

UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
MAESTRÍA EN DERECHO CONSTITUCIONAL

"EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y LAS TASAS MUNICIPALES FRENTE A MANDATOS
CONSTITUCIONALES"
TESIS DE POSGRADO

JENNIFFER CAROLINA FIGUEROA RUBÍ
CARNET 23915-14

GUATEMALA DE LA ASUNCIÓN, OCTUBRE DE 2017
CAMPUS CENTRAL

UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
MAESTRÍA EN DERECHO CONSTITUCIONAL

"EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y LAS TASAS MUNICIPALES FRENTE A MANDATOS
CONSTITUCIONALES"
TESIS DE POSGRADO

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

POR
JENNIFFER CAROLINA FIGUEROA RUBÍ

PREVIO A CONFERÍRSELE
EL GRADO ACADÉMICO DE MAGÍSTER EN DERECHO CONSTITUCIONAL

GUATEMALA DE LA ASUNCIÓN, OCTUBRE 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

NOMBRE DEL ASESOR DE TRABAJO DE GRADUACIÓN
MGTR. JORGE LUIS CORDOVA GUZMAN

TERNA QUE PRACTICÓ LA EVALUACIÓN
DRA. AYLIN BRIZEIDA ORDÓÑEZ REYNA
MGTR. ÁNGEL ESTUARDO MENÉNDEZ OCHOA
MGTR. SILVIA GUADALUPE DUBÓN ESPINOZA DE PIVARAL

La autora será la única responsable del contenido y conclusiones de la presente tesis.

M.A. Jorge Luis Córdova Guzmán
Abogado y Notario

Guatemala, 6 de diciembre de 2016

M.A. Alan Alfredo González De León
Secretario de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad Rafael Landívar
Presente

Señor Secretario:

Atentamente me dirijo a usted con el propósito de rendir dictamen, en mi calidad de asesor del proyecto de tesis titulada "EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y LAS TASAS MUNICIPALES FRENTE A MANDATOS CONSTITUCIONALES", la cual fue elaborada por la maestrante JENNIFFER CAROLINA FIGUEROA RUBÍ con número de carné 23915-14.

En el Anteproyecto de Tesis, fue propuesto y aprobado el desarrollo de temas que en su momento guardaron congruencia con la metodología de trabajo planteada y el tipo de informe que deseaba presentarse; no obstante al profundizar en la investigación y advirtiendo la necesidad de realizar una propuesta legislativa que recopilara los conceptos vertidos en la jurisprudencia y la cretomatía consultada, fue necesario que la maestrante realizase algunas importantes variaciones en el contenido temático propuesto.

Por la forma en que fue abordado este estudio, utilizando como base la doctrina científica, los aportes respecto a la interpretación de las instituciones jurídicas, el examen filosófico sobre los pasajes de la formación del Derecho y el cotejo de de la jurisprudencia que ha sustentado los criterios propios de la institución jurídica analizada, se considera que la investigación que ha presentado la maestrante JENNIFFER CAROLINA FIGUEROA RUBÍ, cumple con los requisitos de forma y fondo contenidos en el Instructivo de Elaboración de Tesis de la Facultad, por lo que luego de haber revisado el documento y acordado algunas correcciones y adhesiones, mismas que forman parte del documento final, emito DICTAMEN FAVORABLE y recomiendo continuar con el trámite respectivo a efecto se autorice la impresión del trabajo de tesis.

Con las muestras de mi consideración y estima



Jorge Luis Córdova Guzmán
Magíster en Derecho Constitucional

5av. 20-23 zona 14
Ciudad de Guatemala
(502) 23150800 – (502) 58056633 jcordovaguzman@yahoo.com

Guatemala, 5 de octubre de 2017

Consejo de la Facultad
Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad Rafael Landívar de Guatemala
Guatemala, C. A.

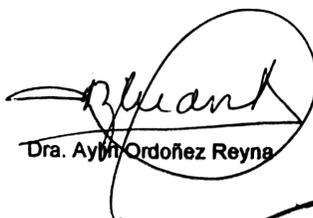
Respetable Consejo de la Facultad:

Deseando que su día este lleno de bendiciones, por este medio respetuosamente nos dirigimos a ustedes con el objeto de informar que de acuerdo a que el día 31 de agosto del presente año, conformamos la tema examinadora de Maestría en Derecho Constitucional y de conformidad, se procedió a realizar la evaluación de la defensa de tesis de la estudiante Jenniffer Carolina Figueroa Rubí, con carnet número EST2391514, tesis de posgrado cuyo tema es: **“EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y LAS TASAS MUNICIPALES FRENTE A MANDATOS CONSTITUCIONALES”**.

Derivado de lo anterior, informamos que la estudiante de la Maestría en Derecho Constitucional, Jenniffer Carolina Figueroa Rubí, cumplió con todas las correcciones que le fueron solicitadas, por lo tanto, damos por **APROBADO** su examen de defensa de tesis de posgrado.

Agradecemos de antemano su atención a la presente,

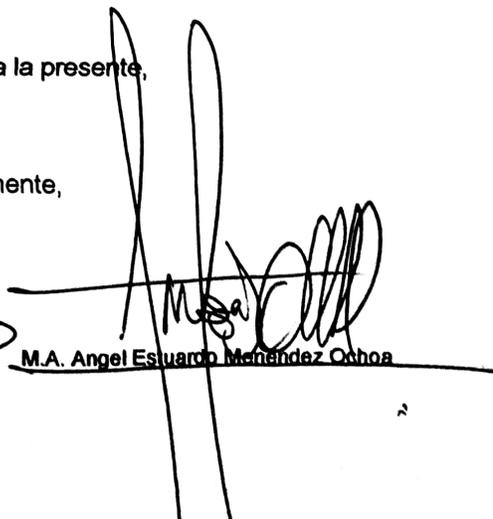
Atentamente,



Dra. Aylín Ordoñez Reyna



M.A. Silvia Dubón



M.A. Angel Estuardo Menéndez Ochoa



Universidad
Rafael Landívar
Tradición Jesuita en Guatemala

FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
No. 071605-2017

Orden de Impresión

De acuerdo a la aprobación de la Evaluación del Trabajo de Graduación en la variante Tesis de Posgrado de la estudiante JENNIFFER CAROLINA FIGUEROA RUBÍ, Carnet 23915-14 en la carrera MAESTRÍA EN DERECHO CONSTITUCIONAL, del Campus Central, que consta en el Acta No. 07504-2017 de fecha 22 de octubre de 2017, se autoriza la impresión digital del trabajo titulado:

"EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y LAS TASAS MUNICIPALES FRENTE A MANDATOS CONSTITUCIONALES"

Previo a conferírsele el grado académico de MAGÍSTER EN DERECHO CONSTITUCIONAL.

Dado en la ciudad de Guatemala de la Asunción, a los 9 días del mes de octubre del año 2017.

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



RESUMEN DE LA INVESTIGACION

Debido a la problemática que origina los conflictos jurídicos y sociales generados por la determinación de las competencias de las entidades municipales, al momento de generar disposiciones normativas que les permita crear sus propias fuentes de ingresos, sin que ello vulnere el principio de legalidad, en esta tesis se realiza un análisis sobre los principios constitucionales necesarios para la propuesta del código tributario municipal.

Para ello ha sido necesario desarrollar la noción general del derecho y sus implicaciones en el área procesal administrativa, estableciendo la importancia del trialismo del derecho, para la adecuada formación del orden normativo jurídico guatemalteco, en ese sentido se incluyeron aportes doctrinarios sobre el derecho municipal, el origen sociológico y realista del municipio y la visión de los antecedentes históricos, a fin de aclarar el antecedente mediático de los municipios en el orden normativo nacional, por último se ha realizado una propuesta legislativa de código tributario municipal, a la luz del derecho municipal, la autonomía y la personalidad jurídica de las entidades edilicias, dando como resultado, la adecuación normativa de los principios tributarios concernientes a la correcta forma de generar las exacciones sin vulnerar derechos constitucionales.

INDICE

INTRODUCCIÓN.....	8
Capítulo I	11
Principios Constitucionales necesarios para la propuesta del	11
Código Tributario Municipal	11
1.1 Justificación	11
1.2 Antecedentes.....	12
1.3 Aspectos preliminares.....	14
1.4 Noción General del Derecho y sus implicaciones prácticas.....	16
1.5 Elementos sociológico-jurídicos para la integración de las normas jurídicas.....	18
1.6 La formación del Derecho (trialismo necesario).....	21
a) El orden de conductas o dimensión sociológica:.....	23
b) El orden normativo o dimensión normológica	25
c) El orden valorativo o dimensión axiológica.....	28
1.7 Principio de Supremacía Constitucional.....	31
1.8 Principio de Legalidad en Materia Tributaria	33
1.9 Principio de Autonomía Municipal.....	45
1.10 El control de constitucionalidad	46
1.11 Cierre de capítulo	50
Capítulo II	52
2. Antecedentes de los Gobiernos Municipales.....	53
2.1 Justificación	53
2.2 Origen sociológico y legalista del municipio	54
2.3 Concepto.....	56
2.4 Antecedentes históricos y constitucionales del municipio	58
2.4.1 Antecedentes históricos	58
2.4.2 Antecedentes Constitucionales	68
2.5 cierre de capítulo	79
Capítulo III	83
Autonomía y personalidad del municipio	83
Propuesta legislativa de Código Tributario Municipal.....	83

3.1 Antecedentes.....	83
3.1.1 Concepto:	84
3.1.2 Autonomía científica y didáctica	85
3.1.3 El Municipio en el Estado	87
3.2 Propuesta legislativa del Código Tributario Municipal.....	93
3.3 Cierre de Capítulo.....	104
Análisis, Presentación y Discusión de Resultados.....	106
Análisis de sentencias	109
CONCLUSIONES.....	135
RECOMENDACIONES	138
REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS	139
ANEXOS.....	145

INTRODUCCIÓN

Los artículos 253, 254 y 255 de la Constitución Política de la República de Guatemala, se refieren a la Autonomía de los Gobiernos Municipales y la forma de captación de sus recursos económicos. Por esta normativa, las corporaciones municipales se han procurado el fortalecimiento financiero a fin de realizar las obras y prestar los servicios que sean necesarios. Pero se ha detectado un problema para la institucionalidad jurídica.

Por un lado, la descentralización del Estado es un mandato constitucional que para hacerse efectivo requiere de un sistema de financiamiento local que incluya dentro de sus componentes un régimen de ingresos propios, en ese sentido, estos esfuerzos encuentran un límite en el principio de legalidad establecido en el artículo 239 constitucional, mediante el que, los impuestos, arbitrios y contribuciones especiales necesitan la aprobación del Congreso; por otro, las Municipalidades tienen la posibilidad de emitir sus propias ordenanzas, creando exacciones bajo el régimen de tasas, fundamentadas en el Código Municipal, que les permita generar una solución jurídica viable para la modernización de los gobiernos locales, sin que ello conlleve la vulneración a la Constitución.

Ante esta problemática en el ámbito normativo, esta tesis se ha planteado como pregunta de investigación: ¿Cómo se compatibiliza el principio de legalidad en materia tributaria frente a la facultad municipal de decretar tasas?

Para ello se ha planteado como objetivo general: Analizar los principios de legalidad y autonomía municipal establecidos en la Constitución Política de la República de Guatemala y sus implicaciones en la interpretación y aplicación entre el Código Tributario y el Código Municipal. Además objetivos específicos siguientes: a) Uno de los objetivos específicos de este trabajo de investigación es analizar la viabilidad de las condiciones para proponer un Código Tributario Municipal al que hace referencia el artículo 9 de las Disposiciones Transitorias y Finales de la Constitución Política de la República de Guatemala, ello porque conforme a lo dispuesto en la Constitución y el Código Municipal, las municipalidades tienen autonomía financiera y ejercen la

administración de los arbitrios, tasas y contribuciones especiales que válidamente le corresponden b) Determinar si la interpretación entre el Código Tributario y el Código Municipal, a la luz de la Constitución Política de la República de Guatemala, brinda parámetros de aplicación para que el Municipio pueda promover actividades y prestar servicios públicos; c) analizar la autonomía municipal frente a mandatos y principios constitucionales con respecto a las tasas municipales para determinar el alcance de estas; y d) determinar al alcance de las facultades Municipales para establecer tasas municipales respetando el principio de legalidad por parte de las Municipalidades.

Se tuvo como alcances y límites de la investigación, encontrar la manera más factible para resolver la problemática a través del análisis de la misma para encontrar las salidas legales o más bien las reformas que sean necesarias para resolver la confrontación existente, para que de esta manera los vecinos puedan ser beneficiados con tributos justos y que se encuentren bajo el principio de legalidad constitucional y por ende complementar la información teórica y doctrinaria respecto a las tasas municipales reguladas en el ordenamiento jurídico guatemalteco tomando como unidades de análisis los gobiernos municipales, como órganos elegidos por la ciudadanía, que tienen competencia para ejercer las funciones ejecutivas y administrativas que le correspondan.

En el primer capítulo se realiza un estudio de los principios constitucionales necesarios para la propuesta de un código tributario municipal, imperando la noción general del Derecho y sus implicaciones prácticas, el orden de formación del Derecho y el dualismo en el derecho constitucional formal y material.

En el segundo capítulo se hace referencia a los antecedentes de los Gobiernos Municipales, el origen sociológico y legalista del municipio, concepto, antecedentes históricos y antecedentes constitucionales, a fin de dejar anotado, que el municipio es jurídicamente una persona de derecho público, constituida por una comunidad humana, asentada en un territorio determinado, que administra sus propios y particulares intereses, y que depende siempre en mayor o menor grado, de una entidad pública superior, el Estado. Y que uno de los grandes aportes de los

antecedentes históricos y legislativos, ha sido sin duda el relativo al establecimiento del municipio como base de la administración política y municipal de los Estados. En ese sentido, el Derecho le otorga personalidad jurídica a los municipios a fin de que pudieran contratar, adquirir, defenderse, etcétera. Ignacio Burgoa apunta que la personalidad jurídica de los municipios, debe interpretarse no en un sentido imperativo futuro, sino que las mencionadas entidades tienen dicha personalidad por Ministerio de la Ley.

El tercer capítulo, se refiere al derecho municipal, autonomía y personalidad del municipio, a fin de proponer las bases para el establecimiento de un norma que incorpore los preceptos básicos de un código tributario municipal que lleva inmerso los tres órdenes o dimensiones necesarias para la creación del Derecho.

El último capítulo, referente a la presentación de resultados y discusión, se identificó un problema jurídico, dado que los artículos 253, 254 y 255 de la Constitución Política de la República, establecen la Autonomía Municipal, la captación de los recursos económicos del municipio; vía la interpretación de esta normativa, es que las corporaciones municipales procuran el fortalecimiento económico de sus respectivos municipios a efecto contar con los recursos económicos suficientes para realizar las obras y prestar los servicios que sean necesarios.

Capítulo I

Principios Constitucionales necesarios para la propuesta del Código Tributario Municipal

1.1 Justificación

En Guatemala, para agosto de dos mil diecisiete, se han creado 340 municipalidades, gobiernos locales, que han realizado importantes esfuerzos para alcanzar un grado de desarrollo en beneficio de las poblaciones.

Esta tesis tiene como objetivo específico desarrollar un análisis de viabilidad para la propuesta del Código Tributario Municipal, a que hace referencia el artículo 9 de las Disposiciones Transitorias y Finales de la Constitución Política de la República de Guatemala. Ello porque conforme lo dispuesto en la Constitución y el Código Municipal, las Municipalidades tienen autonomía financiera y ejercen la administración de los arbitrios, tasas y contribuciones especiales que válidamente le corresponden.

Si bien el Derecho Financiero y concretamente las finanzas públicas, en su concepción actual, y genéricamente consideradas, tienen por objeto examinar cómo el Estado obtiene sus ingresos y efectúa sus gastos, lo cierto es que los municipios deben organizarse para ser capaces de administrar los tributos que el Estado ha cedido a las mismas por medio de la ley; para ello deben desarrollar la estructura administrativa adecuada para la cobranza, recaudación, fiscalización y cobro de los adeudos tributarios municipales.

No obstante lo anterior, algunos Concejos Municipales han interpretado erróneamente las disposiciones constitucionales y han aplicado el Código Municipal de tal forma que se ha vulnerado los legítimos y válidos derechos de los vecinos, como ejemplo la aplicación indebida del principio de legalidad en materia tributaria.

Por tanto este capítulo pretende evidenciar la problemática jurídica invocada por los contribuyentes que han solicitado la protección del tribunal constitucional, derivado de la afectación a sus derechos fundamentales, provocados por la interpretación y aplicación del principio de autonomía municipal, ante la forma en que los Concejos Municipales han procurado el fortalecimiento económico de los municipios.

En ese sentido, a continuación se desarrollan algunas instituciones del Derecho Constitucional, necesarias para la comprensión de las inconveniencias surgidas estudiando el principio de supremacía constitucional, el principio de legalidad y el principio de autonomía municipal, con lo que se pretende despejar las incógnitas que genera la aplicación de algunas disposiciones municipales que generan exacciones mediante actos normativos internos bajo el amparo de una norma ordinaria que en alguna posibilidad riñen con las disposiciones constitucionales.

Previo a revisar las disposiciones y los principios constitucionales antes referidos, es necesario realizar algunas reflexiones sobre algunos aspectos puntuales relacionados al surgimiento del Derecho, las condiciones de validez y legitimidad de las normas y el mecanismo de protección ante la transgresión de las disposiciones normativas, con ello realizar una propuesta acorde a la realidad jurídica y política de Guatemala.¹

1.2 Antecedentes

Que corresponda con exclusividad al Congreso de la República de Guatemala, decretar impuestos ordinarios y extraordinarios, arbitrios y contribuciones especiales, no obedece al criterio infundado del legislador constitucional; al contrario, esto es sucedáneo de la evolución jurídica y política no sólo de este país, sino de los Estados modernos en el establecimiento del Derecho. De no concentrar esta función, estaríamos frente a la tiranía administrativa, en cuanto que cada entidad

¹ La Corte de Constitucionalidad de Guatemala, ha hecho especial referencia a los principios de legalidad equidad, justicia tributaria, capacidad de pago, no confiscatoriedad, prohibición de doble o múltiple tributación. En Corte de Constitucionalidad de Guatemala. Sentencia de 18 de diciembre de 2012 Expediente 2836-2012.

edilicia tendría facultades de emitir ordenanzas que revisten caracteres propios de ley al momento de dictar normas para crear impuestos.

Los tributos y las contribuciones, por la importancia que representan para el mantenimiento de la institucionalidad y por el impacto en la economía, conllevan un esfuerzo importante tanto del legislador constitucional como del congresista ordinario, no sólo por las repercusiones en los sujetos pasivos de la relación jurídico tributaria, sino también en el esquema democrático del Estado, pasando por el sistema constitucional que adopte el Estado de que se trate.

Lo anterior conlleva, inicialmente a que tanto el legislador como los Concejos Municipales tengan claridad, o al menos estén de acuerdo en que el establecimiento del sistema jurídico tributario obedece a un esquema democrático que tiene además un fin evolutivo de las sociedades modernas y que sus derivaciones son eminentemente normativas, con capacidad suficiente para regular la actividad humana y ante la contravención a esas disposiciones jurídicas, la coercibilidad sea posible mediante herramientas legales.²

Por tanto la administración financiera y las disposiciones legislativas mediante los cuales se establecen los tributos sólo serán válidas si tienen asidero en la Constitución y son establecidos siguiendo los procedimientos establecidos en la legislación. De ahí la importancia de proponer algunas bases para la creación de un Código Tributario Municipal, que contenga una estructura básica, pero que cuente con todos los elementos necesarios a fin de contemplar los elementos propios de esta materia, como el hecho generador, los sujetos de la relación tributaria, la definición de los tributos municipales, los entes encargados de la recaudación y las bases del procedimiento administrativo de determinación y cobro de dichas cargas económicas.

² La Corte de Constitucionalidad de Guatemala se ha referido a este tema de la siguiente manera: "...el poder tributario del Estado constituye básicamente una facultad que posee este ente para crear unilateralmente tributos; sin embargo ese poder o facultad se ve delegado en nuestro caso al Congreso de la República de Guatemala, organismo competente para crear los impuestos, arbitrios y contribuciones especiales, mediante una ley que regule lo relativo al tema, la cual deberá contemplar como mínimo lo relativo a lo regulado en el artículo 239 constitucional...". Corte de Constitucionalidad. Sentencia del 5 de noviembre de 2009. Expediente 1688-2009.

1.3 Aspectos preliminares

Nuestra vida se desarrolla dentro de un mundo de normas; en ocasiones concebimos que somos libres, cuando en realidad nos encontramos en el marco de una amplia red de cánones, que desde la concepción hasta incluso después de la muerte orientan nuestras acciones en uno u otro sentido.

Norberto Bobbio indica que la mayoría de estas reglas se han vuelto tan comunes y ordinarias que ya no nos damos cuenta de su presencia. Pero si observamos un poco desde fuera, el desarrollo de la vida del ser humano, a través de la actividad educadora que ejercen sobre él sus padres, maestros, etcétera, nos damos cuenta que ese hombre se desarrolla bajo la guía de reglas de conducta.³

En relación con el sometimiento permanente de la vida social a estas normas, es fácilmente perceptible que toda la actividad humana está orientada por reglas, toda nuestra vida está marcada: este camino está cerrado, debe detenerse al llegar a una esquina, debe continuar cuando el semáforo marque un color específico, la calle está generalmente trazada; todos los indicativos autorizan la ejecución de ciertos actos, mientras que otros simplemente lo prohíben; estos indicativos son reglas. O como sostiene Luis Recasens: “Desde ahora podemos decir, así sea en términos todavía generales, que el Derecho constituye una parte notable, tal vez la más sobresaliente de nuestra experiencia normativa...”⁴ Es justamente en esta área donde ingresa nuestra necesidad de establecer reglas claras y congruentes entre ellas, a fin de garantizar seguridad jurídica a los miembros del Estado.

El tratadista Norberto Bobbio se refiere al rol del individuo en sociedad de la siguiente manera: “Las normas jurídicas, a las cuales dedicaremos de manera especial nuestra atención, representan sólo una parte de la experiencia normativa. Además de las normas jurídicas, hay preceptos religiosos, reglas morales, sociales,

³ Bobbio, Norberto. Teoría General del Derecho. 2ª. Edición. Editorial Temis, S.A. Colombia, 1997, Página 30.

⁴ Recaséns Siches, Luis. Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Porrúa S.A. México, 1977, Página 7.

consuetudinarias, reglas de aquella cortesía que es la etiqueta, reglas de buena educación, etc. Además de las normas sociales que regulan la vida del individuo en cuanto coexiste con otros individuos, hay normas que regulan las relaciones del hombre con la divinidad o también del hombre consigo mismo. Todo individuo pertenece a diversos grupos sociales: la iglesia, el Estado, la familia, las asociaciones que tienen fines económicos, culturales, políticos o simplemente recreativos ya que cada uno de estas asociaciones se desarrolla a través de un conjunto ordenado de reglas de conducta...”⁵

Todas estas reglas, tienen un común denominador: son proposiciones que tienen como fin influir en el comportamiento de los seres humanos para orientar la vida en sociedad. En ese orden de ideas, es que la importancia de contar con una norma emanada del Congreso de la República, que sea congruente con la realidad económica, política y social del Municipio es trascendental para el objeto de esta tesis.

Como ha quedado brevemente expuesto, la función principal de las normas, -sean estas de tipo moral, religioso, de conducta y más aún las normas jurídicas- es influir en el comportamiento de los individuos y de los grupos, de dirigir la acción de aquellos y de estos hacia ciertos objetivos antes que a otros; pero es asombroso que el mundo normativo es extraordinariamente amplio y múltiple. No obstante la ordenación a que nos referimos, al menos para las normas jurídicas, necesita, -como se verá a mayor detalle en las líneas siguientes- contar con requisitos especiales para su validez.

Como se verá más adelante, no se pretende exclusivamente anotar ante qué tipo de normas nos encontramos en una situación concreta, más que eso es a la identificación de aquellas disposiciones que se presentan como disposiciones de los Concejos Municipales que al ser examinadas frente a un orden constitucional y legal permitan una adecuada convivencia social sin que por ello se vulnere la Constitución y las Leyes de país.

⁵Bobbio, Op. Cit. Página 5.

1.4 Noción General del Derecho y sus implicaciones prácticas

La pregunta que ha generado diversidad de respuestas, vuelve a ponerse de relieve para iniciar esta investigación, ya que por la naturaleza de la misma, es imperativo dejar anotado este importante aspecto: ¿Qué es el Derecho? La doctrina aún no se ha puesto de acuerdo ni en el género próximo ni en la diferencia específica del concepto, lo que explica el gran número de definiciones y claro está, la anarquía que impera en la tarea en conceptualizar la materia; no obstante lo anterior, el tema central en lo que corresponde a esta tesis, es la determinación del carácter normativo o enunciativo de sus preceptos.

Según el tratadista Ángel Latorre: “En la vida cotidiana realizamos con frecuencia actos o nos encontramos en situaciones que nos ponen en contacto con el Derecho. Subir a un autobús, tomar localidades para una sesión de cine, comprar el periódico, son actos que tienen trascendencia jurídica, aunque casi nunca reparamos en ello; podemos exigir que el autobús nos transporte a un lugar determinado, o que se nos deje entrar a una sala de proyecciones para ver el espectáculo; adquirimos la propiedad del periódico, perdemos el dinero que hemos pagado...”⁶

De los ejemplos anteriores, se pretende deducir cuál es el elemento común que les da un significado jurídico, no sería difícil llegar a la consecuencia de que en todos los casos podemos exigir de otros, una conducta determinada u otros nos la puede exigir a nosotros. Pero para que ello sea posible es necesario un conjunto de normas establecidas, en virtud de las cuales, dados unos hechos, surjan esas posibilidades, a través del Derecho, para reclamar o de quedar sujetos a una reclamación.

Por su lado, Ramón Soriano se refiere al Derecho como “...un orden normativo del comportamiento social, el más próximo a nosotros, el que podemos percibir con mayor inmediatez; es también el que nos ocasiona mayores preocupaciones e incluso, a veces, bastantes sinsabores. El Derecho forma parte de nuestra realidad

⁶ Latorre, Ángel. Introducción al Derecho. 7a. Edición, Editorial Ariel, Barcelona, 1976, Página 13.

cotidiana; casi sin darnos cuenta vivimos inmersos en un mar de normas e instituciones: constituyen lo que llamamos Derecho.”⁷

En ese sentido y como aporte a la investigación, se puede sostener que el Derecho comprende un complejo sistema normativo, pues abarca disposiciones tanto de carácter público como privado; en ese sentido, el derecho puede ser estudiado desde varios puntos de vista, no obstante para fines de esta tesis, el derecho será abordado desde dos vertientes, como derecho objetivo y como derecho subjetivo, sin dejar de considerar la pirámide kelseniana del ordenamiento jurídico que sitúa en primer orden a las disposiciones constitucionales, en segundo a las disposiciones ordinarias, en tercero a la normativa reglamentaria y territorial dentro de la que podemos encuadrar, al menos para efectos de estudio a las disposiciones o acuerdos emanados de los Concejos Municipales y por último las normas individualizadas.

Así el Derecho objetivo, está formado por el conjunto de normas jurídicas, las instituciones del derecho y la serie de elementos que encausan las relaciones sociales hacia una adecuada convivencia social. Mientras que como derecho subjetivo, Manuel Ossorio sostiene que se trata de “...un conjunto de facultades que corresponden al individuo y que éste puede ejercitar para hacer efectivas las potestades jurídicas que las normas legales le reconocen.”⁸

Echeverría Yáñez en su obra Norma Jurídica y Derecho Subjetivo, citado por Vicente López Mayor, hace la siguiente reseña del Derecho subjetivo: “Del Derecho Objetivo o norma nace el derecho subjetivo como facultad, que se expresa cuando se dice, que derecho es aquello que me es lícito o permitido hacer...”⁹

⁷ Soriano, Ramón. Sociología del Derecho. Editorial Ariel, Barcelona, 1997, Página 173.

⁸ Ossorio, Manuel. Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. 28ª Edición, Editorial Heliasta, Argentina, 2001, Página 329.

⁹ López Mayor, Vicente. El derecho subjetivo. Editorial Jus, España, 1965, Página 23.

En ese sentido, Norberto Bobbio -citado por Renato Treves-¹⁰, desde la perspectiva sociológica, ve en el Derecho aquello que lo conecta con la sociedad considerada en su conjunto más que lo que separa de ella, en cambio desde la teoría formal del Derecho, examina el Derecho como sistema dependiente de la sociedad global.

En ese orden de ideas, desde una perspectiva sociológica, Treves,¹¹ explica al Derecho como un orden social que puede aplicarse en situaciones incluso extremas de desequilibrio y de disgregación y que el Derecho cumple una función meramente protectora-represiva, mediante la función de orientación social, la de tratamiento de los conflictos declarados y la de legitimación de poder. En este espacio es de tener presente, que al referirnos a las normas, también están incluidas las ordenanzas, reglamentos y disposiciones emanadas de los Concejos Municipales, de conformidad con el Código Municipal, Decreto 12-2002 del Congreso de la República.

Como ha quedado anotado, el Derecho es un conjunto específico de disposiciones que tienen como finalidad mantener el orden social, no obstante no debe confundirse, o mínimamente para fines de esta tesis, los términos norma jurídica y derecho no se consideran sinónimos, dado que el primero es la especie y el segundo el género. Hecha esta consideración, a continuación los elementos necesarios para el establecimiento de las normas jurídicas, en las que se incluye, las ordenanzas, reglamentos, acuerdos y disposiciones emanadas de las Corporaciones Municipales.

1.5 Elementos sociológico-jurídicos para la integración de las normas jurídicas

Desde un punto de vista formal, las fuentes de dimensión normativa constituyen un factor preponderante para la integración del derecho, al ser el fundamento jurídico que da vida a la organización y funcionamiento estatal.

¹⁰Treves, Renato. La sociología del derecho. Orígenes, investigaciones, problemas. Editorial Ariel, Barcelona, 1988, Página 202.

¹¹ Ibíd. Página 204.

La expresión fuentes del derecho, adolece de ambigüedad, pues se emplea para designar fenómenos diferentes. Por ejemplo, Kelsen citado por Ossorio, afirma que la expresión es utilizada para hacer referencia a:

- a) Razón de validez de las normas. En ese sentido norma superior es fuente de la inmediatamente inferior;
- b) Forma de creación de la norma. Así el acto legislativo es fuente de la ley; el acto de sentenciar lo es de la sentencia; la costumbre, de la norma consuetudinaria, etc.
- c) Forma de manifestación de las normas. La Constitución, la ley, los decretos, serían en este sentido fuentes del Derecho.
- d) Fuentes, como un conjunto de pautas compuesto por valoraciones, principios morales, doctrina, etc. Que determinan la voluntad del legislador, contribuyendo a dar contenido a la norma jurídica.¹²

En la doctrina, la palabra fuente, tiene tres acepciones. Se habla de fuentes formales, reales e históricas. Por fuente formal debe entenderse el proceso de creación de las normas jurídicas; llamamos fuentes reales a los factores y elementos que determinan el contenido de las normas; y el término fuente histórica, se aplica a los documentos que encierran el texto de una ley o conjunto de leyes.

Las fuentes formales son procesos de manifestación de normas jurídicas. Ahora bien: la idea de proceso implica la de una sucesión de momentos. Cada fuente formal está constituida por diversas etapas que se suceden en cierto orden y deben realizar determinados supuestos. En ese sentido, según las teorías más generalizadas, las fuentes formales del derecho son la legislación, la costumbre y la jurisprudencia.

En ese sentido, la reunión de los elementos que integran los procesos legislativo, consuetudinario y jurisprudencial, condiciona la validez de las normas que los mismos procesos engendran, de ahí que el estudio de las fuentes formales del orden jurídico implica, verificar la viabilidad de las normas jurídicas al practicar un examen

¹²Ossorio, Manuel. Op. Cit. Página 445.

de constitucionalidad sobre el ordenamiento jurídico y con ello intentar fundamentar la nulidad de pleno derecho de las leyes que carezcan de esta condicionante.

Las ordenanzas, acuerdos y disposiciones de los Concejos Municipales, tienen similares características que las disposiciones legislativas, claro está con las limitaciones legales y territoriales propias de este tipo de normas, y como se verá más adelante con la limitación de no poder ingresar a espacios reservados para el Congreso de la República.

Según García Máynez: “La concurrencia de éstos elementos (procesos legislativo, consuetudinario y jurisprudencial) es indispensable para la formación de los preceptos del derecho. Se trata de requisitos de índole puramente extrínseca, lo que equivale a declarar que nada tienen que ver con el contenido de las normas, es decir, con lo que éstas, en cada caso, permiten o prescriben. Tal contenido deriva de factores enteramente diversos.

Así por ejemplo, en el caso de la legislación, encuéntrese determinado, por las situaciones reales que el legislador debe regular, las necesidades económicas o culturales de las personas a quienes la ley está destinada y, sobre todo, la idea del derecho y de las exigencias de la justicia, la seguridad y el bien común. Todos estos factores, y muchos otros, determinan la materia de los preceptos jurídicos y, en tal sentido, asumen el carácter de fuentes reales. La relación entre éstas y las formales podría explicarse diciendo que las segundas representan el cauce o canal por donde corren y manifiestan las primeras.”¹³

En ese sentido, inquirir la fuente de una disposición jurídica es buscar el sitio en que ha salido de las profundidades de la vida social a la superficie del Derecho; es por ello, que aquella disposición normativa que carezca de un proceso legislativo, consuetudinario y jurisprudencial, según esta postura, adolece de nulidad y por tanto deviene ineficaz, como consecuencia de carecer de las condiciones necesarias para

¹³ García Máynez, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. 56ª Edición, Editorial Porrúa, México, 2004, Página 52.

su validez, sean ellas de fondo o de forma, debido a que el acto se ha realizado sin observar ciertas formas o requisitos indispensables para considerarlo como válido.

En este capítulo, se realiza un análisis de los principios constitucionales que fundamentarán la propuesta de un Código Tributario Municipal, no obstante es imperativo desarrollar previamente, el estudio sociológico, normológico y axiológico adecuado a fin de realizar un planteamiento fundado y congruente con el ordenamiento jurídico nacional.

1.6 La formación del Derecho (trialismo necesario)

Como quedó anotado con antelación el Derecho es parte de la vida de los integrantes de la sociedad. Por tanto sus instituciones, principios y reglas no pueden considerarse aisladas; El Derecho Constitucional es una parte del mundo jurídico.

Según Bidart: “la palabra Derecho origina muchas veces polémica, según la posición iusfilosófica que se adopte. En primer lugar el debate se centra en quienes consideran que el orden jurídico no es justo, no que sea injusto, sin perder de vista la juridicidad. En segundo lugar, otros que resaltan en primer lugar el derecho como una realidad compuesta por las conductas humanas en relación de alteridad social. Con la locución mundo jurídico designamos, esquivando esa discusión, al fenómeno jurídico que nos resulta real y perceptible.”¹⁴

La doctrina casi unánime habla de los fines de la organización de los gobiernos locales o municipios, en esta tesis, nos referimos al concepto finalidad de las Municipalidades, pues tratándose de gobiernos locales en general como idea jurídica abstracta su objetivo es meramente formal, sin contenido ideológico, el cual es propio de los objetivos que los poderes locales en particular históricamente se han señalado o se les ha atribuido por distintas realidades políticas, sociales o económicas o por conceptos ideales.

¹⁴ Bidart Campos, Germán. Tratado Elemental de Derecho Constitucional. Tomo I. Editorial Ediar. Argentina. 1994. Página 77.

La finalidad de la organización municipal consiste en los múltiples y variables fines específicos que son susceptibles de concretarse, pero que se manifiestan en cualquiera de las siguientes tendencias generales: el bienestar de la población, la solidaridad, la seguridad pública, la protección de los intereses individuales y colectivos, la elevación económica, cultural y social de la población, la solución a sus problemas y la satisfacción de necesidades públicas y otras que podrían mencionarse prolijamente.

Lo anterior conlleva al análisis del mundo jurídico o derecho en general, desde dos elementos básicos para el emprendimiento del estudio jurídico pretendido, el primero la integración de los hechos humanos y la forma en que estos son regulados en las normas jurídicas, de tal suerte que resulte la justicia real y sustancial al momento de aplicar el Derecho.

Debe quedar anotado que la creación de los gobiernos locales o municipales no son un fin en sí mismos, sino únicamente el medio para que a través de él se realice la actividad genérica en beneficio de la población.

En ese orden de ideas, el mundo jurídico es entonces una realidad, y tal realidad además es humana y social. Que está integrada, según Bidart Campos,¹⁵ de tres dimensiones u órdenes: a) el de las conductas; b) el de las normas; y c) el de los valores.

Lo anterior deviene de prioritario interés, dado que más adelante se analizará cómo es que las necesidades sociales de mejorar las condiciones económicas de los municipios, a lo que llamaremos la dimensión de conducta, se conjuga con la adecuación ordenada, lógica y prudente a la normativa establecida, a la que llamaremos ahora el contenido normativo constitucional y ordinario, y como estas dos dimensiones buscan generar un adecuado control social a través del Derecho en búsqueda de la paz y la armonía social dando vigencia a los valores a que se refiere el autor antes citado. En ese sentido el Derecho Constitucional, dentro de la gama

¹⁵ Loc. Cit.

del mundo jurídico a que se refiere Bidart Campos, se gesta como un todo armónico para una adecuada aplicación del Derecho Tributario Municipal.

Pero es necesario profundizar en este referido trialismo del Derecho a que se refiere, para una adecuada comprensión de los objetivos plasmados en la tesis.

a) El orden de conductas o dimensión sociológica:

De conformidad con el Diccionario de la Real Academia Española, la palabra conducta se refiere a la “Manera en que los hombres se comportan en su vida y acciones.”¹⁶

La conducta es algo que hacemos los seres humanos. Es evidente que nace primero la conducta, la necesidad de las cosas. Pero esa necesidad de cosas conlleva la activación de las conductas humanas positivas o negativas, dotadas de bondad o maldad, de justicia o injusticia, según sea el caso. Es en este ámbito donde esta temática adquiere una dimensión sociológica, precisamente aquellas conductas humanas (justas o injustas) que se consideran un modelo, ya sea a reprimir o a duplicar son las que interesan al Derecho.

La primera, el apartado de represión, está parece estar más referida a la rama penal del Derecho, en cuanto a la prohibición de matar a otro ser humano para despojarlo de sus bienes (en general la prohibición del homicidio no se justifica bajo ninguna perspectiva) o lo que ocurre con el Derecho Administrativo, en cuanto la prohibición de generar mecanismos de control y vigilancia prohibidos por la legislación o peor aún realizar actividades que tiendan a la exacción mediante actos no reglados de conformidad con la Constitución; Mientras que la segunda, referida a reproducir aquellas conductas que se tienen por buenas, como el deber de auxilio recíproco y la conducta fraternal a que se refiere la Constitución Política de la República de Guatemala.

¹⁶ Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. Conducta. Disponible en www.rae.es Fecha de consulta 3 de marzo de 2016.

La sociología jurídica o sociología del derecho, es una rama de la sociología general, cuyo objeto es el estudio de los fenómenos sociales que se refieren al derecho; Ehrlich, citado por Pedro David, ha sostenido la idea de que: "...el centro de gravedad del desarrollo del derecho, no reside en la legislación, ni en la ciencia jurídica, ni en la jurisprudencia, sino en la sociedad misma..."¹⁷ En ese sentido, se estima prudente realizar algunas reflexiones sobre el derecho y su relación con los cambios sociales, y más aún las reflexiones de las normas emanadas de las corporaciones municipales y el impacto financiero causado por las exacciones dispuestas.

Dicho lo anterior, resulta imperativo establecer un concepto de sociedad, el cual fundamentará la relación entre derecho y cambio social. Según Ehrlich la sociedad es: "...una pluralidad de seres humanos que, en sus relaciones recíprocas, reconocen ciertas reglas de conducta como válidas y al menos generalmente, regulan las conductas de acuerdo con ellas."¹⁸

Ahora bien, tomando en cuenta que según Renato Treves,¹⁹ sobre el problema de la función del derecho en la sociedad, resulta claro que este problema se liga estrechamente al fin del derecho en la sociedad, el cual es la justicia y la seguridad jurídica. Con estas descripciones, se establece que la sociedad es un organismo que evoluciona progresivamente, y dentro de ese proceso evolutivo se encuentra el origen de las normas, e interesa qué relación tiene el derecho con los cambios sociales.

Las sociedades no son estáticas, al contrario, tienen movimientos constantes, alteraciones que redundan en cambios sociales que le son interesantes a las ciencias jurídicas.

Como ejemplo fundamental para la sustentación de la tesis, la conducta deviene en los actos realizados por los seres humanos organizados, en procurar la mejora de las

¹⁷ David, Pedro R. Sociología jurídica. Buenos Aires, Editorial Astrea, 1980, Página 149.

¹⁸ *Ibíd.* Página 73.

¹⁹ Treves, Op. Cit. Página 223.

comunidades, el establecimiento de autoridades que los representen, establecer un sistema de recaudación monetario para ponerlo a disposición de sufragar sus necesidades colectivas, entre otras conductas positivas.

b) El orden normativo o dimensión normológica

Carl Schmitt sostiene que: “La historia de las ideas políticas y de las teorías del Estado durante todo el siglo XIX puede ser abarcada con un simple tópico: la marcha triunfal de la democracia.”²⁰

Ningún Estado del marco cultural de la Europa occidental se resistió a la extensión de las ideas e instituciones democráticas.

Así la acción del parlamento en los países con vida democrática adquiere mayor importancia a medida que el pluralismo de las sociedades modernas se expresa y clarifica en los partidos políticos que, al representar las diversas tendencias que se manifiestan en un país, actúan en el seno de las asambleas legislativas para encauzar las tareas que la institucionalidad política les ha asignado.

El parlamento constituye, indudablemente, una de las variables más importantes de la democracia, que conjuntamente con el sufragio universal, los partidos políticos, los procesos electorales y la coordinación y respeto entre los poderes, son elementos consustanciales a la representación política.

“Este interés por el órgano parlamentario es manifiesto en los estudiosos de las disciplinas encargadas de analizar el fenómeno político, entre las cuales se encuentra el derecho, por lo que numerosos tratadistas de varios países están encauzando sus investigaciones para integrar el derecho parlamentario con el fin de sentar bases firmes para que los integrantes de las asambleas internacionales, nacionales y regionales ejerzan con pleno conocimiento y responsabilidad la

²⁰ Schmitt, Carl. Sobre el parlamentarismo. Estudio preliminar de Manuel Aragón. Traducción de Thies Nelsson y Rosa Grueso, Editorial Técnos, España, 1990, Página 29.

representación encomendada, así en nuestro tiempo como en un futuro inmediato en el que se logre que los parlamentarios del siglo XXI sean mejores y más idóneos.”²¹

En la actualidad es innegable el poder que ha adquirido el Congreso, lo cual es confirmado por Pablo de Bufalá Ferrer-Vidal, quien indica: “Como órgano democrático y para que el parlamento pueda ejercer un contrapeso al gobierno es preciso que posea poderes importantes, que no se reduzcan a una simple fachada, como el caso de los seudo parlamentos en los países autoritarios. Si volvemos a la teoría de las democracias liberales, encontramos que éstas preconizan que el Parlamento tuviera el poder esencial y fuera el gobierno el encargado de limitarse a aplicar las leyes votadas en la asamblea...”²²

Si bien es cierto, hoy en día es una idea generalizada que una de las tareas primordiales de los parlamentos en las democracias representativas es conformar, un congreso de opiniones, esto es, un fórum de debate y discusión sobre cuestiones políticas, no limitado a la elaboración de leyes, es importante anotar que para la consecución ordenada de esta tesis, en este apartado nos limitamos a hacer remembranza de la legislación como fuente formal del Derecho y cómo esta norma debe estar dotada de ciertos requisitos formales para su validez.

Con el término legislación, se refiere al conjunto o cuerpo de leyes por las cuales se gobierna un Estado o se regula una materia determinada. La ley constituye una de las fuentes, quizá la más importante del Derecho. En sentido amplio, se entiende por ley, toda norma jurídica reguladora de los actos y de las relaciones humanas, aplicable en determinado tiempo y lugar. Nótese que el concepto de norma jurídica en general hace referencia a la disposición legislativa con carácter general y con caracteres coercibles, que revisten las mismas características que las disposiciones municipales, no obstante existen ciertos espacios, como la creación de tributos, que están reservados exclusivamente al Congreso de la República.

²¹ Berlín Valenzuela, Francisco. Derecho Parlamentario. Editorial del Fondo de Cultura Económica, México, 1993, Página 13.

²² De Bufalá Ferrer-Vidal, Pablo. Derecho Parlamentario. Editorial Oxford, México, 1999, Página 8.

Atendiendo a la jerarquización de las normas jurídicas, la legislación ordinaria se ubica en el nivel más bajo de la Constitución, emana del poder legislativo siguiendo un procedimiento establecido generalmente en el texto constitucional y existe, de acuerdo con el criterio de Mario de la Cueva, una distinción de leyes constitucionales y derecho ordinario, diferenciándose las primeras, como las que material y formalmente emanan de la Constitución; en cambio, las segundas solo derivan formalmente de ellas.²³

De conformidad con el principio *indubio pro legislatoris*, mediante el cual se presume la legitimidad de las disposiciones normativas, por ello es precisamente el comentario de Mario de la Cueva el que permite analizar que la legitimidad de las normas jurídicas, está estrechamente ligado al dogma del Estado de Derecho la que impregna las relaciones entre la actividad del órgano legislativo y la ley, así es que como condicionante para su validez formal, la ley debe ser dictada por una autoridad con competencia y legitimación para hacerlo, en la que mande o prohíba una cosa en consonancia con la justicia y para el bien de los gobernados.

García de Enterría manifiesta que la legislación es la norma de Derecho emanada del Estado de forma escrita y con un procedimiento solemne. Para este autor, el término tiene múltiples significados, porque alude con él a las reglas que regulan los fenómenos de la naturaleza, a las normas específicamente jurídicas y distintas de las reglas naturales, a la norma de Derecho Positivo (incluyendo así a la costumbre) a un concreto tipo de norma aprobada por el legislativo y promulgada conforme a un procedimiento previo; en fin actualmente entre nosotros, ciertas disposiciones emanadas de los entes autónomos en que se organiza el Estado.²⁴

La normativa jurídica equivale al Derecho Positivo. Está debidamente identificado, ha sufrido un proceso de elaboración con características muy particulares, pero que obedece a un proceso democrático instaurado incluso desde la fundación de la

²³ De la Cueva, Mario. Teoría de la Constitución. Editorial Porrúa, México, 1982, Página 22.

²⁴ García de Enterría, Eduardo. Legislación delegada, potestad reglamentaria y control judicial. Editorial Trota, España, , 1970, Página 29.

República, pero que ha tenido un extendido desarrollo en aplicación de métodos de control social.

En el plano del derecho, si el poder público equivale a una actividad de imperio del Estado, y si una de las funciones en que se desarrolla es la actividad legislativa, ésta consiste por ende, en la elaboración de la ley. El concepto de ley, cuya especificación permite distinguir esa actividad de las funciones administrativas y jurisdiccionales en que también se traduce el poder público y que tan diversamente se ha pretendido definir por la doctrina, debe analizarse conforme a un criterio material, según el cual se determinan sus atributos esenciales que lo distinguen de los demás actos de autoridad.

En este espacio es posible ampliar la temática hacia la clasificación de la norma y la respuesta del Derecho ante la transgresión de la norma, no obstante no es objeto de la tesis, profundizar en esos ámbitos, por tanto en este momento, solo dejaremos claro que una norma es un mandamiento que regula la conducta humana.

c) El orden valorativo o dimensión axiológica

En este espacio nos referimos al orden del valor. El valor más importante y excelso en el mundo jurídico es la justicia. Es indudable que todos los seres humanos, en algún instante efectúan valoraciones, experimentan determinados espacios en su conciencia cuando se guía por uno u otros valores.

La problemática se genera cuando existe una ruptura emocional que haga variar o simplemente mirar de diferente manera aquellas del objeto propio que valorará frente a sus varias opciones valorativas.

El valor es objetivo y trascendente, porque no es creado ni inventado por los hombres, sino únicamente descubierto y conocido por los seres humanos. Según Bidart: "...por este carácter direccional y relacional hacia el hombre, el valor vale o es

valor para el hombre. Descubierta y conocido el valor por el hombre, el hombre realiza o puede realizar el valor temporalmente.”²⁵

Según Renato Treves, “...hay quienes sostienen que el único valor jurídico es la justicia, otros al contrario postulan que existe un plexo o conjunto de valores jurídicos, a los que encabeza y preside la justicia. Entre otros valores podemos citar la libertad, la cooperación, la solidaridad, el orden, la seguridad, la paz y el desarrollo, etcétera.”²⁶ Y cabe decir que el mismo bien común y el poder son también valores. Todos ellos se encuentran en una corriente circulatoria y los más inferiores sirven de apoyo a los superiores.

Los valores no son reales, sino son el resultado del imaginario del hombre, como ejemplo: lo bueno, lo malo, lo bello, lo correcto; son valores que permanecen inalterables, pero que en ningún momento dejan de sufrir un proceso de valoración subjetiva.

En ese sentido, las valoraciones o simplemente la naturaleza íntima de los valores tienen variables importantes, que dependerán de la ciencia que analice sus alcances, por ejemplo en Economía, en Ciencia Política, incluso en Sociología, no se habla de valores, sino simplemente de valoraciones; ahora bien para efectos de esta tesis, se considera que las valoraciones se integran de las opiniones sobre alguna cosa o la propia ubicación social sobre algo, las cuales pueden incluso ser contradictoras e inestables, pues dependen de la conciencia de cada individuo o grupo social, mientras que el valor es apreciable solo en el sentido objetivo, se asocia a algo sólido, homogéneo, estable.

El desenlace que interesa remarcar sobre el tema del trialismo se resume así:

- 1) Que en la dimensión sociológica cabe la necesidad ciudadana de disminuir los altos índices de violencia e inseguridad, contar con un empleo digno para cubrir las necesidades básicas, contar con servicios de salud adecuados a fin de lograr el desarrollo físico y mental necesario y el acceso a un sistema

²⁵ Bidart Campos. Op. Cit. Página 81.

²⁶ Treves.Op. Cit. Página 66.

educativo que permita gozar de un nivel de vida óptimo. De tal suerte que las cuatro grandes necesidades sociales serán empleo, educación, salud y seguridad;

- 2) Que en el plano normológico, se compone de todas las leyes, tomando como parámetro la pirámide kelseniana, partiendo de la Constitución como ley suprema, pasando por las leyes constitucionales, los tratados internacionales en materia de Derecho Humanos, en ese orden la legislación ordinaria, luego los reglamentos y las disposiciones individualizadas;
- 3) Que en el plano axiológico es la concreción de los fines de la organización social, son los fines específicos de cada Estado o de cada Municipio, los fines de cada derecho fundamental, de lo que se colige, en consecuencia, el Estado no puede perseguir ningún fin que esté en contra, al margen o sobre el Derecho básico de la Constitución.

Esta parte, se encuentra estrechamente relacionada con la validez y vigencia de la Constitución, para lo cual conviene traer a colación los aportes de Bidart Campos a este respecto.

Menciona el tratadista que en tanto el valor como deber ser ideal predicamos la “valencia” del derecho positivo se puede predicar validez. La validez como cualidad posible del derecho positivo proviene de su ajuste o conformidad a los valores jurídicos puros, especialmente al valor justicia. El derecho positivo justo goza de validez, en tanto el derecho positivo injusto (que sigue siendo derecho) es inválido, o carece de validez aunque tenga vigencia sociológica.”²⁷

Dicho lo anterior, es imperativo anotar que para el mantenimiento de la vigencia formal y material de la Constitución, debe atenderse en este espacio a los principios que fundamentan la vigencia de la Constitución. El principio de supremacía constitucional y el principio de legalidad en materia tributaria.

²⁷ Bidart, Campos. Op. Cit. Página 93.

1.7 Principio de Supremacía Constitucional

El tratadista Bidart, sostiene que la supremacía constitucional tiene dos sentidos: en un sentido fáctico, propio de la constitución material, significa que dicha constitución o derecho constitucional material es el fundamento y la base del orden jurídico-político del Estado.²⁸

Pero en el sentido con el que el constitucionalismo utiliza la noción de supremacía constitucional es otro. Apunta a la noción de que la Constitución formal, revestida de superlegalidad, obliga a que las normas y los actos estatales y privados se ajusten a ella. Ello envuelve una formulación de deber-ser: todo el orden jurídico y político del Estado debe ser congruente o compatible con la constitución formal.²⁹

Según Quiroga Lavié: “Este principio fundamenta la aplicación de la teoría del principio de legalidad, dada la particular relación de subordinación en que se hallan las normas dentro del ordenamiento jurídico, de forma tal que se logre asegurar la primacía de la ley fundamental del Estado.”³⁰

El principio fundamental sobre el cual descansa nuestro régimen constitucional es la supremacía de la Constitución; a decir de Lanz: “...sólo la Constitución es suprema en la República. Así pues, el Estado, como forma organizativa de la sociedad, solo puede tener competencia para los actos y funciones que delimitó nuestro código político.”³¹

Por su lado, Ricardo Haro, citado por Flores, escribe que la supremacía constitucional es “... la adecuación de las normas jurídicas a la constitución, es siempre prenda de seguridad y paz social, porque la Constitución es el límite a la voluntad humana en el gobierno y garantía de los gobernados. En ese carácter radica la importancia superlativa de la Constitución, porque sobre todas las cosas,

²⁸ Bidart Campos. Op. Cit. Página 135.

²⁹ Loc. Cit.

³⁰ Quiroga Lavié, Humberto. Curso de Derecho Constitucional. Argentina, Ediciones Depalma, 1987, Página 15.

³¹ Lanz Duret, Miguel. Derecho Constitucional Mexicano, México, Compañía Editorial Continental, 1959, 5ª Edición, Página 1.

según la vieja definición, es una ley de garantías; garantía de la nación contra las usurpaciones de los poderes a los cuales ha debido confiar el ejercicio de su soberanía y garantía también de la minoría contra la omnipotencia de la mayoría...”³²

La supremacía de la Constitución tiene su origen en la fuente especialísima de donde proviene el poder constituyente, y esto es lo que le da el carácter de superioridad sobre toda otra clase de normas que no tienen esa fuente originaria. Y se inspira en principios político-constitucionales determinantes: a) la soberanía popular como base de la organización política; b) la primacía de la persona humana sobre las instituciones del Estado; y c) el régimen de legalidad solamente justificado por su legitimidad.

Al considerar que la Constitución no es cualquier norma jurídica, o bien como menciona Flores, quien manifiesta que la Constitución es una norma cualitativamente distinta ya que de la misma deriva todo el ordenamiento jurídico,³³ se determina que es la ley superior y constituye el fundamento supremo de validez del resto de las normas.

Cuando se reconoce a la Constitución como un instrumento orgánico, capaz por sí misma de reconocer la multiplicidad de garantías individuales y sociales, así como de establecer los límites al ejercicio abusivo del poder, y sobre todo se somete la dirimencia de conflictos a tribunales constitucionales, estamos frente al Control de Constitucionalidad de las normas y actuaciones, con la cual se pretende mantener la paz y el orden social a través de los procesos constitucionales.

En ese orden de ideas, la supremacía constitucional supone la gradación jerárquica del orden jurídico derivado, que se escalona en planos distintos. Los más altos subordinan a los inferiores, y todo el conjunto se debe subordinar a la Constitución.

³² Flores Juárez, Juan Francisco. Constitución y Justicia Constitucional/Apuntamientos. Corte de Constitucionalidad. Guatemala, 2ª. Edición, 2009, Página 145.

³³ Flores Juárez, Ibíd., Página 73.

1.8 Principio de Legalidad en Materia Tributaria

La democracia es necesariamente un régimen de derecho dentro del cual se estructura y funciona. Es una forma de gobierno organizada por la Constitución y por la legislación ordinaria y en la que, además del poder público, del Estado y las funciones que se desenvuelve, están sujetos a lo que Heller llama la normatividad jurídica.³⁴

Merkine-Guetzevich citado por Heller sostiene que “La constitución de cada país es siempre un pacto entre las tradiciones políticas existentes y el derecho constitucional general, cuya definición y redacción son la competencia de la ciencia jurídica. El derecho constitucional general no es inmutable; se modifica conforme a las ideas y fenómenos políticos de la vida y está estrechamente unido al ideal democrático, no porque los teóricos del derecho constitucional hayan sido siempre demócratas, sino porque la democracia expresada en lenguaje jurídico, es el Estado de Derecho. La democracia es la supremacía del derecho.”³⁵

En un sistema democrático todos los órganos del Estado deben actuar conforme al derecho fundamental (Constitución) o secundario (legislación ordinaria), es decir dentro de un marco competencial que les asigna y según sus disposiciones. Ningún acto del poder público es válido si no se ajusta a las prescripciones jurídicas que los prevén o rigen.

Santofinio Gamboa, en relación al principio de legalidad refiere: “En un Estado sujeto a un régimen de supremacía de la ley –Estado de derecho- el principio de la legalidad se materializa como una cobertura de la ley, previa manifestación de cualquiera de los órganos del poder público, sin sujeción a la cual los actos por ellos proferidos se considerarán ilegales y por consiguiente carentes de validez.”³⁶

La actuación de los órganos estatales fuera del derecho o en contra del derecho es inválida en la democracia e incompatible con ella. Por esta razón el sistema

³⁴ Heller, Herrmann. Teoría del Estado. Editorial Porrúa. México. 1986, Página 32.

³⁵ Loc. Cit.

³⁶ Santofinio Gamboa. Op. Cit. Página 69.

democrático es necesariamente un sistema jurídico. La supeditación del poder público al derecho, o sea de la conducta fundacional de todos los órganos del Estado se expresa en el principio de legalidad que a su vez comprende el principio de constitucionalidad.

Castillo González, en relación al principio de legalidad indica que: “En el Estado de Derecho, la administración pública está sometida a la ley. Este sometimiento equivale a la aceptación del principio de legalidad. Las actuaciones en general, se someten a la ley, con ciertas prerrogativas o privilegios a favor de la administración pública, que no se reconocen a los particulares y que no figuran en la ley, entre ellos, la cláusula de caducidad y la actuación unilateral...”³⁷

El principio de legalidad strictu sensu rige a los actos administrativos y jurisdiccionales, sin los que, sin embargo, deben someterse primariamente a lo que disponga la Constitución y las leyes. Dicho de otro modo, la constitucionalidad es el módulo de validez de toda la actuación gubernativa. Ningún acto de autoridad, independientemente de su naturaleza y del órgano estatal del que provenga, puede escapar a su imperatividad; tratándose de leyes ordinarias, su validez formal depende de su adecuación a la Constitución.

Ochoa Campos hace referencia a este punto, en relación a la necesidad de la reforma municipal en México, cuando hizo referencia en las anotaciones siguientes: “Estas consideraciones tiene su puntal apoyo en las ideas magistralmente expuestas por Kelsen, a propósito de su famosa “pirámide normativa” que no es otra cosa que la jerarquía de las leyes dentro de un orden jurídico determinado, en la que la validez formal de una decisión administrativa o de una sentencia judicial (normas individualizadas) deriva de su acoplamiento a la ley secundaria (principio de legalidad) y la de ésta en su correspondencia con la Constitución o norma fundamental (principio de constitucionalidad).”³⁸

³⁷ Castillo González. Op. Cit. Página 287.

³⁸ Ochoa Campo, Moisés. La reforma municipal. Editorial Porrúa, México, 1975, Página 18.

El principio de legalidad es la regla general de la actividad administrativa y en especial de la función pública, pensando en el normal desarrollo del Estado de Derecho, no obstante otro aspecto de importancia es el referido a la dinámica del funcionamiento de la actividad administrativa y la manera en que esta puede realizar acciones que aunque por principio deba sujetarse a la legalidad, ocurre que no existe regla o mecanismo que indica para realizar tal acción. En tal sentido, las expresiones que sustentan el principio de legalidad, también se refieren a aquellas actividades que realiza la administración pública sin que estas acciones estén regladas, sin que necesariamente se rompa el esquema tradicional de legalidad, ingresando entonces a terrenos que son propios de la discrecionalidad.

En ese orden de ideas, Garrido Falla sostiene que: "...el principio de legalidad es una de las consagraciones políticas del Estado de Derecho, y al mismo tiempo, la más importante columna sobre la que se asienta el total edificio del Derecho..."³⁹ De acuerdo al tratadista antes citado, "...el principio de legalidad que apoya al sistema administrativo encuentra su origen en la teoría de la división de poderes, ya que de acuerdo con ella la administración no puede confundirse con la legislación porque los administradores se convertirían en opresores si dictaran las normas jurídicas que ellos mismos ejecutarán..."⁴⁰ "Puede temerse, decía Montesquieu, que el Monarca o el Senado hagan leyes tiránicas y las ejecuten ellos mismos, razón por la cual, la actuación del Poder Ejecutivo tiene su límite en las disposiciones del legislativo, conformando su actuación a esas disposiciones."⁴¹

Olivera Toro⁴², sostiene una interesante teoría respecto al principio de legalidad, quien sostiene que el principio de legalidad al emanar del principio democrático de división de poderes, implica:

1. Sumisión de la actividad administrativa a la ley;

³⁹ Garrido Falla. Op. Cit. Página 200.

⁴⁰ Ibid. Página 202.

⁴¹ Olivera Toro. Op. Cit. Página 123.

⁴² Ibid. Página 124.

2. Respeto a la ley; y
3. Limitación del actuar de los funcionarios públicos, que no pueden tomar decisiones contrarias a la ley.

De lo anterior, podemos definir al principio de legalidad, diciendo que es un postulado emanado de la mecánica de división de poderes, el cual orienta a que la Administración no puede realizar actos concretos que no estén previstos en una disposición anterior, la que debe tener características de toda norma, entre ellas generalidad, abstracción, impersonalidad, permanencia, territorialidad, la cual debe ser dictada por el órgano legislativo del Estado, y ejecutado de conformidad con los postulados políticos a través del órgano ejecutivo del Estado, contemplando también que en caso de incumplimiento, el órgano jurisdiccional del Estado, a través de mecanismos preestablecidos, juzgará las actividades que se realicen sin fundamento legal.

Para el tema que interesa a la tesis, el principio de legalidad en materia tributaria, establecido en el artículo 239 de la Constitución, hace referencia a que corresponde con exclusividad al Congreso de la República, decretar impuestos ordinarios y extraordinarios, arbitrios y contribuciones especiales, y que estas sólo podrán decretarse con base a las necesidades del Estado y de acuerdo a la equidad y la justicia tributaria.

Según García Belsunce el principio de legalidad "constituye una garantía esencial en el derecho constitucional tributario, en cuya virtud se requiere que todo tributo sea sancionado por una ley, entendida ésta como la disposición que emana del órgano constitucional que tiene la potestad legislativa conforme a los procedimientos establecidos por la constitución para la sanción de las leyes, y que contienen una norma jurídica."⁴³

La Corte de Constitucionalidad de Guatemala, en la sentencia dictada en el expediente número 2531-2008 de fecha 5 de noviembre del 2009, establece un

⁴³ García Belsunce, Horacio. Temas de Derecho Tributario. Editorial. Abeledo-Perrot. Buenos Aires. 1982. Pág. 78.

concepto de lo que es el poder tributario del Estado indicando que "constituye básicamente, una facultad que posee este ente para crear unilateralmente tributos, sin embargo, ese poder o facultad se ve delegado en nuestro caso, al Congreso de la República, organismo competente para crear los impuestos, arbitrios y contribuciones especiales mediante una ley que regule lo relativo al tema, la cual deberá contemplar como mínimo lo regulado en el artículo 239 constitucional, es decir, el hecho generador, sujeto (s) pasivo(s) de la relación jurídica tributaria, tipo impositivo, la base impositiva, infracciones y sanciones, deducciones, descuentos reducciones y recargos; estas son la condiciones básicas para fijar el quantum, lo cual se traducirá en el impuesto a pagar".⁴⁴

Zavala Ortiz, es uno de los tratadistas que afirma que al principio de legalidad se le denomina también principio de reserva legal, realiza un aporte adicional con su definición al indicar que dicho principio es el que sólo por ley se puede imponer, suprimir, reducir, condonar tributos, establecer exenciones tributarias o modificar las leyes existentes;⁴⁵ a diferencia de otras definiciones y conceptualizaciones dicho autor deja plasmando de manera clara y precisa que el principio de legalidad comprende más que la simple creación de los tributos.

Sólo en virtud de una ley pueden establecerse tributos, como consecuencia de dicho principio fundamental los impuestos son de derecho estricto y requieren de una ley expresa, estándole vedado a los gobiernos municipales el pretender establecer tributos a través de la potestad reglamentaria. Para el Dr. Marco Aurelio Alveño⁴⁶, todo impuesto debe ser creado en virtud de una ley, de aquí la máxima latina de "nulum tributo sine lege". En la legislación guatemalteca, de acuerdo con el artículo 239 de la Constitución Política, sólo el Congreso de la República está facultado para crear impuestos el cual literalmente establece:

⁴⁴ Corte de Constitucionalidad de Guatemala. Gaceta No. 94, Expediente 2531-2008. Fecha de Sentencia: 05/11/2009.

⁴⁵ Zavala Ortiz, José Luis. Manual de Derecho Tributario. Editorial Jurídica ConoSur Ltda. Chile. 1998. Pág. 16.

⁴⁶ Alveño Ovando, Marco Aurelio. DERECHO TRIBUTARIO GUATEMALTECO, Parte General. Ediciones de Pereira. Guatemala, septiembre de 2013, p.298

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

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

Son nulas ipso jure las disposiciones, jerárquicamente inferiores a la ley, que contradigan o tergiversen las normas legales reguladoras de las bases de recaudación del tributo. Las disposiciones reglamentarias no podrán modificar dichas bases y se concretarán a normar lo relativo al cobro administrativo del tributo y establecer los procedimientos que faciliten su recaudación."⁴⁷

El principio de legalidad en materia tributaria es fundamental en un Estado de Derecho puesto que lo que se busca con el es evitar el abuso de poder y la arbitrariedad de la autoridad en la creación de normativas que generen exacciones; Según el autor Rodolfo Spisso, "sólo la ley debe definir cuáles son los supuestos y los elementos de la relación tributaria. Al decir elementos y supuestos, se quiere acentuar que es la ley la que debe definir los hechos imposables en su acepción objetiva y también en la esfera subjetiva, o sea, cuáles son los sujetos pasivos de la obligación que va a nacer. Debe ser la ley la que debe establecer el objeto y la cantidad de la prestación, es decir, el criterio con que debe valuarse la materia

⁴⁷ Constitución Política de la República de Guatemala. Guatemala. 1985. Artículo 239.

imponible, para aplicar luego el impuesto en un monto determinado y es también la ley la que debe definir ese monto”.⁴⁸

Para el profesor chileno Enrique Navarro Beltrán⁴⁹, y entre los demás autores especialistas en el tema, se ha afirmado que la ley debe determinar a lo menos los siguientes elementos: “el hecho jurídico tributario, la correspondiente base imponible, la tasa y el sujeto pasivo de la obligación tributaria. Además, el principio en estudio comprende no sólo las normas que instituyen tributos, sino también aquellas que regulan su determinación y aplicación y las sanciones por la posible infracción de las mismas”.⁵⁰

En el mismo sentido, se ha insistido que “corresponde al legislador no sólo crear el tributo, sino que establecer la totalidad de los elementos de la relación tributaria entre el Estado y el contribuyente, de modo que la obligación quede determinada en todos sus aspectos y pueda cumplirse sin necesidad de otros antecedentes. Un criterio reductor lleva el riesgo de la discrecionalidad administrativa y podría afectar garantías constitucionales como la igualdad ante la ley y la libertad de trabajo y empresarial”.⁵¹

El hecho generador, señalado también en el Código Tributario guatemalteco como hecho imponible, es aquel presupuesto que el legislador plasma en la ley, para tipificar el tributo, mismo que al realizarse da nacimiento a la obligación tributaria,⁵² por lo que de esto se colige que la ley por ella misma no es suficiente para crear la obligación tributaria, sino que se necesita que dentro de la misma el legislador deje plasmada cual es la circunstancia o suceso que va dar origen a la obligación tributaria.

⁴⁸ Spisso, Rodolfo. Derecho Constitucional Tributario, B. Aires, 1993, p.193

⁴⁹ Navarro Beltrán, Enrique. Derecho Constitucional Tributario. Universidad Católica de Chile. Chile. p. 8

⁵⁰ Massone F., Pedro, Principios de Derecho Tributario, Valparaíso, 1975, p. 32

⁵¹ Evans De La Cuadra, Enrique, Los tributos ante la Constitución, Santiago, 1997, p. 51

⁵² Congreso de la República de Guatemala. Decreto Número 6-91. Código Tributario. Guatemala. 1991. Artículo. 31.

En cuanto al tributo, éste ha sido definido por la doctrina como “una prestación obligatoria, comúnmente en dinero, exigida por el Estado en virtud de su poder de imperio y que da lugar a relaciones jurídicas de derecho público”.⁵³

Por su parte, el Código Tributario modelo para América Latina lo define como las “prestaciones en dinero que el Estado, en ejercicio de su poder de imperio, exige con el objeto de obtener recursos para el cumplimiento de sus fines”.⁵⁴

Normalmente los autores distinguen entre impuestos, contribuciones y tasas. Para el profesor chileno Enrique Navarro Beltrán⁵⁵ los primeros consisten básicamente en prestaciones pecuniarias que tiene derecho a exigir el Estado, en virtud de su potestad, en los casos, medida y forma establecida en la ley, con el fin de conseguir un ingreso. En cuanto a su naturaleza admiten ser clasificados entre: a) impuestos directos e indirectos; b) impuestos personales y reales; y c) impuestos personales y progresivos.⁵⁶

Las contribuciones, por su parte, corresponden a prestaciones obligatorias debidas en razón de beneficios individuales o de grupos sociales derivados de la realización de obras públicas o de especiales actividades del Estado.⁵⁷

Al efecto, Enrique Evans consigna que la expresión tributos “engloba toda exacción patrimonial impuesta por la ley a las personas en beneficio de la nación”.⁵⁸ Se trata de una carga pública de carácter patrimonial.

El Código Tributario guatemalteco⁵⁹, hace la siguiente clasificación: impuestos, arbitrios, contribuciones especiales y contribuciones por mejoras, algunos autores

⁵³ Giuliani, Carlos, Derecho Financiero, B. Aires, Tomo I, 1962, p.255

⁵⁴ Código Tributario Modelo Para América Latina, artículo 13

⁵⁵ Navarro Beltrán, Enrique. Derecho Constitucional Tributario. Universidad Católica de Chile. Chile. p. 8

⁵⁶ Figueroa Valdés, Juan E., Las garantías constitucionales del contribuyente en la Constitución de 1980, Santiago, 1985, p. 26 a 30

⁵⁷ Giuliani, Carlos, ob. cit., p. 266

⁵⁸ Evans De La Cuadra, Enrique, Los derechos constitucionales, Tomo II, p. 283

adicionan las tasas. El artículo 11, indica que el tributo tiene como hecho generador, una actividad estatal general no relacionada concretamente con el contribuyente.

El Dr. Marco Aurelio Alveño lo define como “el tributo que el Estado está facultado para cobrar a los contribuyentes, en virtud de una ley, sin quedar obligado a contraprestación alguna respecto del sujeto pasivo”.⁶⁰

En cuanto a algunos principios de los impuestos se pueden mencionar los siguientes principios, provenientes del libro Derecho Tributario y Legislación Fiscal, de los autores José Alvarado y Ottoniel López.⁶¹

a) Principio de justicia

Los súbditos de cada Estado deben contribuir al sostenimiento del Gobierno en una proporción lo más cercana a sus respectivas capacidades. Es decir en proporción a los ingresos que gozan bajo la protección del Estado.

b) Principio de certidumbre

El impuesto que cada individuo está obligado a pagar debe ser fijo y no arbitrario. La fecha, forma de realizarse y cantidad a pagar, deben ser claros para el contribuyente y las demás personas. Para el cumplimiento de este principio es necesario especificar con precisión los siguientes datos: el sujeto, objeto, la cuota, forma de hacer la evaluación de la base, forma y fecha de pago, quien debe pagar las penas en caso de infracción.

⁵⁹ Código Tributario, Decreto No. 6-91, Congreso de la República de Guatemala y sus reformas, Guatemala, 1991.

⁶⁰ Alveño Ovando, Marco Aurelio. DERECHO TRIBUTARIO GUATEMALTECO, Parte General. Ediciones de Pereira. Guatemala, septiembre de 2013, p.160

⁶¹ Chicas Hernández, Raúl, José Alejandro Alvarado Sandoval, Ottoniel López Cruz y Guillermo Fernández y Fernández Apuntes de Derecho Tributario y Legislación Fiscal. Edición ampliada y actualizada, Serviprensa, S.A., Guatemala 2014, p. 385

c) Principio de comodidad

Todo impuesto debe recaudarse en la época y en la forma que es más probable que convenga su pago al contribuyente.

d) Principio de economía

Se plantea de modo que la diferencia de lo que se recaude y lo que ingrese en el tesoro público del Estado sea lo más pequeño posible, ejemplo: Si para cobrar un impuesto se contratan muchos funcionarios y empleados públicos lo más seguro es que los sueldos que se les pague devorarán la mayor parte del producto de los impuestos.

En cuanto a los arbitrios, el artículo 12 del Código Tributario⁶², indica que es el impuesto decretado por ley a favor de una o varias municipalidades.

De lo anterior podemos extraer tres características fundamentales, la primera que es un impuesto, es decir, tiene carácter obligatorio, la segunda, que es decretado por ley, es decir que sólo el Congreso de la República puede emitirlo y la última pero no menos importante que es decretado a favor de una o varias municipalidades.

Para definir a las contribuciones especiales, el artículo 13 del Código Tributario⁶³, indica que contribución especial es el tributo que tiene como determinante del hecho generador, beneficios directos para el contribuyente, derivados de la realización de obras públicas o de servicios estatales. Contribución especial por mejoras, es la establecida para costear la obra pública que produce una plusvalía inmobiliaria y tiene como límite para su recaudación, el gasto total realizado y como límite individual para el contribuyente, el incremento de valor del inmueble beneficiado.

⁶² Código Tributario, Decreto No. 6-91, Congreso de la República de Guatemala y sus reformas, Guatemala, 1991

⁶³ Código Tributario, Decreto No. 6-91, Congreso de la República de Guatemala y sus reformas, Guatemala, 1991

Finalmente, la tasa es un tributo “que se establece expresamente por la ley a favor del Estado u otro ente público, y exigible cuando se presta efectivamente un determinado servicio en forma individual”.⁶⁴

En cuanto a lo referente a las tasas que es uno de los temas principales de esta tesis, la Corte de Constitucionalidad Guatemalteca ha sentado en numerosas sentencias al respecto, valiosa doctrina legal estableciendo que las tasas son una relación de cambio en virtud de la cual un particular paga voluntariamente una suma de dinero y debe recibir como contraprestación un determinado servicio público;⁶⁵ son una cuota-parte del costo de producción de los servicios públicos indivisibles, que el poder público obtiene legalmente de los particulares según su individual y efectivo consumo de tales servicios;⁶⁶ La tasa es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador la prestación efectiva o potencial de un servicio público individualizado en favor del contribuyente; considerándose como elemento esencial del tributo tasa, que su producto se destine a la necesidad del servicio público que constituye la causa jurídica de la obligación.⁶⁷

De este concepto se deduce que las principales características de las tasas son:

- a) se pagan por el disfrute real o potencial de un servicio. Las entidades estatales las pueden cobrar a cada particular en la medida que recibe el servicio o porque, aunque no se tenga interés en él, representa un beneficio potencial;
- b) es semejante al impuesto pues lleva implícita la coerción sobre el que esté obligado a pagarla, aunque no se haga uso del servicio;
- c) deben elaborarse tomando en cuenta el costo efectivo del servicio más un porcentaje de utilidad para el desarrollo;

⁶⁴ Pérez De Ayala, José, Derecho Tributario, Madrid, 1968, p. 54

⁶⁵ Corte de Constitucionalidad de Guatemala. Sentencia del 20 de junio de 1996, dentro del Expediente 533-95

⁶⁶ Corte de Constitucionalidad de Guatemala. Sentencia del 6 de noviembre de 2007, dentro del Expediente 2174-2005

⁶⁷ Corte de Constitucionalidad de Guatemala. Sentencia del 31 de agosto de 1995, dentro del Expediente 259-93

d) los recursos generados sólo pueden ser destinados a la financiación de gastos del servicio público;

e) los contribuyentes son identificados con relativa facilidad;

f) queda a juicio de la entidad respectiva el método de distribución de los costos de servicio.⁶⁸

La tasa es una creación que compete a las corporaciones municipales y que consiste en la prestación en dinero por la contraprestación de una actividad de interés público o un servicio público. Es una relación de cambio, y en la que se dan los elementos de pago voluntario de una prestación en dinero, fijada de antemano y una contraprestación de un servicio público. Por lo que el hecho generador es una actividad estatal o municipal determinada, relacionada concretamente con el ciudadano.

La tasa municipal, cuya naturaleza jurídica ha sido especialmente precisada por la doctrina legal de la Corte de Constitucionalidad que acerca de ella ha dicho: “El artículo 239 de la Constitución consagra el principio de legalidad en materia tributaria, que garantiza que la única fuente creadora de tributos debe ser la ley, estableciendo que es potestad exclusiva del Congreso de la República decretar impuestos, arbitrios y contribuciones especiales, así como la determinación de las bases de recaudación de dichos tributos. En el artículo 255 de ese cuerpo de normas fundamentales se establece que la captación de recursos económicos del municipio debe sujetarse al principio contenido en el artículo 239 ibid. La tasa, según la ya reiterada jurisprudencia de esta Corte, es una relación bilateral en virtud de la cual un particular paga voluntariamente una suma de dinero y debe recibir como contraprestación un determinado servicio público”.

Las municipalidades por mandato constitucional y legal se les otorga, competencia para velar por el debido funcionamiento de los servicios públicos municipales y, por

⁶⁸ Corte de Constitucionalidad de Guatemala. Sentencia del 6 de noviembre de 2007, dentro del Expediente 2174-2005

lo tanto, será este el único supuesto jurídico en que el Código Municipal les asigna competencia para la determinación y cobro de tasas atendiendo los costos de operación, mantenimiento y mejoramiento de calidad y cobertura de dichos servicios municipales.

En adición, el principio de legalidad reza que mientras los ciudadanos deben ser libres para hacer todo lo que no esté explícitamente prohibido por la norma, los funcionarios públicos únicamente pueden hacer lo que está permitido por la ley. Este concepto es fundamental para el establecimiento del Estado de Derecho en un contexto democrático. Un gobierno que no se subordina a la ley rápidamente cae en el autoritarismo y la arbitrariedad. El principio de legalidad implica, en primer lugar, la supremacía de la Constitución y de la ley como expresión de la voluntad general, frente a todos los poderes públicos. Además, el principio de legalidad implica, la sujeción de la Administración a sus propias normas. Todas las actuaciones de los poderes públicos deben estar legitimadas y previstas por la ley, de modo que la Administración sólo puede actuar allí donde la ley le concede potestades. Es decir, el principio de legalidad implica que la ley es el único mecanismo de atribución de potestades a la Administración.⁶⁹

1.9 Principio de Autonomía Municipal

Este aspecto será abordado con mayor propiedad en el capítulo II de la tesis, es este espacio sólo nos limitaremos a referir, que bajo el amparo del principio de autonomía municipal y en congruencia con el principio de legalidad y supremacía constitucional, es posible hacer una propuesta de Código Tributario Municipal, que recoja los aspectos sociológicos, normológicos y axiológicos necesarios a fin de procurar los ingresos adecuados a los municipios y que se fortalezcan los gobiernos locales.

La Corte de Constitucionalidad dentro del Expediente 4328-2011 de fecha 7 de junio de 1998 citó de la Carta Europea de 1985 (Carta de Estrasburgo de 1985), que sobre

⁶⁹ Corte de Constitucionalidad de Guatemala. Sentencia del 14 de noviembre de 2012, dentro del Expediente 1281-2012.

autonomía refiere: “Por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectivas de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de una ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus intereses...”⁷⁰

En ese sentido, en este espacio se menciona que la autonomía municipal a que se refiere la Constitución de la República en el artículo 259, se refiere a la autodeterminación para la gestión de sus intereses, la cual no debe entenderse como soberanía, sino como aquella particularidad dada en función de su respectivo interés, como un derecho a participar a través de órganos propios en el gobierno y la administración de cuantos asuntos le atañen, siendo dicha autonomía local de carácter administrativo más no político.

1.10 El control de constitucionalidad

Desde la perspectiva de los actos humanos (aspecto sociológico) de la relación jurídica, dan cuenta que el principio de inviolabilidad de la constitución, incluidos obviamente la vulneración al principio de legalidad o el principio de supremacía constitucional, no implica que la Constitución no pueda nunca contravenirse, hipótesis por lo demás irrealizable. Toda Constitución es susceptible de infringirse por multitud de actos del poder público, inclusive por actos de naturaleza privada, como lo prevé la ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, posibilidad que ella misma prevé.

Tan es así que establece los medios jurídicos para impedir o remediar las contravenciones que las autoridades del Estado suelen cometer cotidianamente a sus mandamientos por una gama de múltiples causas que no sería prolijo enunciar siquiera. En otras palabras, la Constitución prevé medios de autodefensa instituyendo mecanismos de control de constitucionalidad.

⁷⁰ Corte de Constitucionalidad de Guatemala. Expediente 4328-2011. Fecha de sentencia 7 de junio de 1998.

La violación por parte de los órganos del Estado al principio de legalidad y el de supremacía constitucional, trae aparejado en un sistema democrático, la invalidez de tales actos. Esta invalidez no opera automáticamente sino que requiere la declaración jurisdiccional, que se encomienda a otros órganos estatales de diversa índole según sea el régimen específico de que se trate. De esta manera, dentro de una democracia se controla jurídicamente la actuación de las autoridades del Estado para obtener el imperio de la ley, sobre las autoridades inclusive (control de legalidad) o para mantener el imperio de la constitución sobre las autoridades (control de constitucionalidad), que ingresa como una garantía del Estado de Derecho.

No basta la simple existencia de una Constitución para que el régimen estatal respectivo merezca el nombre de democrático, ya que se requiere que dicho instrumento normativo, como ley fundamental y suprema de Estado, se adecúe a la Constitución real del pueblo para asumir el carácter de legítimo y auténtico.

A este respecto, la Corte de Constitucionalidad ha establecido doctrina legal en cuanto al principio de fundamentalidad de la Constitución, puesto que: "...La Constitución Política de la República, instituyó la Corte de Constitucionalidad como un tribunal de jurisdicción privativa, cuya función esencial es la defensa del orden constitucional. Ello es porque la Constitución como fuente unitaria del derecho de una nación es la génesis del ordenamiento jurídico...; de lo anterior deviene que formalmente la razón de validez del orden jurídico se deriva de una sola norma fundamental, esto es, la Constitución Política de la República, cuya supremacía ha sido reconocida en la propia Constitución y como corolario de esto, ninguna autoridad del Estado tiene poderes o facultades superiores a las que le otorga la carta fundamental..."⁷¹

Flores refiere que las normas o actos que desarmonicen la Constitución, al ser denunciadas, serán sometidas al proceso y, una vez establecida su disconformidad, en el fallo que se profiera, se declara su nulidad. Al hablar de enjuiciamiento,

⁷¹ Corte de Constitucionalidad. Sentencia del 5 de septiembre de 1990, dentro del expediente 267-89.

necesariamente se alude al proceso jurisdiccional cuya finalidad es solucionar conflictos de interés mediante una sentencia.⁷²

Hifra Heras, citado por Burgoa,⁷³ indica que del principio de supremacía constitucional y de su aplicación en la dinámica jurídica se derivan varias consecuencias, pero que, como fundamentales, se desprenden las siguientes:

- a) El control de constitucionalidad de las leyes que se impone a raíz de la necesidad de que la constitución debe condicionar el ordenamiento jurídico; y
- b) La imposibilidad jurídica de que los órganos deleguen el ejercicio de las competencias que les han atribuido en la Constitución.

En ese orden de ideas, el principio de la supremacía llega a la conclusión de que las normas o actos infractorios de la constitución no valen, o lo que es lo mismo, que son inconstitucionales. Sin embargo, establecida la enfermedad que podría aquejar al principio de supremacía, ahora deviene indicar el remedio.

Bidart Campos se refiere a esta temática en el sentido de que la doctrina de la supremacía pasa de inmediato a forjar el control o la revisión constitucionales, como mecanismo que, confrontando normas y actos con la constitución, verifica si están o no de acuerdo con ella, y en caso de no estarlo, los declara inconstitucionales, enervando su eficacia por falta de validez.

El ejercicio del poder público es objeto de diversas formas de control; por ello el concepto de control es uno de los postulados fundamentales del Derecho Constitucional; entre el poder y control existe una relación que el tratadista Ricardo Haro, citado por Giovanni Salguero Salvador califica como dialéctica, de modo que todo fortalecimiento del poder debe acompañarse del correspondiente mecanismo de control fortalecido, es decir que a mayor poder, mayor función controladora.⁷⁴

⁷² Flores, *Ibíd.* Página 83.

⁷³ Burgoa, *Op. Cit.* Página 329.

⁷⁴ Salguero Salvador, Giovanni. *El Control de Constitucionalidad de las Normas Jurídicas*. Edición de la Corte de Constitucionalidad, Guatemala, 2010, Página 19.

De conformidad con ello, la Corte de Constitucionalidad de Guatemala, se refiere a este punto, de la siguiente manera: “El principio fundamental del control de constitucionalidad es el de la supremacía de la Constitución, conforme el cual ésta prevalece sobre cualquier ley y sanciona con nulidad las leyes que violen o tergiversen las normas constitucionales. La jerarquía constitucional y su influencia sobre todo el ordenamiento jurídico tiene una de sus manifestaciones en la prohibición de que las normas de jerarquía inferior puedan contradecir a las de jerarquía superior. El principio de supremacía legal está garantizado por la Constitución; por una parte, la que ordena la adecuación de la ley a las normas constitucionales y, por la otra, la que impone a los tribunales el deber de observar en toda resolución o sentencia el principio de que la Constitución prevalece sobre cualquier ley. Del principio de supremacía se deriva el de la jerarquía normativa que impone la coherencia del ordenamiento jurídico, de manera que la norma superior determina la validez de la inferior.”⁷⁵

En el Derecho Constitucional guatemalteco, así como la doctrina de la supremacía y del control constitucional, cobra vigencia, dado que además de la Constitución y las Leyes Constitucionales, la jurisprudencia ha jugado un papel fundamental para el mantenimiento del Estado de Derecho Constitucional. El control de constitucionalidad cuenta con la fórmula acuñada en la Constitución mediante la cual se establece el principio de que serán nulas ipso jure las leyes y las disposiciones gubernativas o de cualquier otro orden que disminuyan, restrinjan o tergiversen los derechos que la Constitución garantiza, estableciendo además que los tribunales de justicia en toda resolución o sentencia observarán obligadamente el principio de que la Constitución prevalece sobre cualquier ley o tratado.

Es por lo anterior, que el eje básico del constitucionalismo es la limitación del poder político dentro de un Estado de Derecho y por ende es imperativo la implementación de sistemas de control de constitucionalidad del ejercicio del poder, mismos que pueden ser de tipo político, como de tipo jurisdiccional.

⁷⁵ Corte de Constitucionalidad de Guatemala. Expediente 533-95. Sentencia de 20 de junio de 1996.

1.11 Cierre de capítulo

De conformidad con los principios contenidos en la Constitución Política de la República de Guatemala, en que se basa la organización democrática del Estado, ha cobrado vigencia importantes medios jurídicos que garantizan el irrestricto respeto a los derechos inherentes al ser humano, a la libertad de su ejercicio y el sometimiento de las normas y disposiciones de autoridad a las normas fundamentales que rigen la vida de los integrantes del Estado a fin de asegurar el régimen de Derecho.

Para el desarrollo de los principios constitucionales se ha instaurado instituciones jurídicas que protegen a las personas contra las amenazas de violaciones a sus derechos o restaura el imperio de los mismos cuando la violación hubiese ocurrido; otra garantía es el ejercicio irrestricto de la libertad individual, lo cual protege a las personas ante el posible sufrimiento de vejámenes o detenciones ilegales; por último se ha instaurado un régimen de control de legalidad de las normas jurídicas, estableciendo que son nulas de pleno Derecho las leyes y las disposiciones gubernativas o de cualquier otro orden que regulen el ejercicio de los derechos que la Constitución garantiza, si los violan, disminuyen, restringen o tergiversen.

Nótese que la institucionalidad constitucional se centra en el aseguramiento de un régimen de Derecho, para ello se dio vida a importantes instituciones de control de la constitucionalidad de las normas jurídicas y disposiciones de autoridad y para ello se ha instaurado la competencia de la Corte de Constitucionalidad como un tribunal permanente de jurisdicción privativa, cuya función esencial es la defensa del orden constitucional, con independencia de los demás organismos del Estado.

Para la tesis es importante sólo una parte de la amplia gama de principios constitucionales, como ejemplo la supremacía constitucional, el principio de legalidad en materia tributaria y el principio de autonomía municipal, sin dejar de lado la importancia de otros fundamentos filosóficos pero que no se relacionan con la temática abordada en este espacio; estos tres aspectos, la supremacía constitucional, el principio de legalidad en materia tributaria y el principio de

autonomía municipal, son de especial relevancia, porque de ello se deriva el objetivo general de la tesis, el cual se centra en analizar los principios de legalidad tributaria y autonomía municipal establecidos en la Constitución Política de la República de Guatemala.

Lo anterior, porque en la legislación ordinaria se encuentra vigente el Decreto 12-2002 del Congreso de la República -Código Municipal-, mediante el cual se desarrolla importantes principios constitucionales, entre ellos el reconocimiento y establecimiento del nivel de Gobierno Municipal, con autoridades electas directa y popularmente, lo que implica el régimen autónomo de su administración, como expresión fundamental del poder local, y que la administración pública será descentralizada, para que en el Marco de la Constitución se promueva su desarrollo integral y el cumplimiento de sus fines.

Capítulo II

Derecho Municipal

1. Definiciones

Adriano Carmona Romay, ha definido el derecho municipal como... “el conjunto de principios legales y normas de jurisprudencia referentes a la integración, organización y funcionamiento de los gobiernos locales.”⁷⁶

Otro importante aporte a la academia, lo brinda Ives de Oliveira, quien refiere: “...el derecho municipal es el ordenamiento jurídico de la administración pública del municipio, y atañe a las respectivas relaciones en un radio de acción tan amplio que tiene por límite las propias manifestaciones de la vida municipal.”⁷⁷

En una amplia aportación, Adolfo Korn Villafañe sostiene que el derecho municipal es: “...una rama científicamente autónoma del derecho político, con acción pública, que estudia los problemas políticos, jurídicos y sociales del urbanismo y que guarda estrecho contacto con el derecho administrativo, con el derecho impositivo, con el derecho rural, con la historia institucional y con la ciencia del urbanismo.”⁷⁸

Por su lado, Antonio María Hernández define que el Derecho Municipal es la parte del derecho público que estudia lo relativo al municipio. Se trata del enfoque de la ciencia jurídica destinado a investigar el origen histórico, la naturaleza, definición, elementos y fines de la institución municipal, así como su inserción en el Estado, sus relaciones, competencia y demás aspectos del gobierno, administración y finanzas locales. El derecho municipal es el derecho de la ciudad. De ahí su linaje, adentrado en la historia humana, que alcanza momentos de esplendor y luminosidad en Grecia y Roma en la Edad Media, y que hoy está en permanente evolución.

⁷⁶ Carmona Ramoy, Adriano. Programa de Gobierno Municipal. La Habana, sin datos editoriales, 1950, Página 19.

⁷⁷ De Oliveira, Ives. Curso de Derecho Municipal, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1960, Página 49.

⁷⁸ Korn Villafañe, Adolfo. La República Representativa Municipal. Argentina, sin datos editoriales, 1944, página 36.

No se pretende iniciar este capítulo con conclusiones, no obstante es meritorio, detenerse para entender el por qué el análisis histórico antes realizado, a fin de definir con propiedad al Derecho Municipal.

2. Antecedentes de los Gobiernos Municipales

2.1 Justificación

Uno de los objetivos específicos de esta tesis, es analizar la viabilidad de las condiciones para proponer un Código Tributario Municipal, a que hace referencia el artículo 9 de las Disposiciones Transitorias y Finales de la Constitución Política de la República de Guatemala. Ello porque conforme lo dispuesto en la Constitución y el Código Municipal, las Municipalidades tienen autonomía financiera y ejercen la administración de los arbitrios, tasas y contribuciones especiales que válidamente le corresponden, para ello ha sido necesario examinar los principios de legalidad y autonomía municipal establecidos en la Constitución, lo cual fue desarrollado en el capítulo anterior.

Ahora corresponde dedicar un espacio al estudio de la institución sobre la que gira esta tesis, ya que dentro de los aspectos que más relevancia ha tenido en los últimos años para el Derecho Administrativo y para el Derecho Constitucional, en el sistema jurídico guatemalteco que está ubicado en el artículo 253 y 254 de la Constitución Política de la República: el municipio.

La actividad que tiene el municipio en el desarrollo político, económico, social y cultural dentro del Estado, ha propiciado que tanto juristas, sociólogos, politólogos, economistas e historiadores lo estudien con gran pasión y esfuerzo, a fin de proponer nuevas alternativas para un mejor funcionamiento interno del mismo. Es precisamente la sociología del derecho la que ha dedicado espacios para el estudio de la razón o fines de la organización social.

A continuación se brinda un acercamiento sobre los antecedentes históricos de los municipios, así como su desarrollo en los distintos textos constitucionales vigentes en Guatemala, que dan cuenta de su evolución en el plexo constitucional y el estatus actual del municipio como gobierno local, a fin de fundamentar los objetivos de la tesis.

2.2 Origen sociológico y legalista del municipio

La palabra municipio deriva de la etimología de manus (carga) y de capere (asumir o hacerse cargo), para referirse al hecho de que las ciudades dominadas por Roma debían pagar un cierto tributo, que recibía el nombre de municipio en virtud de la obligación que tiene el latino de contribuir.⁷⁹

En esta connotación ya afloran dos elementos sustanciales: asociación de vecinos y régimen legal. De ahí que el municipio sea considerado como una figura sociopolítica y jurídica, dando pie a la elaboración de diversas tesis, porque también fueron diversas las causas que propiciaron la integración de primitivas comunidades municipales. De esta manera podemos expresar que diferentes tratadistas coinciden en que existen dos corrientes que explica el fenómeno de organización, por un lado la sociológica y por otro la jurídica.

El fenómeno sociológico se explica a razón de los diversos factores que influyen en la necesidad de asociación, sea por fines de auxilio, seguridad u organización parental, no obstante bajo esta línea de pensamiento es la instauración de grupos con fines de estructuración política y administrativa.

A este respecto Manuel Ossorio refiere: “Según una teoría llamada sociológica o jusnaturalista, se trata de una organización que se forma espontáneamente, porque así lo requiere el hecho natural, y no intencionado, de que diversos núcleos

⁷⁹ Nava Negrete, Alfoso y Quiroz Acosta, Enrique. Enciclopedia jurídica mexicana. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Editorial Porrúa. México, Página 98.

familiares se instalen en terrenos próximos unos de otros, de donde surgen necesidades comunes y la precisión de regularlas y de administrarlas. De ahí que el municipio, muy lejos de ser una institución creada por el Estado, tenga un origen anterior a él. Si se prefiere, que el municipio haya constituido, después de la familia, la primera forma de organización política y que la existencia de diversos municipios dentro de territorios también próximos y con necesidades comunes haya dado lugar a otro organismo superior, que es el Estado.”⁸⁰

El mismo autor antes citado refiere a una segunda tesis sobre la naturaleza del municipio: “Según otra teoría llamada legalista, el municipio no sólo no tiene el expresado origen natural, sino que además es una institución creada por la ley y sin más atribuciones que las concedidas por el Estado.”⁸¹

La tendencia jurídica, se asemeja a que la creación del municipio es una mera disposición del Estado, declarando falso el origen natural de la organización social, ya que sólo el Estado como ente originario es el ente facultado para dar vida a la institución municipal.

Hans Kelsen, al referirse al municipio manifiesta que sólo el Estado al que pertenece puede darle la calidad de comunidad jurídica infraestatal: “Así como que los actos administrativos tienen que imputarse, en último término al Estado, como unidad de la totalidad, ya que aquél no es más que un órgano, una parte del Estado, y no existen, sino en virtud de una delegación estatal.”⁸²

Cualquiera que sea el verdadero origen, y partiendo del hecho de su existencia, no cabe duda acerca de que su finalidad se halla vinculada con el servicio de las necesidades de los integrantes del grupo municipal, o sea los vecinos; entre ellas las

⁸⁰ Ossorio, Manuel. Diccionario de Ciencias Políticas, Jurídicas y Sociales. Editorial Heliasta, Argentina, 2000, Página 632.

⁸¹ Ibid. Página 633.

⁸² Kelsen, Hans. Teoría general del Estado. México, Editora Nacional. 1965, Página 242.

que afectan a la sanidad de la población, a la asistencia benéfica, a los transportes urbanos, al alumbrado y limpieza, a la ordenación del tránsito y otras tareas propias, las que son atendidas con los recursos de los impuestos y tasas que pagan los contribuyentes.

2.3 Concepto

La filología de la palabra municipio deviene de los antecedentes históricos que más adelante se brindarán, no obstante en este espacio es imperativo traer a cuenta que el concepto que contenía el Diccionario de la Academia Española de la Lengua en una versión de 1936, brindaba como acepción de Municipio lo siguiente: “Conjunto de habitantes de un mismo término jurisdiccional, regido en sus intereses vecinales por un ayuntamiento.”⁸³

Se hace advertencia de que la obra antes citada, data del tercer decenio del siglo pasado, porque es evidente que falta la acepción jurídica que es la más importante para la cuestión actual, que se refiere a la entidad política y administrativa, que no es lo mismo que habitantes, es decir personas domiciliadas en una ciudad o aldea. Pero de especial importancia en el concepto antes vertido es la inclusión del ayuntamiento como ente administrador del municipio.

La conceptualización general del municipio, se refiere a que: “El municipio es una persona de derecho público que se constituye por un territorio determinado, que tiene como fin administrar sus propios recursos, pero que depende en mayor o menor medida de una entidad pública superior.”⁸⁴

⁸³ Diccionario de la Academia Española de la Lengua. Editado por la Real Academia Española. España, 1936, Página 521.

⁸⁴ Hernández Gaona, Pedro. Derecho Municipal. Editorial Porrúa, México, 1986, Página 32.

Por su lado Gabino Fraga apunta que el municipio es: "...una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada."⁸⁵

En ese orden de ideas Acosta Romero, citado por Ignacio Burgoa señala que el municipio no limita su actividad a la prestación de servicios, sino que éste realiza un sinnúmero de actividades políticas, administrativas y culturales.⁸⁶

Para los efectos de la tesis, resulta importante citar a José María Chico Ortiz, quien refiere: "como es lógico, no existe una norma universal relativa a la organización de los municipios, pues ella deriva de los diversos Estados. Puede sin embargo, afirmarse que por lo general están integrados por cuerpos colegiados y deliberantes, que tiene a su cargo establecer las normas u ordenanzas que afecta a la prestación de los servicios que tiene a su cargo, y un órgano ejecutivo, que se encuentra sometido a la autoridad de un jefe corrientemente llamado alcalde. La rama deliberante suele estar formada por los concejales o ediles de elección popular y presidida según las legislaciones por el propio alcalde. En unos países el alcalde es electo popularmente y en otros es un delegado del órgano ejecutivo."⁸⁷

Es así que el municipio es una especie de circunscripción territorial de carácter político y administrativo que se ubica dentro del Estado y que entraña una forma de descentralización de los servicios públicos, esta forma de organización es a lo que los tratadistas del derecho administrativo llaman descentralización por región.

Para que el municipio pueda existir debe estar constituido por algunos de los elementos que conforman el Estado, claro que desde la óptica de la teoría clásica del Derecho: una población, un territorio y una autoridad. Sin estos elementos no puede existir fácticamente el municipio.

No obstante lo anterior, dentro del concepto de municipio debe agregarse dos elementos de suma importancia: la autonomía y autarquía, sin los cuales el municipio

⁸⁵Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, México, 1978, Página 21.

⁸⁶Burgoa, Ignacio. Derecho constitucional mexicano. Editorial Porrúa, México, 1989, Página 332.

⁸⁷Chico Ortiz, José María. Derecho Municipal. Ediar, España, 1991, Página 93.

tampoco podría existir. Estos dos elementos son los que han generado mucha divergencia de opiniones en cuanto a generar reglas que afecten a la población en materia tributaria, y es precisamente el porqué de esta tesis.

Es de hacer notar que aunque el municipio forma parte de los niveles de gobierno, no dicta sus propias leyes, sino que es la ley expedida por el cuerpo legislativo central (Congreso de la República de Guatemala) la que dicta los cánones administrativos del municipio. Es por ello relevante dejar con suma claridad que si bien la autarquía es el vehículo para diseñar un ordenamiento jurídico interno que permita a las municipalidades emitir normas que permitan desarrollarse, estas no pueden trastocar el principio de legalidad a que se refiere la Constitución.

2.4 Antecedentes históricos y constitucionales del municipio

2.4.1 Antecedentes históricos

Conocer el desarrollo histórico de una institución del derecho, permite conocer la naturaleza jurídica, el por qué del reconocimiento social, la adaptabilidad de sus fundamentos a los diversos cambios sociales, los fines de su instauración y con ello conocer la orientación ante las particularidades de cada cultura en que ha servido de modelo para el control de la sociedad.

Como se evidenciará a continuación, el municipio como entidad de derecho público, e instituto jurídico de organización comunitaria, supeditada a un gobierno estatal, con capacidad de elegir a sus autoridades pero con incapacidad para generar leyes, no es una materia propia de la Constitución de Guatemala, esta institución del derecho es de larga data, por lo que a continuación un breve referente de su contenido sustantivo en la historia mundial.

2.4.1.1 Edad Antigua

De conformidad con las anotaciones de Ignacio Burgoa, para la comprensión del régimen municipal es necesario agotar el estudio de sus antecedentes. Para este autor: “Según Cicerón, el municipio era en Roma una ciudad que se gobernaba por sus leyes y costumbres y gozaba del fuero de la vecindad romana. Su implicación jurídica y política, como puede advertirse no coincide cabalmente con la acepción etimológica de la palabra, que proviene del “*munus*” –oficio- y “*capere*” –tomar-.

De conformidad con las anotaciones de Nava Negrete: “En tiempos micénicos, Grecia estaba gobernada por reyes. Luego de la invasión doria, los reinos fueron destruidos. Lentamente, los griegos comenzaron a crear el ideal de la polis, una comunidad autónoma formada por una ciudad principal y una pequeña franja de tierra laborable a su alrededor.”⁸⁸

Una polis no es más que una ciudad independiente, a lo que llamamos “ciudad-estado”. Los límites de cada polis no superaban los 100 kilómetros cuadrados, y cada uno se consideraba una nación separada, tenía su propio gobierno, fiestas y tradiciones, y cada uno intentaba controlar la región a su alrededor.⁸⁹

El poderío que alcanzaron las polis, no solo a nivel político y económico, conllevó a las constantes guerras entre ellos, sino también del poderío militar por lo numeroso de los ejércitos, como ejemplo las constantes batallas libradas en Esparta, inclusive la guerra de Troya, son algunos referentes de estos gobiernos locales.

Otro ejemplo de la importancia de los gobiernos locales, es el mandato de Poncio Pilato, que siendo miembro de la orden ecuestre, fue el quinto prefecto de la provincia romana de Judea, entre los años 26 y 36 D.C., por lo que tuvo un papel relevante en los acontecimientos de la provincia en esos años, inclusive en los pasajes de los libros de la Biblia de tradición judeo cristiana, se entiende que Pilato fungía como el delegado del Imperio Romano bajo la concepción jurídica similar al municipio.

⁸⁸ Nava Negrete, Alfoso. Ibid. Página 101.

⁸⁹ Loc. Cit.

El municipio aparece en Roma como título concedido a ciertas ciudades por ella conquistada. Era el municipio romano, según Azcarate citado por Ossorio, una concesión graciosa y un privilegio. El municipio romano poseía una organización popular. Era el pueblo, congregado en Asamblea quien designaba a sus representantes y gestores. La lex Iulia Municipalis de 45 A.C quien reguló la organización municipal de Roma.⁹⁰

2.4.1.2 Edad Medieval

Escribir sobre instituciones jurídicas en la época medieval, es equivalente a examinar la fuerza de los ejércitos en aniquilar poblaciones completas asentadas en territorios propios, para deponer a las autoridades propietarias del territorio e imponer nuevas formas de gobierno. La caída del imperio romano de occidente, dio lugar a múltiples invasiones, imposición de religiones, estatismo, migración y ruptura del ordenamiento jurídico tradicional.

En esa época, España quedó sujeta a la dominación del Imperio Romano, por lo que el pueblo español sufrió en todos los aspectos, tanto públicos como privados, la influencia de la cultura romana. Es así como aparece en España la figura del municipio romano. Según Ochoa Campos, "...la mayor parte de las ciudades españolas quedaron organizadas como estipendiarios, pocas como confederadas y aparecieron algunas ciudades y colonias de fundación romana."⁹¹

A la caída del imperio romano, España sufrió la invasión de los godos, pero el municipio conservó entre los visigodos la organización y la sombra de la autonomía de que gozaba en los últimos tiempos de imperio romano.

A este respecto, Adolfo Posada refiere que "...La invasión de los bárbaros produjo un decaimiento de la vida urbana de las ciudades, por ello en la Edad Media es posible encontrar antecedentes de organizaciones locales, en el conventus publicus

⁹⁰ Ossorio, Ibid. Página 661.

⁹¹ Ochoa Campos, Moisés. Op. Cit. Página 80.

vicinorum, que era una especie de asamblea de los hombres libres de una población, que gozaba de cierta autonomía muy similar a la que gozaban los municipios en las últimas etapas del imperio romano.”⁹²

El mismo autor antes citado refiere que estas instituciones tenían facultades en materias como edilicias, sobre deslinde y amojonamiento, heredades, policía, indagación y búsqueda de fugitivos, y judiciales en la aplicación de ciertas penas.

Con el surgimiento de las ciudades, después del Siglo X, comenzó otra estructuración política distinta: la propia del feudalismo con sus respectivos centros de poder: la iglesia, los reyes y la nobleza. Este proceso no fue igual en todo Occidente, ya que hubo variado desarrollo de las ciudades y diversas relaciones entre los centros de poder. Por lo que existieron distintos regímenes jurídicos según los respectivos países y las etapas históricas.⁹³

Héctor Vásquez refiere que la mayoría de autores españoles coinciden en afirmar que: los restos de la organización romana no sobrevivieron (en la península ibérica) a la ruina del reino visigótico, y que no son muchas las huellas que los árabes dejaron en este campo de lo municipal.⁹⁴

El mismo autor citado, señala que durante el proceso de reconquista, conforme los españoles van recuperando territorio, arrebatándoselo a los árabes, se fue haciendo necesario que se organizaran las nuevas comunidades que surgían como consecuencia de dicho proceso de reconquista. Esta situación llevó a que fueran surgiendo municipios, los cuales fueron el primer núcleo de organización social, siguiendo los lineamientos generales del municipio romano, con lo que se favoreció el desarrollo de la vida de las ciudades.⁹⁵

⁹² Posada Adolfo, El régimen municipal en la edad moderna. Editorial Espasa, España, 1936, Página 89.

⁹³ Op. Cit. Página 91.

⁹⁴ Vásquez, Héctor. El nuevo municipio mexicano. Secretaría de Educación Pública. Serie Foro, México, 1986, Página 49.

⁹⁵ Op. Cit. Página 52.

Por otro lado la presencia de la iglesia en todas las esferas del mundo medieval no ofrece ninguna duda, ya que nos situamos ante uno de los aspectos que da mayor unidad a un período histórico tan diverso, cambiante y extenso cronológicamente como fue la Edad Media. A su vez no es menos cierto que los fenómenos religiosos tienen una importante conexión con la sociedad en la que nacen, y que los hechos puramente eclesiásticos y los acontecimientos sociales no caminan separados, sino estrechamente unidos.

Desde este punto de vista, es evidente que las órdenes religiosas más desarrolladas, jugaron un papel muy importante en el desarrollo de la cultura y el estatismo del Medioevo; por un lado el catolicismo impuesto en Europa del Este, el Judaísmo de las poblaciones árabes, sin dejar de mencionar que las poblaciones asiáticas contaban con sus propias ordenanzas religiosas radicales evidentes hasta estas fechas.

A este respecto Ladero Quesada sostiene que: "...lo religioso y eclesiástico está presente en muchos aspectos de la vida medieval que hoy aparecen o se consideran como seculares."⁹⁶ De este modo, "*Iglesia*", "*Religiosidad Cristiana*", "*Sociedad Medieval*" y "*Estado*" son términos distintos, cada uno de ellos con su especificidad, su propio ámbito de aplicación y sus propios contenidos pero que combinados adquieren un sentido y una significación extraordinaria para avanzar en la comprensión del pasado.

En ese sentido, el municipio en su conceptualización pura, no es un concepto propio de los gobiernos centrales como el que encontramos en la literatura actual, sino que es un resabio de las delegaciones de las catedrales y los cabildos medievales.

La descentralización administrativa como la conocemos hoy, no se ha iniciado desde el centro de las organizaciones institucionales de manera endógena, esto es delegando parte de la soberanía y del poder en gobiernos locales; al contrario, este fenómeno ha sido eminentemente exógeno, es decir que las organizaciones

⁹⁶Ladero Quesada, Mario. Historia de la Iglesia en la España medieval. Editorial Murcia, España, 1978, Página 37.

estatales debieron centralizar el poder en lo que hoy conocemos como gobierno central para recuperarlo de esa disgregación que mantuvo en la época medieval las instituciones eclesiásticas ligadas a la Iglesia Católica, al menos en la Europa del Medioevo.

A decir de Hernández Ganoa⁹⁷, los cabildos formados por las órdenes religiosas alrededor de las catedrales cobraron tal importancia, que estos estaban a cargo de la recolección de los impuestos, y que solo parte de ellos eran remitidos al Rey, bajo ordenanzas especiales y autorizaciones para estas actividades eminentemente administrativas.

Curiosamente las órdenes religiosas eran una suerte de gobierno local, por un lado la construcción de iglesias en aldeas y pequeños pueblos era una decisión de los cardenales, no obstante para la edificación de una catedral no bastaba el beneplácito local, sino que era necesaria la bendición del máximo jerarca de la Iglesia Católica y la venia del Rey del lugar donde esta se edificaría.

Según María José Lop Otín, "...aunque en una diócesis hubiera numerosas parroquias rurales y urbanas así como prestigiosos monasterios y conventos de órdenes monásticas o mendicantes, no hay duda que la institución eclesiástica más influyente que se desarrollaba en su demarcación era la catedral, fundada en la ciudad más importante de la misma. La catedral es la iglesia madre de cada diócesis, donde el obispo ejerce funciones tutelares. Su alta misión conlleva rodearse de un "presbyterium", un grupo de clérigos que según el Código de Derecho Canónico les corresponde celebrar actividades en la comunidad."⁹⁸

Este presbyterium a que se hace referencia, es lo que en las comunidades católicas hispánicas se llamó cabildo. Estos cabildos, estaban integrados en un primer momento por misioneros eclesiales, sacerdotes, párrocos y relevante para esta tesis, por un delegado de las familias poderosas de la región.

⁹⁷ Hernández Gaona, Pedro. Derecho Municipal. Op. Cit. Página 36.

⁹⁸ Lop Otín, María José. El cabildo catedralicio de Toledo en el Siglo XV. Universidad Complutense de Madrid. Departamento de Historia Medieval. España, 2002, Página 20.

Los cabildos fueron tan importantes para el mantenimiento del orden, que es hasta la época prehispánica y el decaimiento de la iglesia, es que se inician las discusiones sobre lo que hoy conocemos como Estado Laico. Esa laicidad a que se refiere la doctrina contemporánea se refiere a la formación de delegados de la Corona en cada pueblo para el control de la administración.

La Carta Magna de 1215 surge justamente por las constantes luchas de los Barones ingleses con los delegados de la Corona en cada región, por el alto costo de los impuestos, el costo de la guerra fue insostenible sin las contribuciones internas. Para estas épocas ya se identifica plenamente al cobrador de impuestos como un delegado del Rey que actuaba con total independencia y autonomía de los cabildos católicos.

Como primeras conclusiones de los municipios en la edad media, referimos que son formas de organización local con rasgos particulares de representación de los gobiernos centrales en las poblaciones desarrolladas y con importantes presencias eclesiásticas y sociales, con posibilidades de realizar acciones propias de los gobiernos centrales pero supeditados a ellos. El mecanismo de elección de representantes, si bien no está definido a través de elecciones abiertas, da cuenta que sí estaba integrado por delegados de la Corona y por personas notables de la región. Las características de municipio y concejo son instituciones propias del imperio romano, la cual fue impuesta a los poblados hispánicos las cuales sufrieron alteraciones durante las invasiones de los godos. Durante el proceso de reconquista son los Españoles los que en territorio recuperado, fundan municipios como un mecanismo de control social, pero no con poderes absolutos, únicamente poderes delegados por la Corona.

2.4.1.3 Edad Moderna

A diferencia de la imposición por la fuerza de la institucionalidad, la Edad Moderna está marcada por el uso racional de la fuerza, la razón y la sensatez en la gobernabilidad al grado de instaurar la democracia, la modernidad de las instituciones y el impulso tecnológico. El desarrollo de las instituciones jurídicas durante esta época se relaciona con la caída de Constantinopla y claro el

descubrimiento de América, que necesitaba de la adecuación de la cultura hacia nuevos desafíos culturales, religiosos y políticos.

Sin perder de vista que el objetivo de la tesis es eminentemente descriptivo de los poderes locales y de la forma en que estos deben adecuar sus ordenanzas o normativas al régimen constitucional y legal centralizado, es importante traer a cuenta que solo entendiendo los antecedentes históricos del municipio, es que podemos realizar un verdadero análisis sociopolítico centrado en la autonomía municipal y la correcta aplicación de la autarquía de los territorios, solo así podrá elaborarse una propuesta acorde a la realidad jurídica de Guatemala, que rememore la relación jurídica que existe entre la legislación oficial y las ordenanzas de la población y las normas de origen directo de los municipios mismos.

Justamente es el descubrimiento de América uno de los eventos que marcan el inicio de la época moderna, y por ello tan importante el estudio de las instituciones jurídicas al momento de analizar la institucionalidad democrática de los municipios. En ese sentido, ha sido Rafael Altamira y Crevea, uno de los historiadores que más aportes ha realizado en el estudio del derecho indiano impuesto a raíz de la conquista española y la imposición de la cultura en la América recién “*descubierta*”. Referimos a este autor, por la riqueza del acervo cultural en su “Plan y documentación de la historia de las municipalidades en las Indias Españolas (Siglos XVI –XVIII) por los prolijos aportes en la comprensión de tan importante instituto jurídico.”

Según el autor arriba mencionado, refiere que: “Los juristas de aquellos tiempos y la legislación colonial más o menos recopilada, dejan ver su idea de Derecho Municipal como un derecho secular (del Estado) especialmente de los municipios o cabildos creados en la colonización.”⁹⁹

Nótese que para fines de esta tesis, las cédulas, son ordenanzas municipales con carácter legislativo central y con una pena reservada ante el desacato de la ordenanza, y la misma con fundamento en los mandatos Reales, de ahí la relevancia

⁹⁹ Altamira y Crevea, Rafael. Plan y documentación de la Historia de las municipalidades en las Indias Españolas: Siglos XVI-XVIII. Taller de la Editorial Cultura. Argentina, 1951, Página 17.

de la comprensión del rol que desempeñaron los cabildos en la América colonial, dados los rasgos de mantenimiento del orden a que se hizo referencia en los municipios en la época medieval, meramente representación de la Corona en los territorios conquistados.

Alfonso de la Vega, citado por Altamira y Crevea sostiene que: "...si de los juristas coloniales pasamos a la legislación recopilada, hay que tener en cuenta, principalmente, la escasez de normas de esta materia, de la cual nunca se escribió un estatuto municipal común a todos los territorios coloniales. Lo característico de los legisladores metropolitanos y americanos fue dejar libre la voluntad y la apreciación de las circunstancias regionales y locales, a los fundadores de pueblos en los territorios que se iban descubriendo y dominando. Es evidente que esta posición la impuso el hecho de la falta de una ley general para los municipios de España. La tradición medieval que subsistió en los años primeros de la colonización, a medida que se creaba la base de la población americana, fue la de conservar la condición específica de los fueros propios de cada lugar, no obstante la rápida caída del régimen municipal metropolitano que empezó en tiempo de los reyes católicos y a pesar de los intentos de unificación de Fernando III, Alfonso X y Alfonso XI se dio mayor sustitución de vecinos en el ayuntamiento y las élites cedieron espacios posteriormente colocados en dirigentes administrativos nombrados directamente por la Corona."¹⁰⁰

Sin restar importancia al contenido íntegro del texto antes citado, se considera importante remarcar el hecho de que en la Edad Moderna como ocurrió hasta el año 2002 en Guatemala con la Vigencia del Decreto 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala, no se había escrito un documento unificado que regulara el marco de actuación de los municipios. De ahí quizá la confusión de los amplios poderes otorgados mediante Cédulas Reales a los miembros de los Concejos Locales.

¹⁰⁰ Ibid. Página 28.

Es De la Vega quien hace una dura crítica ante la anomia, la centralización jurídica y la ordenación de las ordenanzas municipales, al sostener que “Por todos esos motivos, las recopilaciones ofrecen un pequeña suma de leyes generales que se conserva en la Recopilación Definitiva de 1680, que dan testimonio de las diferencias de gobiernos municipales y de la facilidad de organización que se dejó a los vecinos en cada lugar, sabido es que aparte de las referencias que llaman a otros títulos o libros, el centro de la legislación municipal se reduce a partes aisladas y hasta contradictorias a la que no se dio mayor importancia porque en las altas esferas de la Corona Española se dijo que era el Derecho Indiano, solo para administrar a los indios y que no merecía el tiempo para ordenarlo, ya que no aplicaba a los españoles puros.”¹⁰¹

La discriminación y la apatía a que se refiere el párrafo anterior no merece más la referencia al desorden administrativo y el escaso interés en fundar sociedades incluyentes, era simplemente la normativa para territorios recién descubiertos que vieron solo como una masa de explotación.

Para esta tesis, resulta de sumo interés las anotaciones de Juan Francisco de Soto, quien para comprender la importancia de los tributos y la negación de auto regulación legislativa a este respecto anota lo siguiente: “Con fecha de Toledo, 15 de enero de 1529 el rey envió al obispo de Santo Domingo una cédula en que encarece el cumplimiento y ejecución de asientos y capitulaciones relativos a la fundación de pueblos hechos por particulares (es decir no por autoridades oficiales) en aquella isla. Sigue la indicación de gracias y mercedes reales a los fundadores y vecinos, la concesión de términos, tributos, diezmos, etcétera, la jurisdicción civil y criminal de primera instancia y nombramientos de escribanos. No dice nada de cabildos y ordenanzas y menos aún de la imposición de impuestos por parte de los propios concejos.”¹⁰²

¹⁰¹ Loc. Cit.

¹⁰² De Soto, Juan Francisco. Documentos inéditos para la historia de México. Editorial Valente Torres. 1931, Página 42.

Mientras estas actividades se desarrollaban en la Nueva España, la vida en Europa y los conflictos internos en Europa tuvieron importantes repercusiones en las ordenanzas municipales.

Como puede apreciarse, la historia de los municipios, tanto en la edad media como en la edad moderna, está marcada por las constantes luchas de poder y conflictos internos en la monarquía española, misma que indudablemente ha marcado la forma de organización comunitaria. En sus inicios, como delegación de la Corona Española generó algunas posibilidades de organización comunitaria ordenada con la posibilidad de que los propios vecinos designaran parte de sus autoridades, no obstante esto generó que paulatinamente la Corona perdiera espacios en los gobiernos municipales. Ha quedado anotado que fue un conflicto interno, lo que obligó a la Monarquía a dictar nuevas reglas a fin de concentrar el poder en el Rey restando posibilidades de autogobierno en el municipio.

Es importante remarcar la carencia de cuerpos legislativos unificados y coherentes para la ordenación territorial. Que en sus inicios brindó facultades administrativas, de investigación y sanción criminal, inclusive legislativas, pero que a posteriori, dejó a los gobiernos locales como una delegación para el cobro de impuestos.

2.4.2 Antecedentes Constitucionales

2.4.2.1 El régimen municipal en las Constituciones de Guatemala

Para poder hacer una propuesta coherente con la realidad histórica de Guatemala, como se ha visto, se tiene el antecedente de la época medieval así como el referente de la edad moderna. Por tanto es importante conocer cuál ha sido la tradición jurídica en Guatemala, y para ello, a continuación se brindará un acercamiento al régimen de legalidad de los municipios.

Las diversas corrientes políticas democráticas que inspiraron las revoluciones americana y francesa, hoy justifican la influencia en nuestro país para tratar de incluir

un sistema de gobierno compatible con la soberanía nacional radicada en el pueblo, en el cual se iniciara un frente de oposición ante los abusos del Rey y se garantizara el irrestricto respeto a los derechos fundamentales de los habitantes del Estado y sobre todo se incluyera en este sistema a los integrantes de las nuevas colonias.

a) Constitución de Bayona

Si bien es cierto que la Constitución de Bayona de 1808 decretada en el nombre de Dios Todopoderoso por don José Napoleón, no tuvo vigencia en Guatemala, si es cierto que en su contenido, si hace referencia a Guatemala dentro de los reinos y provincias españolas de América y Asia.¹⁰³

A partir del artículo 87 de esta Constitución se refiere a que los reinos y las provincias españolas de la América y Asia gozarán de los mismos derechos que la Metropoli. Cada reino contará con un diputado encargado de promover sus intereses y de ser representantes en las Cortes, mencionando un diputado para Guatemala. Pero lo más importante para efectos de la tesis, es que este diputado será nombrado por los ayuntamientos de los pueblos que designen virreyes o capitanes generales de sus respectivos territorios.

Tómese en cuenta que esta constitución no hace ninguna referencia a las municipalidades o gobiernos locales, más que al ayuntamiento como gobierno delegado del poder central.

b) Constitución Política de la Monarquía Española

Esta Constitución fue promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812 por Don Fernando Séptimo y con la participación de los diputados de las provincias, incluido Antonio Larrazábal como diputado por Guatemala.¹⁰⁴

¹⁰³ Digesto Constitucional. Página 13.

¹⁰⁴ Digesto Constitucional. Página 29.

Es importante evidenciar la importancia que tuvo en el pensamiento político de las regiones españolas, la fundación del Estado bajo un sistema de gobierno Republicano -concepto anteriormente considerado subversivo-, que desencadenó las ideas reformistas mediante la cual se busca dar vida al concepto fundamental de la democracia, a través de la representación de mayorías, contenidos en diversas corrientes de pensamiento político escrito en textos de diversos tratadistas del siglo XVII y XVIII, la cuales orientan las primeras ideas en cuanto a la formación de un Estado, que contara con la participación de todos los habitantes de una nación, que debían, estar representados en los órganos del poder del gobierno y claro está de la fundación de este Estado con aportes a los gobiernos locales.

En el apartado de Gobierno, la Constitución es muy clara en el aspecto de centralizar el poder ejecutivo estaba directamente delegado al Rey, el poder legislativo a las cortes con el Rey y la potestad judicial a los tribunales establecidos en la ley.

En esta Constitución se dio sumo poder a las juntas parroquiales, como un vestigio de la Edad Media, donde el poder se concentró en las catedrales.

A partir del artículo 309 de esta Constitución, se dedica un título completo para las actividades del gobierno interior de las provincias y de los pueblos. Se designan los ayuntamientos, compuestos por alcalde, regidores, procuradores o síndicos y presidido por el jefe político. Como aspecto importante resalta que se ordena a poner Ayuntamiento en los pueblos que no lo tengan y en que convenga le haya, no pudiendo dejar de haberle en los que por sí o con su comarca lleguen a mil almas, y también se les señalará término correspondiente.

Se da lugar a que los Alcaldes, Regidores y Procuradores Síndicos se nombrarán por elección en los pueblos, cesando los Regidores y demás que sirvan oficios perpetuos en los Ayuntamientos, cualquiera que sea su título y denominación.

Para ser Alcalde, Regidor o Procurador Síndico, además de ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos, se requiere ser mayor de veinticinco años, con cinco a lo menos de vecindad y residencia en el pueblo. Las leyes determinarán las demás calidades que han de tener estos empleados.

La Constitución determinó qué estará a cargo de los ayuntamientos:

Primero. La Policía de salubridad y comodidad.

Segundo. Auxiliar al Alcalde en todo lo que pertenezca a la seguridad de las personas y bienes de los vecinos, y a la conservación del orden público.

Tercero. La administración e inversión de los caudales de propios y arbitrios conforme a las leyes y reglamentos, con el cargo de nombrar depositario bajo responsabilidad de los que le nombran.

Cuarto. Hacer el repartimiento y recaudación de las contribuciones, y remitirlas a la tesorería respectiva.

Quinto. Cuidar de todas las escuelas de primeras letras, y de los demás establecimientos de educación que se paguen de los fondos del común.

Sexto. Cuidar de los hospitales, hospicios, casas de expósitos y demás establecimientos de beneficencia, bajo las reglas que se prescriban.

Séptimo. Cuidar de la construcción y reparación de los caminos, calzadas, puentes y cárceles, de los montes y plantíos del común, y de todas las obras públicas de necesidad, utilidad y ornato.

Octavo. Formar las ordenanzas municipales del pueblo, y presentarlas a las Cortes para su aprobación por medio de la diputación provincial, que las acompañará con su informe.

Noveno. Promover la agricultura, la industria y el comercio según la localidad y circunstancias de los pueblos, y cuanto les sea útil y beneficioso.

Si el punto tercero antes citado dejaba duda respecto a la ordenanza municipal en cuanto a los ingresos, el artículo 322 de esa Constitución dejó claro que si se ofrecieren obras u otros objetos de utilidad común y por no ser suficientes los caudales de propios fuere necesario recurrir a arbitrios, no podrán imponerse éstos, sino obteniendo por medio de la diputación provincial la aprobación de las Cortes. En

el caso de ser urgente la obra u objeto a que se destinen, podrán los Ayuntamientos usar interinamente de ellos con el consentimiento de la misma diputación, mientras recaea la resolución de las Cortes. Estos arbitrios se administrarán en todo como los caudales de propios.

Esto es el primer antecedente del principio de legalidad hoy vigente en Guatemala. El cual se refuerza con el capítulo específico de contribuciones, el cual se resume en que las Cortes (Congreso) serán los que establezcan los montos de las contribuciones.

c) Constitución de la República Federal de Centroamérica de 1824

A partir del artículo 35, esta Constitución hace referencia a la demarcación territorial, no obstante establece que el territorio del Estado se dividirá en siete departamentos: los departamentos en distritos, y los distritos en municipalidades. Por último menciona que una ley constitucional hará la división del territorio del Estado, después de practicada la división territorial de la República.¹⁰⁵

Si bien no hay mayor referencia a los municipios, ello se debe a que esta Constitución solo sentaba las bases para la organización de las provincias de Centroamérica y no hacia mayor detalle en la administración de cada Estado integrante de la Federación.

d) Primera Constitución de Guatemala de 1825

Esta no es solo la primera Constitución de Guatemala, sino la que dedica un título específico a la administración municipal. En este se establece que en la división del territorio del Estado se fijarán exactamente los límites jurisdiccionales de cada municipalidad, y no se contraerán a los urbanos, sino que se atenderán a los rurales entre unas y otras municipalidades.

¹⁰⁵ Digesto Constitucional. Página 83.

Refiere que todo pueblo, aldea o lugar que por sí o su extensión rural llegue a doscientos habitantes, tendrán una municipalidad compuesta de alcaldes, dos o más regidores, y un procurador síndico.

Los pueblos y lugares que bajen de aquella población, tendrán a lo menos un alcalde auxiliar, nombrado por la municipalidad más inmediata.

Toda municipalidad será compuesta de alcaldes, regidores y procuradores síndicos, nombrados por el respectivo pueblo. La ley arreglará el número de oficiales municipales, proporcionado a la población; pero este número no podrá exceder de tres alcaldes, diez regidores, y dos síndicos.

En cuanto al mecanismo de elección, el artículo 165 menciona que el segundo domingo del mes de diciembre se reunirán todos los años los ciudadanos de cada pueblo, y los que se hallen entre los límites de la municipalidad respectiva, para elegir a pluralidad de votos, conforme a su población, proporcionando número de electores, que residan en el mismo pueblo o sus límites, y estén en el ejercicio de los derechos del ciudadano.¹⁰⁶

Para efectos de la tesis interesa el artículo 169 que regulaba que estará a cargo de las municipalidades el gobierno económico político de los pueblos, y la ley arreglará sus atribuciones. En ese sentido el artículo 232 menciona que las contribuciones e impuestos municipales se decretarán también por el cuerpo legislativo y las municipalidades solo tienen el derecho de proponer arbitrios para los gastos de utilidad común en sus territorios respectivos, por conducto y con informe del jefe departamental.

e) Ley Constitutiva de la República de Guatemala de 1879

Como podrá notarse, tanto la Constitución de 1825 como la presente, tienen apartados especiales para regular la forma de gobierno de los departamentos y de las municipalidades.

¹⁰⁶ Digesto Constitucional. Página 113.

A partir del artículo 94, se establece que la Ley divide el territorio nacional en departamentos para su mejor administración.¹⁰⁷

Se establece que será el Presidente de la República nombrará para el Gobierno de cada departamento un Jefe Político, cuyas calidades y atribuciones fijará la ley.

Refiere la Constitución que la ley organiza a las Municipalidades sin alterar el principio de elección popular directa y designa las facultades que les corresponden.

Es en esta constitución donde se establece que las Municipalidades podrán establecer con la aprobación del Gobierno los arbitrios que juzguen necesarios para atender al objeto de su institución.

La problemática del principio de legalidad de los impuestos y las regulaciones municipales no son novedosos, ya esta Constitución reguló que la ley organizará las municipalidades sobre las bases siguientes:

1ª. Cada municipio es parte integrante de la Nación y está sujeto a la Constitución y demás leyes de la República.

2ª. Las municipalidades serán nombradas por elección popular directa y presididas por un Alcalde o por el Concejal que legalmente haga sus veces.

Serán electores los vecinos mayores de veintiún años que tengan renta, oficio o profesión que les proporcione los medios lícitos de subsistencia, y los mayores de dieciocho años que sepan leer y escribir; y elegibles los que determine la ley.

.3ª. Son derechos y atribuciones de las municipalidades:

- a) Nombrar y remover a sus empleados;
- b) Adquirir y administrar bienes, celebrar contratos de pura administración y hacer erogaciones conforme a la ley;
- c) Dictar providencias para mantener el orden y la salubridad, promover el adelanto y la cultura del municipio y combatir el analfabetismo;

¹⁰⁷ Digesto Constitucional. Página 174.

- d) Hacer y reformar sus reglamentos interiores;
- e) Gestionar directamente ante los Poderes del Estado para llenar los fines de su institución;
- f) También podrán, con la previa autorización del gobierno, enajenar, gravar o comprometer sus bienes o rentas y celebrar contratos extraordinarios, pero siempre de acuerdo con la ley.

Por último y para lo que interesa a los objetivos de la tesis, se cita textualmente el artículo 97 de esa Constitución: “Las municipalidades, con la previa aprobación de la Asamblea Legislativa, podrá establecer arbitrios.”

f) Constitución Política de la República de Centroamérica de 1921

Esta Constitución Centroamericana, fue el segundo intento de unificación centroamericano, no obstante tiene un apartado interesante respecto al orden municipal.

Entre lo destacado regulaba que el Municipio es autónomo y será representado por Municipalidades electas directamente por el pueblo.

Las Municipalidades, en el ejercicio de sus facultades privativas, serán independientes de los otros poderes, sin contrariar en ningún caso las leyes generales de los Estados o de la República; y serán responsables por los abusos que cometan, colectiva o individualmente, ante los Tribunales de Justicia.

El desarrollo de las atribuciones propias, quedó delegada a cada uno de los Estados que formaron parte de los Estados Centroamericanos, normativa que nunca se desarrolló, al menos en Guatemala no ocurrió.¹⁰⁸

¹⁰⁸ Digesto Constitucional. Página 237.

g) Constitución Política de la República de Guatemala de 1945

Por el momento histórico y político que se vivía en Guatemala, esta Constitución fue sumamente adelantada en su tiempo, por la inclusión de garantías y principios atinentes al tema de estudio.

Inicialmente reguló que el Territorio de la República se divide para su administración en Departamentos, y éstos en Municipios.

El artículo 201 era un buen referente de los ideales de empoderamiento local, ya que fue la primera Constitución que estableció que los Municipios se rigen por corporaciones municipales, autónomas, que presiden uno o varios Alcaldes. Tanto las corporaciones como los Alcaldes son electos en forma directa y popular.

Por su lado el artículo 202 estableció que los Alcaldes son, en sus respectivas jurisdicciones, los delegados y representantes del Gobernador departamental, que a su vez lo es del Gobierno. Cada Municipio organizará su policía local, que estará exclusivamente bajo las órdenes del Alcalde.

El tema álgido para este tema es que el artículo 203,¹⁰⁹ reguló que las municipalidades tienen facultad para establecer sus arbitrios. Será necesaria la aprobación del Gobierno en los casos en que la ley así lo determine, para acordar arbitrios y efectuar erogaciones.

Nótese que ya para este momento era evidente la necesidad de que las corporaciones municipales urgían de ingresos propios, no obstante vuelve a dejarse en manos del poder central el establecimiento de sus ingresos.

h) Constitución Política de la República de 1956

Los diez años de gloria para la democracia del país, se truncaron con el derrocamiento del Gobierno a manos de un golpe de Estado que conllevó una reforma al sistema político del país.

¹⁰⁹ Digesto Constitucional. Página 314.

En esta constitución, se mantuvo el principio de autonomía municipal, el cual se vio limitado a tres aspectos: la facultad de disponer de sus recursos, el cumplimiento de sus fines propios y la atención administrativa de los servicios públicos locales.¹¹⁰

Nótese que la facultad de establecer cuerpos de policía fue derogado. Añadiendo además que la autonomía municipal es de carácter técnico y propenderá al fortalecimiento económico y a la descentralización administrativa.

La creación de arbitrios debe ajustarse a las necesidades del municipio, y requerirá la aprobación del Ejecutivo. Grave para el mantenimiento democrático al fijar este espacio al Ejecutivo y no al Legislativo como ocurría en la época medieval, porque incluso bajo la dominación de la corona española, esa función fue delegada a las Cortes.

i) Constitución Política de la República de Guatemala de 1965

Esta constitución devolvió el estatus de autonomía a las municipalidades, donde estatuye un régimen autónomo que comprende: la facultad de disponer de sus recursos, el cumplimiento de sus fines propios y la atención administrativa de los servicios públicos locales.

En cuanto al mecanismo de elección, se dispuso que el gobierno de los municipios será ejercido por corporaciones municipales presididas por alcaldes, de conformidad con la ley. Los alcaldes y los demás miembros de las corporaciones municipales serán electos directa y popularmente, y no podrán ser reelectos, sino después de transcurrido un período.

Al respecto de los ingresos, la ley regulará este principio y determinará:

1. Sus alcances.
2. Los arbitrios, tasas, rentas y otros ingresos.
3. La coordinación de funciones y la cooperación mutua de las municipalidades y de ellas con el gobierno central y con otras entidades de derecho público.

¹¹⁰ Digesto Constitucional. Página 418.

j) Constitución Política de la República de Guatemala de 1985

En esta Constitución en cuanto al Régimen Municipal se establece expresamente en el artículo 253 la Autonomía Municipal, puesto que plasma en ese artículo que los municipios de la república de Guatemala son instituciones autónomas, otorgando entre otras funciones la 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 fines propios.

Establece claramente que para el cumplimiento de las funciones dadas, emitirán las ordenanzas y reglamentos respectivos. En virtud de lo anterior La Corte de Constitucionalidad estableció dentro del expediente 4328-2011 que la autonomía municipal podría percibirse como la capacidad de autodeterminarse, ya que en cuanto más fuerte sea la autonomía municipal, ésta reflejará directamente un Estado descentralizado y en buena medida democráticamente maduro y avanzado, de allí se deriva lo necesario de consolidar condiciones para el ejercicio de la autonomía municipal, transfiriéndole facultades y competencias, dentro de ellas el de emitir las normas reglamentarias atinentes al ordenamiento de la construcción de su respectivo Municipio, con el fin de conservar el ornato, urbanismo y medio ambiente de su circunscripción.

En el artículo 254 se refiere al Gobierno Municipal y establece que será ejercido por un concejo municipal 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.

Para efectos de esta tesis nos interesa el artículo 255 en cuanto a los recursos económicos del municipio, y establece que las corporaciones municipales deberán procurar el fortalecimiento económico de sus respectivos municipios, a efecto de poder realizar las obras y prestar los servicios que les sean necesarios. Sin embargo, la misma Constitución Política de la República es en extremo sabia al establecer el límite a la facultad que otorga en el primer párrafo del artículo 255 al establecer en su segundo párrafo que la captación de recursos deberá ajustarse al principio

establecido en el artículo 239 de la Constitución, a la ley y a las necesidades de los municipios, nos referimos entonces al Principio de Legalidad Tributaria, el cual reza 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.

En cuanto a la Asignación para las Municipalidades, esta constitución estableció 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, además establece la forma para distribuir este porcentaje al dejar plasmado que por lo menos un noventa por ciento debe ser destinado para programas y proyectos de educación, salud preventiva, obras de infraestructura y servicios públicos que mejoren la calidad de vida de los habitantes y el diez por ciento restante podrá utilizarse para financiar gastos de funcionamiento. No obstante, prohíbe 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.

En esta Constitución se otorga el derecho de antejuicio a los alcaldes, facultan la creación de Juzgados de Asuntos Municipales para la ejecución de sus ordenanzas y cumplimiento de sus disposiciones; se establecen los privilegios y garantías de los bienes municipales al definir que los bienes, rentas, arbitrios y tasas son propiedad exclusiva del municipio; también establece que ningún organismo del Estado está facultado para eximir de tasas o arbitrios municipales a personas individuales o jurídicas, salvo las propias municipalidades.

2.5 cierre de capítulo

De manera muy sintética nos hemos referido a la evolución histórica del municipio, así como de las disposiciones constitucionales, con lo cual deviene innecesario destacar la importancia que tiene este análisis para la comprensión de la institución.

Como ha quedado anotado, el municipio, también llamado municipalidad, es jurídicamente una persona de derecho público, constituida por una comunidad humana, asentada en un territorio determinado, que administra sus propios y particulares intereses, y que depende siempre en mayor o menor grado, de una entidad pública superior, el Estado Nacional.

Uno de los grandes aportes de los antecedentes históricos y legislativos, ha sido sin duda el relativo al establecimiento del municipio como base de la administración política y municipal de los Estados.

En ese sentido, el Derecho le otorga personalidad jurídica a los municipios a fin de que pudieran contratar, adquirir, defenderse, etcétera. Ignacio Burgoa apunta que la personalidad jurídica de los municipios, debe interpretarse no en un sentido imperativo futuro, sino que las mencionadas entidades tienen dicha personalidad por Ministerio de la Ley.¹¹¹

Por razones de espacio y por no ser objetivo de esta tesis, no es posible analizar a profundidad la evolución del municipio en Guatemala. Sólo se ha hecho resalto de algunos puntos fundamentales, que sumados a otros en el capítulo I de la tesis, nos permiten cumplir con la metodología trazada para el estudio que nos ocupa.

No obstante es pertinente efectuar algunas consideraciones sobre esta evolución histórica y constitucional. Por un lado el régimen constitucional guatemalteco se caracteriza por su diversidad, ya sea de poblaciones, de territorios, inclusive de formas de organización comunitaria, como ejemplo la municipalidad de Sololá, en la cual funciona en paralelo la alcaldía indígena, con mecanismos de elección inclusive indocumentados, más no sujeta a la alcaldía oficial. Por eso se ha discutido la naturaleza del municipio, sus funciones, etcétera, aunque se ha impuesto una doctrina y legislación de los municipios, más adelante se discutirá en qué consiste esa autonomía a que se refiere la Constitución y el Código Municipal, los cuales tiene asidero en los antecedentes antes referidos.

¹¹¹ Burgoa, Ibid. Página 961.

Las legislaciones que fueron referente para el establecimiento del municipio como lo conocemos al día de hoy, distan mucho de la realidad social en que se encuentran los gobiernos locales, por un lado un gobierno central con poca posibilidad material para cubrir todos los servicios básicos como seguridad, salud, educación, y por otro los municipios con escasa posibilidad jurídica para poder generar mecanismos de cobro para mantener los servicios que le son propios, el ornato, ordenamiento territorial, mejoramiento del tránsito, alumbrado público, agua potable, entre otros.

En ese sentido es evidente que los gobiernos municipales han sido suplantados por ordenamientos, basados en el centralismo legislativo, no obstante es de traer a cuenta que el desarrollo de la ordenanza municipal ha sido más influida por situaciones de hecho y emergencia, que por mero seguimiento a las disposiciones constitucionales, por tanto el evolucionismo del gobierno municipal ha sido valiosa porque sigue la corriente sociológica para el ordenamiento territorial, no obstante, más aún porque el derecho municipal es un derivado del derecho público, es que la centralización administrativa y que sea una ley emanada del Congreso la que rija el orden municipal, es imperativo despejar las dudas que ha generado la interpretación errónea del código municipal, porque finalmente el afectado por las disposiciones emanadas de los concejos municipales finalmente es el contribuyente.

Por tanto, si el municipio, en ejercicio de su autonomía, decide la imposición de reglamentos que conlleven exacciones, estaríamos frente a una ilegalidad revestida de los caracteres propios de la inconstitucionalidad, por tanto será poco posible que los principios jurídicos del régimen municipal tengan aplicación irrestricta e ininterrumpida, aunque el régimen “legal” del municipio exija comunas vigorosas, democráticas y autónomas, el régimen municipal “real” acusa siempre de dependencias administrativas, incapaces de cumplir sus fines y sujetas a la política estatal centralizada en el Ejecutivo y Legislativo.

Ahora bien, mínimamente tenemos los siguientes elementos del análisis realizado en los apartados anteriores: El municipio es un fenómeno político teórico, como forma democrática y sustento de libertad, que analizando el municipio, desde el punto de vista de la ciencia de la administración, es una institución eminentemente burocrática

y administrativa, que además cuenta con su propia forma de organización descentralizada y autónoma en funciones y calidades, no obstante se encuentra sujeta a las disposiciones constitucionales y por tanto en cuanto a sus disposiciones internas sujeta al régimen administrativo central. La sistemática jurídica del municipio, es una persona de derecho público, con su propio sistema de leyes, reglamentos y ordenanzas relacionados a su funcionamiento y vida de la comunidad municipal relativas a la técnica urbanística, bienestar, salud, educación y ordenamiento del municipio.

Desde la óptica de la sociología, el municipio se estudia como una figura de contorno social, en sí misma y en relación a grupos mayores, de ahí el análisis de sus elementos para comprender su estructura y funcionamiento.

Capítulo III

Autonomía y personalidad del municipio

Propuesta legislativa de Código Tributario Municipal

3.1 Antecedentes

En el capítulo primero de la tesis, se abordó algunos aspectos preliminares, antecedentes y la justificación de un Código Tributario Municipal, estableciendo los elementos necesarios para la formación del derecho, entre ellos los aspectos sociológicos, los normológicos y los axiológicos, analizando además los principios generales necesarios como el de supremacía, legalidad y autonomía municipal a fin de justificar el método para la generación de la propuesta que se presentará en este capítulo.

En el segundo capítulo se hizo alusión a los antecedentes históricos y constitucionales de los gobiernos municipales, con la finalidad de establecer el origen sociológico y legalista del municipio, con ello contar con información adecuada que permitiera realizar una propuesta acorde a la realidad nacional.

En este capítulo se reflexiona sobre el concepto del Derecho Municipal, la ubicación en la doctrina de la autonomía de las entidades edilicias y con ello realizar una propuesta de Código Tributario Municipal que implique la tridimensionalidad del Derecho a que nos hemos referido y cumpla con los aspectos sociológicos y normológicos antes analizados.

A continuación una breve conceptualización del Derecho Municipal y aspectos relacionados a la autonomía municipal, para que finalmente se desarrolle la propuesta objeto de la presente tesis.

3.1.1 Concepto:

Adriano Carmona Romay, ha definido el derecho municipal como “el conjunto de principios legales y normas de jurisprudencia referentes a la integración, organización y funcionamiento de los gobiernos locales.”¹¹²

Otro importante aporte a la academia, lo brinda Ives de Oliveira, quien refiere: “el derecho municipal es el ordenamiento jurídico de la administración pública del municipio, y atañe a las respectivas relaciones en un radio de acción tan amplio que tiene por límite las propias manifestaciones de la vida municipal.”¹¹³

En una amplia aportación, Adolfo Korn Villafañe sostiene que el derecho municipal es: “...una rama científicamente autónoma del derecho político, con acción pública, que estudia los problemas políticos, jurídicos y sociales del urbanismo y que guarda estrecho contacto con el derecho administrativo, con el derecho impositivo, con el derecho rural, con la historia institucional y con la ciencia del urbanismo.”¹¹⁴

Por su lado, Antonio María Hernández define que el Derecho Municipal es la parte del derecho público que estudia lo relativo al municipio. Se trata del enfoque de la ciencia jurídica destinado a investigar el origen histórico, la naturaleza, definición, elementos y fines de la institución municipal, así como su inserción en el Estado, sus relaciones, competencia y demás aspectos del gobierno, administración y finanzas locales. El derecho municipal es el derecho de la ciudad. De ahí su linaje, adentrado en la historia humana, que alcanza momentos de esplendor y luminosidad en Grecia y Roma en la Edad Media, y que hoy está en permanente evolución.

No se pretende iniciar esta capítulo con conclusiones, no obstante es meritorio, detenerse para entender el por qué el análisis histórico antes realizado, a fin de definir con propiedad al Derecho Municipal.

¹¹² Carmona Ramoy, Adriano. Programa de Gobierno Municipal. La Habana, sin datos editoriales, 1950, Página 19.

¹¹³ De Oliveira, Ives. Curso de Derecho Municipal, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1960, Página 49.

¹¹⁴ Korn Villafañe, Adolfo. La República Representativa Municipal. Argentina, sin datos editoriales, 1944, página 36.

Ahora bien, mínimamente tenemos los siguientes elementos del análisis realizado en los capítulos anteriores: El municipio es un fenómeno político teórico, como forma democrática y sustento de libertad, que analizando el municipio, desde el punto de vista de la ciencia de la administración, es una institución eminentemente burocrática y administrativa, que además cuenta con su propia forma de organización descentralizada y autónoma en funciones y calidades, no obstante se encuentra sujeta a las disposiciones constitucionales y por tanto en cuanto a sus disposiciones internas sujeta al régimen administrativo central. La sistemática jurídica del municipio, es una persona de derecho público, con su propio sistema de leyes, reglamentos y ordenanzas relacionados a su funcionamiento y vida de la comunidad municipal relativas a la técnica urbanística, bienestar, salud, educación y ordenamiento del municipio.

Desde la óptica de la sociología, el municipio se estudia como una figura de contorno social, en sí misma y en relación a grupos mayores, de ahí el análisis de sus elementos para comprender su estructura y funcionamiento.

3.1.2 Autonomía científica y didáctica

En la doctrina se discute todavía sobre la autonomía científica y didáctica del derecho municipal. Hay quienes negaron y niegan dichos aspectos. Otros por su lado, defienden ambas autonomías; según las anotaciones de Carmona,¹¹⁵ se han realizado importantes esfuerzos para catalogar el tipo de autonomía de que gozan los gobiernos locales, no obstante este apartado se limita a realizar la clasificación de las posturas, porque darán fundamento a la propuesta que más adelante se presenta, las cuales se resumen así:

- a) Como parte especializada del derecho administrativo: esta es una posición que adopta Alcides Greca, quien siguiendo a Rafael Bielsa, manifestó: “Lo que ha dado cuerpo al derecho municipal, así llamado, ha sido más que lo jurídico, el elemento político del municipio, el sentido de civismo, el concepto de

¹¹⁵ Carmona, Op. Cit. Página 78.

gobierno propio (no solo de la propia administración). En ese sentido, el derecho municipal tiene, sin duda, su razón de ser, aun cuando cuestionemos su autonomía orgánica. Pero sin duda es el derecho administrativo el que domina todo.

No estamos de acuerdo con esta postura, porque el derecho administrativo en sí, tiene aspectos generales aplicables a la esfera municipal, por tanto el municipio es una modalidad especial de oficina administrativa, pero con sus propias formas organizativas. No obstante es meritorio reconocer que el paraguas del derecho municipal sí es el derecho administrativo, pero la soltura necesaria para adecuar los gobiernos municipales obedece a aspectos muy característicos de los gobiernos locales.

- b) Como parte especializada del derecho constitucional: esta opinión se basa en la circunstancia de que, al estudiarse el sistema institucional del país, siempre se hace referencia al municipio como forma de organización local, y es en este espacio donde debemos hacer referencia especial, porque la orientación de la investigación se decanta por esta corriente ideológica.
- c) Como parte especializada del derecho provincial: esta corriente solo puede ocurrir en los países de organización federal, donde ocurren tres órdenes gubernamentales. En consecuencia las razones del caso de aplicación al estado provincial, entre sus instituciones se encuentra el derecho municipal.

De las corrientes antes señaladas, es imperativo mencionar, que por ser más estrechas y próximas, el derecho municipal tiene mayor condicionamiento con el derecho político, el derecho constitucional, el derecho administrativo y el derecho financiero. La aplicación de la institucionalidad del municipio, en cuanto al derecho político, por cuanto brinda su método y sus estudios sobre la teoría del régimen de estado político, descentralización y participación política, la aplicación de la teoría del municipio, la democracia local, la posición del municipio en el Estado.

El derecho constitucional por su lado, establece los principios fundamentales del régimen municipal, y de la organización política y administrativa del país, lo que resulta básico para el derecho municipal.

En cuanto al derecho administrativo, este ofrece su amplia temática para el estudio del municipio como administración local, que tiene entre sus funciones clásicas, la de prestar servicios públicos, ejercitar el poder de policía, ser titular del dominio público, realizar contratos administrativos, entre otros elementos propios de los gobiernos locales.

Por último, el derecho financiero, con su tríada de gasto público, recurso público y presupuesto, mantiene un importante nexo con el derecho municipal, inclusive en el tema objeto de esta tesis relacionado a las finanzas locales.

Independientemente de las posturas científica y didáctica del derecho municipal que fueron antes brindadas, conviene sostener que el derecho municipal es una rama eminentemente autónoma dentro del derecho constitucional, que posee sus problemas propios, como el urbanismo y la captación de recursos, que lo diferencian ontológicamente del derecho constitucional y del derecho administrativo. Aceptar la existencia de un derecho municipal supeditado a la administración central, implica aceptar municipios como oficinas regionales administrativas, en cambio es necesario afirmar la existencia de un derecho autónomo con contenidos diferenciales que definen su representación.

Por lo anterior, la autonomía municipal no es una discusión sobre la ontología del derecho municipal con sutileza doctrinaria, se trata de un problema real de consecuencias prácticas evidentes.

3.1.3 El Municipio en el Estado

La autonomía municipal

La autonomía como cualidad de los municipios, como quedó anotado en la fase de antecedentes históricos y constitucionales, fue variando a lo largo del tiempo. De ahí

que distinta sea la apreciación de la autonomía de la Edad Antigua, la Edad Media e inclusive en la edad contemporánea, lo que ha variado el concepto de municipio y su base sociológica, como lo ha sostenido Morell: "...poco tiene que ver el municipio medieval, comunidad perfectamente autónoma y prácticamente integral con el municipio de hoy, que está inmerso en el contexto de una sociedad diversificada y pluralista. El municipio es una institución condicionada siempre por un horizonte histórico concreto y cambiante, al que ha de adaptarse y en el que ha de encontrar la mejor fórmula posible para cumplir su peculiar destino, esto es, la cobertura de las necesidades de la comunidad."¹¹⁶

En estos análisis no puede dejar de revisarse que en la legislación vigente y en otros textos académicos, se ha escrito sobre el principio de autonomía municipal, por lo que es dable observar entre lo normológico y lo sociológico una aguda distancia. De ahí las definiciones sobre derecho municipal positivo, ciencia del derecho municipal y la ciencia del gobierno municipal. Pero no podemos dejar de observar lo anotado en el capítulo uno de la tesis, en cuanto a las referencias al tratadista German Bidart Campos, cuando nos referimos al divorcio entre lo fáctico y el orden de valoración de las cosas. En ese sentido, no podemos dejar de lado que el formalismo y la realidad de los regímenes municipales, no siempre son institutos que van de la mano.

El tema de la autonomía tiene relación directa con el de las relaciones del municipio con el Estado. Esto basta para demostrar su extraordinaria importancia, puesto que el municipio tiene como rasgo fundamental precisamente de hallarse incluido en una unidad política superior. Por eso los autores de la ciencia política y del derecho municipal consideraron a las ciudades-estado como ajenas al concepto de municipios, que solo nace para ellos en el momento de la expansión de roma, que permitía a ciertas ciudades conservar su régimen y sus instituciones.

En la actualidad, el municipio conoce diversas manifestaciones de autonomía, de mayor o menor grado, con aristas de descentralización y otras con más

¹¹⁶ Morell Ocaña, Luis. Estructuras Locales y ordenación de espacio. Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1972, Página 50.

centralización, según los Estados y épocas. El esplendor de la descentralización política ubica al nacimiento del Estado Moderno como una manifestación de poder en los gobiernos locales.

A este respecto la Corte de Constitucionalidad se refiere:

“...el Municipio goza de autonomía para la gestión de sus intereses, la cual no debe entenderse como soberanía, sino como aquella particularidad dada en función de su respectivo interés, como un derecho a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, siendo dicha autonomía local de carácter administrativo no político, haciéndose imprescindible indicar la doble definición que da la Carta Europea (Estrasburgo, quince de octubre de mil novecientos ochenta y cinco [1985]), en el artículo 3, Primera Parte, sobre tal figura jurídica: “Por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de una ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes...”¹¹⁷

En ese mismo orden de ideas, el mismo tribunal, se ha manifestado en el sentido siguiente:

“...es cierto que la Constitución (artículo 253) concede autonomía a los municipios de la República, es decir, que les reconoce capacidad para elegir a sus autoridades y de ordenar, atendiendo el principio de descentralización que recoge en su artículo 224, parte importante de lo que son asuntos públicos, pero eso, en ninguna manera, significa que tengan carácter de entes independientes al margen de la organización y control estatal. De consiguiente, las municipalidades no están excluidas del acatamiento y cumplimiento de las leyes generales, como lo expresa el artículo 154 constitucional. Por ello, siendo la disposición atacada parte de una ley de aplicación general, como lo es la que está bajo examen, su autonomía no se ve afectada por la actividad distinta que lleve a cabo la Sección de Señalización y Marcas de la Dirección General de Caminos, de fijar y ordenar el tránsito por carreteras

¹¹⁷ Corte de Constitucionalidad de Guatemala. Sentencia del 7 de junio de 2012, dentro del Expediente 4328-2011.

departamentales y municipales con los signos que le son propios. En consecuencia, se debe desestimar la inconstitucionalidad del párrafo impugnado.”¹¹⁸

Esta problemática no es novedosa, ya Maurice Hauriou señalaba que la centralización es la fuerza propia del gobierno del Estado, y la descentralización es la fuerza por la cual la nación reacciona contra el Gobierno del Estado. La primera tiende a establecer la unidad del derecho, y la unidad es la ejecución de leyes y también de la gestión de los servicios. Mientras que la segunda busca llevar a la periferia la mayor suma posible de las facultades de decisión y de gestión.¹¹⁹

Alby citado por Hernández, sostiene que ambas fuerzas (centralización y descentralización) llegan a equilibrarse, pero ese equilibrio puede realizarse en combinaciones infinitamente variables, que se producen al compás de las circunstancias políticas, económicas y sociales de cada momento y de cada lugar. Y agrega que este es el llamado problema de la autonomía municipal, de tal modo que tal autonomía constituye en la dinámica estatal, la meta perseguida por la fuerza del gobierno central.

De tal modo que en el Estado, el municipio se sitúa de diversos modos, que van desde la dependiente centralización hasta la máxima descentralización, que es la autonomía, y en consecuencia los regímenes políticos atribuyen diversa naturaleza jurídica a los entes locales, originándose distintas relaciones entre ellos y el Estado.

Como ejemplo de esta tendencia, la resolución de la Corte de Constitucionalidad de Guatemala dentro del expediente 2836-2012 citado a continuación:

“Como una cuestión previa al análisis de la acción, esta Corte estima pertinente indicar que, en el transcurso de la evolución jurídico-política de los Estados modernos, los tributos y las contribuciones, por la importancia que representan y su impacto en la economía de la sociedad, en su creación se han incorporado principios que, respondiendo a la necesidad de proveer de ingresos al Estado para el cumplimiento de sus fines hacia el bien común, de igual manera, se deben respetar y

¹¹⁸ Corte de Constitucionalidad de Guatemala. Sentencia del 20 de mayo de 1998, dentro del Expediente 183-97.

¹¹⁹ Hauriou, Maurice. Introducción al Derecho Público Provincial. Depalma, 1985, Página 77.

garantizar los derechos de las personas obligadas (contribuyentes) a pagarlos, a tal punto que, conforme el Derecho comparado, se ha llegado a admitir que la relación jurídica tributaria debe darse en un plano de igualdad de los contribuyentes frente al Estado.

Dentro de esos principios, se pueden mencionar los de legalidad, equidad, justicia tributaria, capacidad de pago, no confiscatoriedad, prohibición a la doble o múltiple tributación, que en forma general han quedado plasmados en las normas de rango constitucional, que en gran medida se han determinado como propios de la materia, así como, han servido de base para considerarla como una rama jurídica autónoma. De la misma manera, han servido para regular la actuación del órgano estatal facultado para crear los tributos, su debida aplicación, así como del cumplimiento por parte de los contribuyentes. La Constitución Política de la República de Guatemala, de manera muy particular en los artículos 239 y 243, acoge principios de esa categoría y, conforme a ellos, establece el contenido mínimo desde el punto de vista formal como material, que deben contener las normas jurídicas que crean, modifiquen, supriman o exoneren obligaciones tributarias.

En un Estado Constitucional de Derecho, las disposiciones contenidas en la normativa de superior jerarquía delimitan la actuación de los órganos o instituciones del poder público y establecen las garantías de los habitantes frente al ejercicio de esas funciones. De esta manera, en forma general, en la misma normativa (constitucional) se incluyen principios o valores de especial preponderancia, que se encuentran expresados normativamente como verdaderos deberes impuestos a la actuación del Estado. A partir de ahí, la ponderación particular que del texto de las normas constitucionales se efectúe respecto de los otros valores o principios que inspiran la organización social, será que el derecho positivo deberá regular las diferentes instituciones o materias contenidas en la misma, las cuales deberán ser coherentes con esos valores o principios, y que ante su ausencia, podrían catalogarse como ajenos al fin último del Estado, que es el bien común.”¹²⁰

¹²⁰ Corte de Constitucionalidad de Guatemala. Sentencia del 18 de diciembre de 2012, dentro del Expediente 2836-2012.

De lo anterior se evidencia que si bien los municipios tienen la facultad de obtener y disponer de sus recursos, para lo que las respectivas corporaciones municipales deben procurar el fortalecimiento económico de sus municipios, para poder realizar las obras y prestaciones de servicios a los vecinos, no obstante la captación de recursos debe ajustarse a las disposiciones constitucionales, esto es a que solo el gobierno central a través del Congreso de la República está facultado para crear impuestos de toda clase, incluyendo los que están directamente relacionados al beneficio de los gobiernos locales.

Lo urgente de contar con instituciones jurídicas que permitan el mejoramiento de las condiciones de los gobiernos locales y por ende de los vecinos, es necesario percibir la autonomía municipal como la capacidad de auto administrarse, y cuanto más fuerte sea la autonomía municipal ésta reflejará directamente un Estado descentralizado y en buena medida, democráticamente maduro y avanzado, de allí deriva, lo necesario de consolidar condiciones para el ejercicio de la autonomía municipal, transfiriéndole facultades y competencias, dentro de ellas el de emitir las normas reglamentarias atinentes al ordenamiento de la construcción de su respectivo Municipio, y dentro de ellas lo urgente de que el Congreso de la República emita el Código Tributario Municipal.

A continuación una breve propuesta de postulados básicos que debería incluir una propuesta de esta naturaleza, la cual se verifica en paralelo al Decreto 6-91 del Congreso de la República (Código Tributario) a fin de hacer congruentes los postulados de la propuesta con la ley vigente y con la Constitución.

3.2 Propuesta legislativa del Código Tributario Municipal

Dentro de este capítulo desarrolle una breve propuesta de postulados básicos que debería incluir una propuesta de esta naturaleza, la cual se verifica en paralelo al decreto 6-91 del Congreso de la República (Código Tributario) a fin de hacer congruentes los postulados de la propuesta con la ley vigente y con la Constitución.

Para esta propuesta, es meritorio traer a colación que la descentralización fiscal municipal, en otros países, ha sido un método mediante el cual se ha alcanzado mayores grados de desarrollo, porque facilita el traslado de los recursos desde el Gobierno Central hacia los Gobiernos Locales, y son estos los que realizan las inversiones en las diversas áreas como la salud, la educación, el saneamiento, entre otros, porque son las autoridades de las municipalidades las que tienen buen conocimiento de las necesidades de los vecinos.

Aunado al grado de conocimiento de las carencias, descentralizar facilita la participación ciudadana en la elaboración de propuestas para la inversión en proyectos de desarrollo.

Implementar adecuadamente una propuesta de descentralización financiera, vía la promulgación de un código tributario municipal, conlleva múltiples beneficios para las organizaciones ediles, no obstante, la propuesta debe ajustarse a los principios y disposiciones constitucionales, para el adecuado mantenimiento del Estado de Derecho y la seguridad jurídica.

La descentralización en materia tributaria, tiene como antecedente las asignaciones a las municipalidades establecidas en la Constitución de 1985, que para los gobiernos locales se destinó el diez por ciento del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado.

No obstante, el Decreto 6-91 del Congreso de la República, Código Tributario, en el artículo 1 excluye a las relaciones tributarias municipales y establece que éste sólo se aplica en forma supletoria. Por tanto es evidente la laguna legal, generada a la luz

de las necesidades de las municipalidades, dificultando con ello la recaudación y obtención de tributos.

Actualmente las Municipalidades tienen ingresos, de diversas fuentes, la primera es la asignación del 10% por disposición del artículo 257 de la Constitución; la segunda por las transferencias de recaudación del Impuesto al Valor Agregado, lo que equivale al punto y medio porcentual de conformidad con el artículo 10 del Decreto 27-92 del Congreso de la República. El tercer punto, que es la razón de ser esta tesis, son los ingresos originados por ordenanzas y reglamentos municipales. La base de la tesis, consiste en promover la función municipal, para procurarse ingresos, sin que ello implique inobservar el principio de legalidad establecido en la Constitución.

La propuesta de Código Tributario Municipal que se desarrolla en este capítulo lleva inmerso los tres órdenes o dimensiones necesarias para la creación del Derecho. Inicialmente el orden de conductas o dimensión sociológica a que nos referimos en el capítulo primero de la tesis, en el sentido de tener presente la conducta de los seres humanos.

Segundo, la sustentación del orden normativo o dimensión normológica, necesaria para el planteo de un código tributario municipal como una extensión de la institucionalidad democrática, mediante un conjunto o cuerpo de leyes por las cuales se gobierna un Estado o se regula una materia determinada. así es que como condicionante para su validez formal, la ley debe ser dictada por una autoridad con competencia y legitimación para hacerlo, en la que mande o prohíba una cosa en consonancia con la justicia y para el bien de los gobernados.

Por último y como espacio aún más relevante y quizá invisible es espacio de los valores del Derecho. El valor más importante y excelso en el mundo jurídico es la justicia.

Algunos Concejos Municipales han interpretado erróneamente las disposiciones de la Constitución y del Código Municipal vulnerando el principio de legalidad en materia tributaria al emitir reglamentos que imponen el pago de una “tasa” que en realidad

tienen los elementos que forman un arbitrio, para lo cual no están facultados para emitir, por tanto la propuesta, objeto de la presente tesis, deja en claro que corresponde con exclusividad al Congreso de la República de Guatemala, decretar impuestos ordinarios y extraordinarios, arbitrios y contribuciones especiales, no obstante regula que exacciones sí es competencia de los municipios a fin de resguardar el principio de legalidad sin que acaezca desfinanciamiento para la realización de las actividades de las instituciones edilicias.

Por tanto la administración financiera y las disposiciones legislativas mediante los cuales se establecen los tributos solo serán válidas si tienen asidero en la Constitución y son establecidos siguiendo los procedimientos establecidos en la legislación. De ahí la importancia de la propuesta de bases para la creación de un Código Tributario Municipal, que contenga una estructura básica pero que cuente con todos los elementos necesarios a fin de contemplar los elementos propios de esta materia, como el hecho generador, los sujetos de la relación tributaria, la definición de los tributos municipales, los entes encargados de la recaudación y las bases del procedimiento administrativo de determinación y cobro de dichas cargas económicas.

La propuesta de bases para la implementación de un Código Tributario Municipal, se rigen en que la institucionalidad constitucional debe centrarse en el aseguramiento de un régimen de Derecho, para ello la instauración de importantes instituciones de control de la constitucionalidad de las normas jurídicas y disposiciones de autoridad y para ello la competencia de la Corte de Constitucionalidad como un tribunal permanente de jurisdicción privativa, cuya función esencial es la defensa del orden constitucional, con independencia de los demás organismos del Estado.

La bases jurídicas propuestas tienen sustento en el respeto a la supremacía constitucional, el principio de legalidad en materia tributaria y el principio de autonomía municipal. Aspectos de especial relevancia, porque de ello se deriva el objetivo general de la tesis, el cual se centra en analizar los principios de legalidad tributaria y autonomía municipal establecidos en la Constitución Política de la República de Guatemala.

Para ello es meritorio establecer sólo principios básicos y el espacio de actuación para que las municipalidades ejerzan potestad tributaria, por lo que a continuación se elabora un pequeño esquema que trata de explicar lo descrito anteriormente.

Disposiciones Generales	
<p>Glosario:</p> <p>CTM: Código Tributario Municipal</p> <p>ATM: Administración Tributaria Municipal</p> <p>AM: Administración Municipal</p> <p>LOJ: Ley del Organismo Judicial</p>	
Principios básicos de la norma	Y Comentarios a la actuación de las Municipalidades
Las normas del CTM son de Derecho Público.	Con este elemento se supera la duda que ha generado la doctrina en cuanto a la naturaleza jurídica del Derecho Municipal como instituto jurídico dependiente del Derecho Administrativo.
Principio de legalidad: solo mediante ley emanada del Congreso de la República se pueden decretar impuestos ordinarios y extraordinarios, arbitrios y contribuciones especiales, así como determinar el hecho generador de la relación tributaria, exenciones, base imponible, tipo impositivo,	Mediante la inclusión de este principio, y en congruencia con la Constitución, se deja en claro que solo mediante una norma emanada del Congreso de la República se pueden crear impuestos y arbitrios. No obstante las tasas y las contribuciones municipales sí quedan

<p>deducciones, descuentos, reducciones, recargos, infracciones y sanciones.</p> <p>Serán nulas las disposiciones, jerárquicamente inferiores a la ley que tergiversen el principio de legalidad.</p> <p>Las tasas serán establecidas por el Concejo Municipal, mediante ordenanza municipal que deberá establecer las bases de recaudación establecidas en este artículo.</p>	<p>sujetas a ordenanza municipal.</p>
<p>Ordenanzas municipales: son las disposiciones de carácter general, que acuerda el Concejo Municipal con el objeto de fijar el hecho generador, el tipo impositivo y el sujeto pasivo de las tasas, así como regular los procesos administrativos de recaudación.</p>	<p>Complemento del principio de legalidad en materia tributaria, fija los límites de competencia entre la administración central y aquellas disposiciones que sí son competencia de los Concejos Municipales en materia tributaria.</p>
<p>El CTM norma las relaciones entre las Municipalidades y los contribuyentes, y estará a cargo de la fiscalización, liquidación, recaudación y administración de los ingresos provenientes de arbitrios, tasas y contribuciones por mejoras dentro del territorio de municipio.</p>	<p>Fijar la relación jurídica entre los contribuyentes y la administración municipal, separa las funciones de la administración tributaria centralizada, a fin de generar un cuerpo normativo especializado en materia tributaria municipal.</p>
<p>El cómputo de los plazos relacionados al CTM se computará de conformidad con las disposiciones del Código Tributario y los dispuesto en la Ley del Organismo Judicial.</p>	<p>Para mantener la congruencia del ordenamiento jurídico nacional se propone que los plazos se observen de conformidad con la ley general.</p>
<p>Elementos de la relación jurídica tributaria municipal</p>	

<p>Hecho generador: es el presupuesto de hecho establecido en la ordenanza municipal, para tipificar cada tasa, cuya realización origina el nacimiento de la obligación tributaria municipal.</p>	<p>Con estas disposiciones se definen los elementos de la relación jurídica tributaria para dar vigencia a los postulados establecidos en la Constitución y a la jurisprudencia dictada por la Corte de Constitucionalidad en esta materia.</p>
<p>Obligación tributaria municipal: es el vínculo jurídico que se establece entre el sujeto activo y el sujeto pasivo, a consecuencia del hecho generador.</p>	
<p>Sujeto activo: es la Municipalidad a través de la Administración Tributaria Municipal.</p>	
<p>Sujeto pasivo: persona individual o jurídica, que a consecuencia de incurrir en el hecho generador debe cumplir la obligación tributaria.</p>	
<p>Definición de Impuestos, Arbitrios y Tasas</p>	
<p>Impuesto: es el tributo Decretado por el Congreso de la República que tiene como hecho generador, una actividad estatal general no relacionada concretamente con el contribuyente.</p>	<p>Con este espacio se guarda congruencia entre los postulados Constitucionales, el Código Tributario y esta propuesta de Código Tributario Municipal.</p> <p>La conceptualización de las tasas y las contribuciones por mejoras, son congruentes con el principio de legalidad establecido en la Constitución y la Jurisprudencia de la Corte de Constitucionalidad.</p>
<p>Arbitrio: es el tributo Decretado por el Congreso de la República a favor de uno o varios municipios, exigido sin contraprestación establecida en la norma. Los ingresos provenientes de los arbitrios, deberán destinarse a la satisfacción de</p>	

<p>necesidades del municipio.</p>	<p>Con la definición de las tasas de servicios se pretende dejar claridad que solo serán sujetos a este procedimiento aquellas obras de beneficio directo para la población. Como ejemplo de ella, sin excluir otros que podrían establecerse en el futuro se enumera las siguientes:</p>
<p>Tasa: son los montos en dinero que se generan de la relación de cambio en virtud de la cual una persona, individual o jurídica, paga al municipio una cantidad de dinero como contraprestación por recibir un determinado servicio público personal y directo, ya sea este de carácter administrativo o por el beneficio de un servicio público municipal.</p> <p>El destino de los ingresos provenientes de las tasas, se destinará exclusivamente a la cobertura de los costos y gastos del respectivo servicio.</p> <p>Las tasas se clasifican en:</p> <p>a) Administrativas: tiene como hecho generador la prestación de un servicio eminentemente administrativo teniendo como parámetro de fijación los costos de operación y mantenimiento, la naturaleza y calidad del servicio y los beneficios que representará al usuario.</p> <p>b) De servicios: tiene como hecho generador la prestación de un servicio público municipal. Estas serán justas y equitativas y se fijarán previamente</p>	<p>a) Servicio de parqueo</p> <p>b) Servicio de transporte público</p> <p>c) Servicio de extracción de basura domiciliar</p> <p>d) Abastecimiento de agua potable</p> <p>e) Espectáculos públicos</p> <p>f) Presentacion de orquestas sinfonicas culturales</p>

<p>y como de fijación se tomará los costos de operación y mantenimiento, la naturaleza y calidad del servicio y los beneficios que representará al usuario.</p> <p>La base imponible de las tasas de servicios será el costo total de la obra. Sobre la base imponible la municipalidad puede asumir un porcentaje el cual se descontará del costo total de la obra.</p>	
<p>Administración Tributaria Municipal</p>	
<p>La Administración Tributaria Municipal es la unidad administrativa designada por cada municipalidad para ejercer las facultades y deberes de la administración tributaria municipal.</p> <p>La Administración Tributaria Municipal es la entidad encargada de fijar las bases para:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Extinción de las obligaciones tributarias; b) Pago de las obligaciones tributarias; c) Compensación y confusión; d) Prescripción; y e) Exenciones de las obligaciones tributarias municipales. f) Infracciones; y g) Sanciones 	<p>Esta dependencia estará a cargo de ejercer la administración del régimen administrativo municipal y de ejecutar todas las ordenanzas municipales en esta materia.</p>

Procedimiento ante la Administración Tributaria Municipal

<p>El procedimiento ante la Administración Municipal será impulsando de oficio, oral, público, sencillo y desprovisto de mayores formalismos, salvo la disposición de la ley en contrario. Las resoluciones dictadas en este procedimiento, una vez estén firmes son susceptibles de ser impugnadas ante los tribunales competentes.</p>	
<p>Determinación de la obligación tributaria municipal.</p>	<p>Acto administrativo mediante el cual se declara la existencia de la obligación tributaria, determinando el hecho generador, calculando la base imponible y determinando el sujeto pasivo de la relación tributaria municipal.</p>
<p>Domicilio fiscal: es el lugar dentro de la circunscripción municipal que el contribuyente designe, para recibir las citaciones, notificaciones y demás correspondencia que se remita, para que los sujetos pasivos ejerzan los derechos derivados de sus relaciones con el Municipio.</p>	<p>Aspecto necesario para generar certeza en los actos de comunicación generados por la ATM.</p>
<p>Cambio de domicilio. Los contribuyentes o responsables deberán avisar por escrito a la administración financiera integrada municipal el cambio de su domicilio fiscal.</p>	
<p>Rectificación: Al contribuyente o responsable le asiste el derecho de rectificar las declaraciones presentadas, siempre que no lo haga como consecuencia de</p>	<p>Esta es una fase previa al requerimiento de pago, la cual corre dentro del plazo previo a que la administración municipal</p>

<p>verificaciones, ajustes o requerimientos de la Administración Financiera Integrada Municipal.</p>	<p>requiera de pago por la obligación tributaria.</p>
<p>Pago de la obligación tributaria municipal:</p>	<p>El sujeto pasivo de la obligación jurídico tributaria municipal puede optar por:</p> <p>Pago de la obligación;</p> <p>Oponerse al pago y presentar argumentos en la fase de rectificación;</p>
<p>Oposición a la obligación tributaria municipal: Determinada la obligación tributaria municipal, el sujeto pasivo de la obligación podrá oponerse dentro de un plazo prudencial, aportando todos los medios de prueba que considere oportunos.</p>	<p>En todas las actuaciones administrativas deberá velarse por la aplicación de los principios de transparencia, celeridad y unidad de los actos administrativos.</p>
<p>Fase de pruebas: recibida la oposición del sujeto pasivo, se procederá a diligenciar los medios de prueba ofrecidos por el sujeto pasivo y otros medios de verificación que sean oportunos según el caso.</p>	<p>Los procedimientos de notificación y habilitación de plazos, deberán sujetarse a las disposiciones de la Ley del Organismo Judicial.</p>
<p>Resolución: Concluido el procedimiento anterior, se dictará la resolución definitiva dentro de un plazo razonable, resolución que deberá llenar los requisitos básicos de una resolución administrativa.</p>	
<p>Impugnaciones: Para impugnar las resoluciones Administrativas en materia tributaria municipal, no se exigirá al sujeto</p>	

<p>pasivo de previo ni garantía de ningún tipo. Los recursos administrativos serán aquellos establecidos en la Ley de lo Contencioso Administrativo.</p>	
<p>Delitos. Cuando se comete delitos tipificados como tales en la legislación penal, relacionados con tributos municipales, el conocimiento de los mismos corresponderá a los tribunales competentes. Cuando se presume la existencia de un delito, la Administración Municipal deberá denunciar inmediatamente el hecho al Ministerio Público o autoridad competente. Sin perjuicio de los derechos que corresponda a la administración municipal como víctima de los hechos que sean comprobados y con ello a la reparación respectiva.</p>	<p>Como elemento de cobro administrativo, la administración municipal no puede ni debe arrogarse funciones que constitucionalmente corresponden al Ministerio Público y a los tribunales del orden penal, no obstante sí es preciso dejar claro el derecho del municipio en constituirse al proceso y reclamar resarcimiento.</p>
<p><u>Infracciones.</u> Debido a que toda obligación no cumplida genera consecuencias, las sanciones tributarias son la pena aplicable a la infracción, pues así lo debe prever el legislador al momento de crear las cargas punitivas, es por tal motivo que como otras de las bases de recaudación de los impuestos se encuentra las infracciones y sanciones tributarias, teniendo en cuenta que éstas deben quedar incluidas y sólo pueden</p>	<p>Si las infracciones tributarias son la violación de la norma con rango de ley, se debe entender que dichas violaciones al ocurrir tiene una consecuencia de tipo jurídico, que se denomina sanción tributaria. Las sanciones tributarias son la consecuencia jurídica de la infracción, y comúnmente dicha sancion es la multa. De conformidad con lo establecido en la</p>

<p>ser establecidas en la ley en cumplimiento del principio de legalidad; deben estar contenidas como base de recaudación en la ley como requisito para la validez de la misma, por lo que el legislador debe prever y plasmar dentro de la misma norma que da nacimiento a la carga tributaria todas y cada una de las bases de recaudación incluyendo las sanciones tributarias aplicables al sujeto pasivo.</p>	<p>Constitución Política de la República específicamente en su artículo 41, en protección al derecho de propiedad se prohíben establecer como sanción multas que excedan el valor del impuesto omitido.</p>
--	---

3.3 Cierre de Capítulo

La propuesta de Código Tributario Municipal que antecede lleva inmerso los tres órdenes o dimensiones necesarias para la creación del Derecho. Inicialmente el orden de conductas o dimensión sociológica a que nos referimos en el capítulo primero de la tesis, en el sentido de tener presente la conducta de los seres humanos.

En este caso surge primero la necesidad de las poblaciones derivada de las conductas. Es en este ámbito donde esta temática adquiere una dimensión sociológica, precisamente aquellas conductas humanas (justas o injustas) que se consideran un modelo, ya sea a reprimir o a duplicar son las que interesan al Derecho.

En este espacio es donde la propuesta ha necesitado contar con altos estudios de sociología del derecho, cuyo objeto es el estudio de los fenómenos sociales que se refieren al derecho especialmente a la formación del Derecho Tributario Municipal.

Segundo, la sustentación del orden normativo o dimensión normológica, necesaria para el planteo de un código tributario municipal como una extensión de la institucionalidad democrática, mediante un conjunto o cuerpo de leyes por las cuales se gobierna un Estado o se regula una materia determinada, así es que como condicionante para su validez formal, la ley debe ser dictada por una autoridad con competencia y legitimación para hacerlo, en la que mande o prohíba una cosa en consonancia con la justicia y para el bien de los gobernados. Por último el espacio axiológico o espacio de los valores del Derecho.

Capítulo IV

Análisis, Presentación y Discusión de Resultados

En el planteo del plan de investigación de la tesis, se identificó un problema jurídico, dado que los artículos 253, 254 y 255 de la Constitución Política de la República, establecen la Autonomía Municipal, la captación de los recursos económicos del municipio; vía la interpretación de esta normativa, es que las corporaciones municipales procuran el fortalecimiento económico de sus respectivos municipios a efecto de contar con los recursos económicos suficientes para realizar las obras y prestar los servicios que sean necesarios.

La descentralización del Estado es un mandato constitucional que para hacerse efectivo requiere de un sistema de financiamiento local que incluya dentro de sus componentes un régimen de ingresos propios, en ese sentido, estos esfuerzos encuentran en el principio de legalidad establecido en el artículo 239 constitucional, una confrontación, por lo que se debe de analizar esta problemática para encontrar una solución viable que permita la modernización de los gobiernos locales.

Esta investigación tuvo como objetivos encontrar una solución para atenuar la necesidad de captar recursos para atender las crecientes demandas de los ciudadanos, y encontrar bajo el principio de legalidad, nuevas fuentes de ingreso que sean apegadas a derecho y que de manera equitativa sean recaudadas entre los vecinos de un municipio.

Es por ello que la presente tesis tuvo como enfoque investigar la manera en que los gobiernos municipales obtienen sus recursos y bajo qué fundamentos, ello para verificar la constitucionalidad de las actuaciones y ordenanzas municipales, de esta manera encontrar el mecanismo idóneo –fundamentado en el principio de legalidad– para que las entidades edilicias puedan realizar las actividades establecidas en la Constitución sin incurrir en injusticias o ilegalidades hacia los vecinos.

Por ello el objetivo de la investigación fue analizar los principios de legalidad y autonomía municipal establecidos en la Constitución Política de la República de Guatemala y sus implicaciones en la interpretación y aplicación entre el Código Tributario y el Código Municipal.

Con lo anterior poder determinar si la interpretación entre el Código Tributario y el Código Municipal, a la luz de la Constitución Política de la República de Guatemala, brinda parámetros de aplicación para que el Municipio pueda promover actividades y prestar servicios públicos, cuyos montos económicos derivados de dicha actividad pueden catalogarse como ingresos del municipio sin alterar el principio de legalidad.

En el capítulo primero se analizó que a través del Derecho Financiero y Tributario se establece el mecanismo mediante el cual el Estado obtiene sus ingresos y efectúa sus gastos; dentro del esquema estatal se encuentran los municipios, los que deben desarrollar su propia estructura administrativa para la cobranza, recaudación, fiscalización y cobro de los adeudos catalogados por la legislación y las ordenanzas municipales como tributos municipales.

Algunos Concejos Municipales han interpretado erróneamente las disposiciones de la Constitución y del Código Municipal vulnerando el principio de legalidad en materia tributaria, por tanto la propuesta, objeto de la presente tesis, deja en claro que corresponde con exclusividad al Congreso de la República de Guatemala, decretar impuestos ordinarios y extraordinarios, arbitrios y contribuciones especiales, no obstante regula que exacciones sí es competencia de los municipios a fin de resguardar el principio de legalidad sin que acaezca desfinanciamiento para la realización de las actividades de las instituciones edilicias.

Por tanto la administración financiera y las disposiciones legislativas mediante los cuales se establecen los tributos solo serán válidas si tienen asidero en la Constitución y son establecidos siguiendo los procedimientos establecidos en la legislación. De ahí la importancia de la propuesta de bases para la creación de un Código Tributario Municipal, que contenga una estructura básica pero que cuente con todos los elementos necesarios a fin de contemplar los elementos propios de

esta materia, como el hecho generador, los sujetos de la relación tributaria, la definición de los tributos municipales, los entes encargados de la recaudación y las bases del procedimiento administrativo de determinación y cobro de dichas cargas económicas.

En ese sentido, luego de analizar las motivaciones de las necesidades sociales, en tanto mejorar las condiciones económicas de los municipios, se ha tomado en consideración la dimensión conductual de las comunidades que conlleva además de un control constitucional y ordinario, un adecuado control social a través del Derecho en búsqueda de la paz y la armonía social dando vigencia a los valores de justicia tributaria.

La propuesta de bases para la implementación de un Código Tributario Municipal, se rigen en que la institucionalidad constitucional debe centrarse en el aseguramiento de un régimen de Derecho, para ello la instauración de importantes instituciones de control de la constitucionalidad de las normas jurídicas y disposiciones de autoridad y para ello la competencia de la Corte de Constitucionalidad como un tribunal permanente de jurisdicción privativa, cuya función esencial es la defensa del orden constitucional, con independencia de los demás organismos del Estado.

La bases jurídicas propuestas tienen sustento en el respeto a la supremacía constitucional, el principio de legalidad en materia tributaria y el principio de autonomía municipal. Aspectos de especial relevancia, porque de ello se deriva el objetivo general de la tesis, el cual se centra en analizar los principios de legalidad tributaria y autonomía municipal establecidos en la Constitución Política de la República de Guatemala.

En el segundo capítulo se ha hecho referencia a la evolución histórica del municipio, así como de las disposiciones constitucionales, determinando que las entidades edilicias son jurídicamente una persona de derecho público, constituida por una comunidad humana, asentada en un territorio determinado, que administra sus propios y particulares intereses, y que depende siempre en mayor o menor grado, de una entidad pública superior, el Estado.

Uno de los grandes aportes de los antecedentes históricos y legislativos, ha sido sin duda el relativo al establecimiento del municipio como base de la administración política y municipal de los Estados. Por un lado la legislación otorga personalidad jurídica a los municipios a fin de que pudieran contratar, adquirir, defenderse, etcétera, no obstante se trata de autonomía técnica, porque las funciones están supeditadas a las disposiciones del gobierno central, sin tomar en consideración la diversidad, de poblaciones, territorios, inclusive de formas de organización comunitaria, donde destaca la insuficiencia de legislación que oriente a las comunidades sobre la obtención de recursos.

Se ha evidenciado que los gobiernos municipales han sido suplantados por ordenamientos, basados en el centralismo legislativo, por tanto, si el municipio, en ejercicio de su autonomía, decide la imposición de reglamentos que conlleven exacciones, esto solo será posible mediante la vigencia de un Código Tributario Municipal que regule estos aspectos.

La importancia de la tesis redundante en la propuesta de un Código Tributario Municipal que integre principios constitucionales como el de legalidad de las actuaciones administrativas y municipales, apuntando hacia la modernización de la legislación que permita obtener ingresos municipales, con ello superar barreras hasta ahora insuperables para establecer las tasas por aprovechamiento del dominio público.

Análisis de sentencias

Análisis de sentencias dictadas por la Corte de Constitucionalidad de conformidad con los preceptos establecidos en la Constitución Política de la República de Guatemala, el Código Municipal Decreto 12-2002 y el Código Tributario Decreto 6-91 del Congreso de la República de Guatemala.

A continuación, un breve análisis de sentencias de la Corte de Constitucionalidad en la que se ha discutido conflicto en las disposiciones contenidas en ordenanzas municipales y la congruencia de estas con la Constitución, de lo que se destaca, la doctrina legal, que ha sentado el tribunal constitucional para la definición de la tasa

municipal como el tributo idóneo para la generación de recursos para el beneficio de los municipios, sin desatender el principio de legalidad establecido en la Constitución.

1. Expediente No. 2174-2005, Corte de Constitucionalidad

Guatemala, seis de noviembre de dos mil siete

Acto Reclamado:

Acuerdo Municipal de Pastores del departamento de Sacatepéquez, punto tercero del acta treinta y seis guión dos mil cuatro (36-2004).

Fundamento de la impugnación:

Engaño y fraude de ley: la emisión del acuerdo es impugnado como fraude de ley por la aparente legalidad al invocar una facultad concedida por el artículo 35 inciso n) del Código Municipal, disfrazando una exacción ilegal, al emitir un impuesto sin tener facultad para ello, justificándose su emisor en que los bienes municipales de uso común o no, son utilizados indistintamente por Empresas Mercantiles, instalando infraestructura y mobiliario en áreas de propiedad municipal, prestando diferentes servicios con fines de lucro, sin que éstos paguen renta alguna; por lo que establece en su artículo 1 renta por el uso del área pública, que deberá de ser cancelada por todas aquellas personas individuales o jurídicas que con fines de lucro presten servicios instalando infraestructura o mobiliario urbano y rural en el área pública de señalar la generalidad y amplitud del presente supuesto, así como la unilateralidad impositiva de la obligación del pago de dicha renta, características concordantes con aquellas que revisten una obligación tributaria y no una obligación civil.

El fraude a la ley puntualizado es porque con el ejercicio de una facultad reglada en ley, el Concejo Municipal de Pastores disfrazó como renta-tasa-servidumbre onerosa, lo que realmente es un arbitrio-impuesto, violándose el artículo 54 de Constitución Política a de la República de Guatemala, en cuanto a que los funcionarios públicos son responsables legalmente por su conducta oficial, sujetos a la ley y jamás superiores a ella;

Violación al principio de legalidad en materia tributaria: la prohibición para crear impuestos-arbitrios por otras autoridades que no sea el Congreso de la República,

establecida en los artículos 171 literales a) y c) y 239 de la Constitución Política de la República de Guatemala, se ve transgredida al crearse –mediante la nominación de renta o tasa y que luego llama servidumbre onerosa– un arbitrio-impuesto. Dicha obligación no puede ser considerada una tasa (como lo menciona el primer considerando del acuerdo impugnado y en su artículo 4°) ya que la misma no es una contraprestación a un servicio directo prestado por la Municipalidad, sino que el hecho generador es el simple uso (de las áreas públicas. Las municipalidades solamente tienen potestad legislativa para decretar tasas específicas por cada servicio público municipal que presten los usuarios, como pago éste cuya prestación se demanda voluntariamente por el interesado; tomando como base los costos de operación, mantenimiento y mejoramiento de calidad y cobertura de dichos servicios, así como poder adaptar o modificar el importe de aquellas recurriendo a un procedimiento sencillo, expedito, interno, conforme lo requirieran las variantes económicas de los costos y las necesidades del municipio, sin acudir a un órgano estatal externo y político como el Congreso de la República.

Alegatos de la Corporación Municipal:

a) No está de acuerdo con lo argumentado por la entidad solicitante respecto a que mediante el Acuerdo impugnado se busca "disfrazar" la fijación de un impuesto, ya que en su artículo 1° claramente indica que se establece una "renta trimestral" por la utilización de áreas de uso común o no, para todas aquellas personas individuales o jurídicas que prestan sus servicios con fines de lucro, instalando infraestructura o mobiliario en área pública del municipio de Pastores del departamento de Sacatepéquez;

b) Asimismo, considera que en la emisión del punto tercero del acta 36- 2004, en el cual se encuentra contenido el Acuerdo cuestionado, sí se cumplió con la debida observancia del principio de legalidad que se traduce en este caso en el principio de "nullum tributum sine lege" en virtud de que su creación fue justificada en los distintos apartados considerativos del mismo; y, además en su parte dispositiva taxativamente se exterioriza la facultad legal que le confiere el artículo 35 literal n) del Código Municipal de "fijar rentas de los bienes municipales sean éstos de uso común o no";

c) El Acuerdo cuestionado no viola el derecho de libertad de contratación y de libertad de industria, comercio y trabajo como aduce la entidad solicitante, ya que no es necesaria una relación contractual para la determinación de la renta establecida, ya que ello sólo es aplicable cuando se trate de "bienes nacionales de uso no común o propiedades privadas", supuestos que no concurren en el presente caso, puesto que se trata de "bienes de uso común", con respecto a los cuales no existe ninguna obligación legal de realizar un negocio jurídico determinado para fijar una renta;

d) Con la emisión del Acuerdo atacado de inconstitucional no se incurrió en violación al principio de supremacía constitucional, ya que la propia Ley Suprema del país promulga el reconocimiento de la autonomía municipal, que se traduce en la facultad que se le atribuye al Concejo Municipal para ejercer el gobierno del municipio, velar por la integridad de su patrimonio y administrar el mismo, mediante la fijación de rentas de los bienes municipales, sean éstos de uso común o no, tal como lo dispone la literal n) del artículo 35 del Código Municipal;

e) Respecto de la violación a la prohibición de doble tributación, considera que ésta es inexistente, ya que a través del Acuerdo impugnado no se estableció un "impuesto" -como se pretende hacer ver-, sino que se fijó una "renta" para el uso de bienes municipales de uso común, es decir, que la Municipalidad, como propietaria de los bienes públicos que se encuentran ubicados en su jurisdicción, posee la irrestricta facultad legal de determinar y fijar el pago de una renta por el uso que una persona -individual o jurídica- pretenda hacer de los mismos, por lo que no es cierto lo sostenido por el interponente que sólo el Congreso de la República cuenta con tal facultad;

f) Por último, estima que no existe inconstitucionalidad derivada" argumentada por la sociedad interponente, ya que el contenido íntegro del Acuerdo impugnado se encuentra en armonía con el ordenamiento jurídico positivo y vigente del país, por lo que resulta improcedente pretender la declaratoria de inconstitucionalidad bajo el argumento de que lo accesorio sigue la suerte de lo principal. Solicitó que se declare sin lugar la inconstitucionalidad promovida.

Doctrina Legal:

Las tasas son una cuota-parte del costo de producción de los servicios públicos indivisibles, que el poder público obtiene legalmente de los particulares según su individual y efectivo consumo de tales servicios.

De este concepto se deduce que las principales características de las tasas son:

- a) se pagan por el disfrute real o potencial de un servicio. Las entidades estatales las pueden cobrar a cada particular en la medida que recibe el servicio o porque, aunque no se tenga interés en él, representa un beneficio potencial;
- b) es semejante al impuesto pues lleva implícita la coerción sobre el que esté obligado a pagarla, aunque no se haga uso del servicio;
- c) deben elaborarse tomando en cuenta el costo efectivo del servicio más un porcentaje de utilidad para el desarrollo;
- d) los recursos generados sólo pueden ser destinados a la financiación de gastos del servicio público;
- e) los contribuyentes son identificados con relativa facilidad;
- f) queda a juicio de la entidad respectiva el método de distribución de los costos de servicio.

La Corte advierte que el contribuyente de tales pagos no obtiene ningún servicio público municipal, ni recibe a cambio una prestación cierta, lo que aleja dicha imposición de la naturaleza que reviste la tasa, pues ésta es una relación de cambio en virtud de la cual un particular paga voluntariamente una suma de dinero y debe recibir como contraprestación un determinado servicio público; tampoco puede generarse contrataciones administrativas o licencia por medio de dicho Acuerdo que genere la obligación de pagar una renta por el uso o goce de los bienes mencionados.

2. Expediente No. 259-93 Corte de Constitucionalidad

Guatemala, treinta y uno de agosto de mil novecientos noventa y cinco.

Acto Reclamado:

Reglamento de Tasas Administrativas y por Servicio de la Municipalidad de Villa Nueva, en sus artículos 1o., 2o. y 4o., publicado en el Diario de Centro América el veintitrés de septiembre de mil novecientos noventa y dos.

Fundamento de la impugnación:

Denuncia la inconstitucionalidad de los artículos 1o., 2o. y 4o. del Reglamento citado, porque contrarían los artículos 239 y 255 de la Constitución Política de la República y argumenta:

a) la Corporación Municipal de Villa Nueva aprobó, según acta cuarenta y cinco guión noventa y dos del veintisiete de julio de mil novecientos noventa y dos, el Reglamento de Tasas Administrativas y por Servicio, creando un tributo que denomina erróneamente "tasa por servicio", el que de conformidad con la ley y la doctrina tiene rasgos fundamentales de "arbitrio" el cual, según el artículo 239 constitucional, debe ser decretado por el Congreso de la República;

b) en el Reglamento impugnado se encuentran dos supuestos: el hecho generador del tributo en el artículo primero es el servicio en la reconstrucción y mantenimiento de calles y en el artículo segundo, el hecho generador es el uso de la infraestructura municipal, por lo que puede decirse que es un arbitrio o un peaje, pero no puede hablarse de "tasa por servicio"; además, los sujetos pasivos de la "tasa" serán las empresas individuales o jurídicas que operen en el municipio de Villa Nueva en forma constante y permanente, faltando así a la equidad tributaria;

c) el artículo primero del Reglamento impugnado establece un pago "en concepto de tasa por servicio en la reconstrucción y mantenimiento de calles y avenidas municipales", actividad que no puede gravarse por medio de una "tasa por servicio", ya que el artículo 86 del Código Municipal establece que las mejoras urbanísticas se pagarán por medio de contribución por mejoras por los directamente afectados, siendo que dicho cobro en ningún momento puede exceder de su costo, por lo que,

en la forma que lo pretende hacer la Corporación Municipal de Villa Nueva, viola el artículo 239 de la Constitución y se arroga funciones que le competen al Congreso de la República; además, falta a la equidad tributaria, pues las empresas individuales y jurídicas son las únicas obligadas al pago de ese servicio, lo que denota que no existe una vinculación directa con la actividad que pretende realizar la administración municipal y los obligados al pago de ese tributo;

d) en vista de que el Reglamento impugnado establece que el pago sea mensual e indefinido, es evidente que el pago de dichas tasas sobrepasará el valor del servicio, ya que ni se estima cuál es el valor del servicio prestado, a cuánto asciende la reconstrucción, ni la cantidad que debe pagar cada contribuyente por el costo de dichas obras. Por lo expuesto, se evidencia que lo que crea el Reglamento de Tasas Administrativas y por Servicio de la Municipalidad de Villa Nueva es un tributo, que reviste las características de un arbitrio o de una contribución por mejoras, y no de una "tasa por servicio" como se le denominó y, al no ser decretado por el Congreso de la República, organismo facultado para ello, se viola el artículo 239 de la Constitución, de donde el Reglamento es inconstitucional, además la Corporación Municipal de Villa Nueva emitió el seis de enero de mil novecientos noventa y tres el Reglamento de Contribución por Mejoras de dicha Municipalidad, el cual tiene los mismos fines que el Reglamento impugnado, por lo que se da una doble tributación;

e) el artículo segundo norma que por el uso de la infraestructura del municipio, las empresas deben pagar cierta cantidad de dinero dependiendo del activo que posean;

f) el artículo cuarto define que "activo es el total de los valores, créditos y derechos que una persona individual o jurídica tiene a su favor.", siendo contradictorio dicho concepto, pues desarrolla más la figura del patrimonio que del elemento activo, lo que no sólo es ilegal, sino inadecuado como criterio para calcular la carga impositiva. Concluye indicando que debe declararse la inconstitucionalidad de las partes atacadas del reglamento, pues bajo el nombre de "tasa por servicio" se creó un tributo que, por su naturaleza, responde a un género distinto de "tasa", violan el principio de equidad tributaria y confunde el activo fijo con el patrimonio de una empresa. Solicita se declare con lugar la inconstitucionalidad parcial planteada.

Alegatos de la Corporación Municipal:

a) lo que motivó la emisión del Reglamento de Tasas Administrativas y por Servicio de la Municipalidad de Villa Nueva fue que la mayor parte de empresarios situados en el municipio utilizan toda su infraestructura sin retribuir en nada al deterioro de la misma, y bajo ningún punto de vista la intención fue emitir un impuesto sino lo que se estableció fue un reglamento al régimen de tasas administrativas y por servicios de la Municipalidad de Villa Nueva;

b) en los artículos impugnados, la tasa se ha fijado sobre la base del servicio que presta la Municipalidad en la reconstrucción de calles y avenidas municipales;

c) el sujeto pasivo de la tasa fue orientada hacia los "empresarios de orden individual o jurídico" que operan en el Municipio de Villa Nueva, por ser ellos los que real y objetivamente hacen uso de las calles y avenidas, generando deterioro a las mismas, por lo que el reglamento impugnado no contiene discriminación o falta de equidad en sus disposiciones, ni se ha pretendido disfrazar la figura de tasa con la de impuesto y menos generar una doble tributación; por lo que no se han violado los artículos 239 y 255 de la Constitución Política de la República. Solicitó se declare sin lugar la inconstitucionalidad parcial planteada.

Doctrina Legal:

La tasa es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador la prestación efectiva o potencial de un servicio público individualizado en favor del contribuyente; considerándose como elemento esencial del tributo tasa, que su producto se destine a la necesidad del servicio público que constituye la causa jurídica de la obligación. El artículo 1o. del Reglamento impugnado, establece: "I) De las tasas: Se establece un pago en concepto de tasa por servicio que presta ésta municipalidad en la reconstrucción y mantenimiento de calles y avenidas municipales, tasa que deberá hacer efectiva cualquier empresa individual o jurídica que opere en éste municipio en forma constante y permanente". La obligación tributaria que se pretende crear en este artículo, carece de los elementos esenciales que constituyen las bases de recaudación indispensables para el nacimiento de dicha obligación, como es la base

imponible, el tipo impositivo y la determinación de la persona obligada, pues la obligación tributaria es una relación de carácter personal de conformidad con el artículo 14 del Código Tributario, en la cual no puede ser sujeto pasivo una empresa, por lo que la disposición que se analiza colisiona con los artículos 239 y 255 de la Constitución.

Se establece la Tasa por uso de la infraestructura del Municipio, y señala como base imponible de ella el activo de las empresas y el tipo impositivo en una tarifa de acuerdo al monto de ese activo. Esta Corte, al confrontar el artículo transcrito con los artículos 239 y 255 de la Constitución Política de la República, establece que el tributo a que se refiere éste artículo, cuyo hecho generador es el uso de la infraestructura del municipio en forma general, debió, en base al principio de legalidad, ser decretado por el Congreso de la República, habida cuenta que el mismo no nace por la prestación de un servicio individualizado en favor de un contribuyente o la utilización o aprovechamiento de instalaciones que beneficien en forma privativa o exclusiva al sujeto pasivo de la obligación, de tal manera que reviste las características propias de un arbitrio, por lo que es procedente declarar la inconstitucionalidad denunciada.

3. Expediente No. 533-95, Corte de Constitucionalidad

Guatemala, veinte de junio de mil novecientos noventa y seis.

Acto Reclamado:

Acuerdo emitido por la Corporación Municipal de Zacapa, del departamento de Zacapa, el veintiuno de marzo de mil novecientos noventa y cinco.

Fundamento de la impugnación:

a) el once de mayo de mil novecientos noventa y cinco fue publicado en el Diario de Centroamérica el Acuerdo de la Corporación Municipal de Zacapa, del departamento de Zacapa, de fecha veintiuno de marzo de ese mismo año, que fijó una tasa de cincuenta centavos de quetzal por cada cien libras de productos agrícolas extraídos

de esa circunscripción municipal, cuando en el proceso de su extracción se utilicen recursos hídricos destinados a la preparación de tierras, siembra y cosecha de productos agrícolas y dichos recursos se extraigan por medio de pozos mecánicos; estableció también el sistema de obtención de licencias para la perforación y construcción de estos pozos, así como un plazo a las personas que los tengan a fin de presentar la información requerida por la Municipalidad para que se les otorgue la licencia respectiva con el objeto de regularizar el aprovechamiento de aguas subterráneas;

b) el acuerdo impugnado adolece de inconstitucionalidad al desnaturalizar la figura de la tasa municipal, entendida ésta como un tributo que el contribuyente paga por la prestación por parte del órgano municipal de un servicio público y cuyo producto no debe tener destino ajeno al servicio que constituye el presupuesto de la obligación, pues al fijar el artículo 1o. del acuerdo una tasa y no establecer el servicio que se prestará a cambio la convierte en un arbitrio, pues los recursos que se recauden no tendrán como destino una contraprestación por el pago recibido. Mediante esa disposición se contraviene el artículo 239 de la Constitución, que establece que al Congreso de la República compete con exclusividad decretar arbitrios;

c) el acuerdo impugnado también adolece de inconstitucionalidad porque al establecer la obligación de que el particular debe adquirir licencia otorgada por esa municipalidad para perforar y construir pozos mecánicos para el alumbramiento de aguas subterráneas, contraviene lo preceptuado en el artículo 127 de la Constitución, el cual establece que las aguas son de dominio público y que su regulación solamente puede hacerse mediante ley, cuya emisión es potestad exclusiva del Congreso de conformidad con el artículo 171 inciso a) de la Constitución, el que también es contravenido por ese motivo;

d) además existe vicio de inconstitucionalidad en el acuerdo porque al crear un arbitrio genera una doble tributación, violando con ello el artículo 243 de la Constitución, ya que el hecho generador que contempla se encuentra gravado por otro arbitrio creado mediante el Acuerdo Gubernativo de veintiuno de noviembre de mil novecientos setenta y cinco. Solicitó se declare con lugar la inconstitucionalidad.

Alegatos de la Corporación Municipal:

- a) El Acuerdo no es inconstitucional por haber sido emitido con fundamento en lo que establece el artículo 30 del Código Municipal, el cual la faculta para prestar servicios que se retribuyen mediante tasas específicas;
- b) los servicios son los estudios de ubicación, aforo, inventarios de aguas subterráneas y reforestación de las áreas de las aldeas San Jorge, San Juan y Barranco Colorado, ubicadas en esa circunscripción municipal, actividades cuyo gasto será cubierto por cuenta de la Municipalidad de Zacapa;
- c) al regular el uso de las aguas subterráneas que forman parte del patrimonio natural del municipio, la Corporación actuó de conformidad con las facultades que le confiere el artículo 253 de la Constitución, de emitir las ordenanzas y reglamentos para el cumplimiento de sus fines;
- d) tampoco se contraviene el principio de legalidad tributaria en la emisión del acuerdo, ya que en el mismo se cumple el requisito establecido en el artículo 85 del Código Municipal y, por ello, en el presente caso no se está creando ningún arbitrio sino una tasa. Solicitó que se declare sin lugar la inconstitucionalidad.

Doctrina Legal:

La tasa es una relación de cambio en virtud de la cual un particular paga voluntariamente una suma de dinero y debe recibir como contraprestación un determinado servicio público. De esta definición se infiere que el tributo creado en el acuerdo que se impugna no constituye una tasa, puesto que la exacción onerosa que se obliga pagar a las personas que encuadran su actividad en los supuestos establecidos no se genera de manera voluntaria ni está previsto como contraprestación a ese pago un determinado servicio público. En todo caso, esta exacción en la forma creada encuadra en la definición legal de arbitrio que hace el artículo 12 del Código Tributario (Decreto 6-91 del Congreso de la República).

4. Expediente No. 1258-2000, Corte De Constitucionalidad

Guatemala, diez de julio de dos mil uno.

Acto Reclamado:

Acuerdo contenido en el punto cuarto del Acta número cero noventa y uno – dos mil, correspondiente a la sesión celebrada por la Corporación Municipal de Escuintla del departamento de Escuintla el veintisiete de junio de dos mil.

Fundamento de la impugnación:

Se impugna de inconstitucionalidad parcial el Inciso 3. del numeral romanos I. del Acuerdo contenido en el punto cuarto del Acta número cero noventa y uno - dos mil, emitido por la Corporación Municipal de Escuintla del departamento de Escuintla, el veintisiete de junio de dos mil, por medio del cual se fija una tasa municipal de cincuenta quetzales mensuales por cada poste de conducción de energía eléctrica y de comunicación que se encuentre ubicado en dicho municipio, por considerar que viola los artículos 2o., 134 inciso a), 152, 154,171 inciso c), 239, 243 y 255 de la Constitución Política de la República.

Alegatos de la Corporación Municipal:

a) por mandato constitucional, las municipalidades son instituciones autónomas a las que les corresponde obtener y disponer de sus recursos, procurando el fortalecimiento y aprovechamiento económico de sus jurisdicciones territoriales para realizar obras y prestar servicios que sean necesarios para el cumplimiento de sus propios fines; por tal razón, las municipalidades de conformidad con los artículos 253, 254 y 255 de la Constitución y el Código Municipal, están facultadas para emitir las ordenanzas y reglamentos respectivos;

b) la Municipalidad de Escuintla del departamento de Escuintla, emitió el acuerdo impugnado con fundamento en las normas precitadas, por lo que en ningún momento

se ha atribuido funciones que corresponden con exclusividad al Congreso de la República; en tal virtud, no se está fijando ningún arbitrio, pues lo que se creó fue una tasa municipal, con base en la facultad que la propia Carta Magna otorga a las municipalidades;

c) la accionante ataca de inconstitucional el cobro de las tasas indicadas, pero no toma en cuenta lo establecido entre ella y el Ministerio de Energía y Minas al suscribir el Contrato de Autorización Definitiva de Distribución de Energía Eléctrica, respecto a que las servidumbres para la futura ocupación de bienes de dominio público y propiedad privada, se constituirían con arreglo a lo dispuesto en los artículos del veintitrés al cuarenta y tres de la Ley General de Electricidad, situación que en el presente caso, se ignora si se realizó. Solicitó que se declare sin lugar la inconstitucionalidad planteada.

Doctrina Legal:

La Corporación Municipal relacionada, al crear la norma cuestionada, no estableció como contraprestación al pago de la tasa impuesta, un servicio público en favor del contribuyente, servicio que constituye un elemento indispensable para la existencia de dicho tributo; además, la exacción indicada no se genera de manera voluntaria, por lo que no reviste las características propias de una tasa, ya que en todo caso debe encuadrarse en la definición legal de arbitrio contenida en el artículo 12 del Código Tributario. Por lo anterior, se concluye que la disposición objetada contraviene lo preceptuado en los artículos 2o., 239 y 255 de la Constitución, pues vulnera los principios de Seguridad Jurídica y de Legalidad Tributaria, contenidos en dichas normas, toda vez que la creación del tributo que en ella se regula, compete en forma exclusiva al Congreso de la República.

5. Expediente 1281-2012 Corte De Constitucionalidad

Guatemala, catorce de noviembre de dos mil doce.

Acto Reclamado:

Acuerdo de modificaciones y actualizaciones del Plan de Tasas, Rentas, Frutos, Productos y Multas, contenido en el punto quinto del Acta número cero cero nueve – dos mil doce (009-2012), de la sesión pública ordinaria celebrada el seis de febrero de dos mil doce, del Concejo Municipal de La Libertad, departamento de El Petén

Fundamento de la impugnación:

a) conforme al artículo 239 constitucional, 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, determinando las bases de su recaudación. Asimismo, el artículo 255 del mismo texto supremo estipula que 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; en tal sentido, la captación de recursos por parte de las municipalidades, debe ajustarse al principio de legalidad tributaria, es decir que éstos sean decretados por el Congreso de la República y no como pretende la Corporación Municipal de La Libertad, departamento de El Petén, darle carácter de tasa a un cobro que tiene características y efectos propios de un tributo;

b) el acuerdo impugnado desnaturaliza la figura de tasa municipal, al establecer en sus considerandos un plan de tasas, dentro del cual, si bien es cierto se insertan los conceptos relativos a la autonomía y administración municipal con la finalidad de impulsar el desarrollo integral de su municipio, omite definir el destino que tendrán los recursos obtenidos con esta determinación de tasas; asimismo, no indica las condiciones en que se prestará, funcionará o se mantendrá el supuesto servicio, por lo que, la falta de estos elementos enmarca en la figura de un arbitrio municipal, siendo potestad exclusiva del Congreso de la República decretarlos;

c) no existe contraprestación de un servicio municipal, al no definir los elementos antes indicados, tergiversándose y desnaturalizando su finalidad contenidas en el artículo 30 del Código Municipal, como la prestación y administración de servicios públicos, garantizando con ello un ingreso no lucrativo;

d) viola el principio de capacidad de pago, al hacer gravoso en demasía el transporte extraurbano de pasajeros, imponiendo un pago excesivo por la circulación en ese territorio, disposición que contraviene además lo preceptuado en el artículo 131 del Magno Texto citado, que determina la importancia del transporte para el desarrollo económico del país, reconociéndole su utilidad pública y otorgándole protección estatal, resultando con ello, la aplicación de las tarifas que esa municipalidad pretende cobrar extremadamente gravosa no solo para el transportista que presta el servicio, sino también para el usuario, quien en última instancia sería el más afectado por su aplicación, y

e) se vulnera el principio de locomoción, contenido en el artículo 26 de la Constitución Política de la República, que establece la libertad de permanecer, salir, entrar y transitar, en el territorio de la nación, sin más limitaciones que las establecidas por ley. Solicitó que se declare con lugar la acción de inconstitucionalidad promovida.

Alegatos de la Corporación Municipal:

a) la Constitución Política de la República, establece que a las municipalidades les corresponden, entre otras funciones, obtener y disponer de sus recursos y atender los servicios públicos locales; por otra parte, el Código Municipal, determina su competencia en la emisión de ordenanzas y reglamentos de la jurisdicción municipal, así como de la fijación de las rentas de sus bienes municipales, de tasas por servicios públicos locales y de aportes compensatorios de los propietarios de inmuebles beneficiados por las obras municipales de desarrollo urbano y rural, tomando en cuenta lo que se puede establecer en un servicio público, como en un servicio administrativo, siendo estas últimas las que pueden celebrar las corporaciones municipales. Por otro lado, el Código Municipal en su artículo 35,

define su competencia, indicando, en el inciso n), que la fijación de rentas de los bienes municipales sean estos de uso común o no, las tasas por servicios administrativos y tasas por servicios públicos locales, contribuciones por mejoras o aportes compensatorios de los propietarios o poseedores de inmuebles beneficiados por las obras municipales de desarrollo urbano o rural; en ese orden de ideas, en ningún momento se atribuyó funciones que le corresponden al Congreso de la República;

b) además, no se está desnaturalizando la figura de tasa municipal, pues al crearla, se hace por la prestación de un servicio administrativo, pues son los propios transportistas que se benefician con la prestación de ese servicio, por consiguiente son estos últimos los que deben cubrir parte de sus onerosas ganancias al erario municipal;

c) cabe indicar que, si bien, la Dirección de Transporte del Ministerio de Transporte y Vivienda, autoriza las líneas para el transporte de pasajeros en determinado lugar, en el presente caso se debe de tomar en cuenta que estas pasan e ingresan al municipio de La Libertad, departamento de El Petén, para la prestación de ese servicio, razón por la cual, lo que pretende la municipalidad, es que de las ganancias que ellos perciben, sea gravado el servicio administrativo antes referido, tomando en cuenta que el servicio de transporte está regulado legalmente y es la municipalidad quien da el aval para que se autoricen las líneas de transporte;

d) no existe violación al principio de capacidad de pago, pues los transportistas tiene ingresos suficientes para poder cumplir con sus obligaciones, ya que de un estudio realizado por parte de la municipalidad se puede establecer que tienen un ingreso líquido de setecientos quetzales diarios, por esta razón no debe canalizarse la supuesta violación a la capacidad de pago, y

e) en cuanto a la violación al artículo 26 constitucional, se establece que en ningún momento la Municipalidad les ha coartado su libre locomoción para el transporte de pasajeros, ya que se continúa prestando tal servicio sin ninguna limitación.

Doctrina Legal:

La tasa, según la ya reiterada jurisprudencia de esta Corte, es una relación bilateral en virtud de la cual un particular paga voluntariamente una suma de dinero y debe recibir como contraprestación un determinado servicio público. De esta definición se infiere que el tributo creado en la norma impugnada no constituye una tasa, puesto que la exacción onerosa que se obliga pagar a las empresas que encuadran su actividad en los supuestos establecidos no se genera de manera voluntaria ni está previsto como contraprestación a ese pago un determinado servicio público más que los que el ente creador de la norma está obligado a proporcionar. En todo caso, esta exacción en la forma creada, encuadra en la definición legal de arbitrio que hace el artículo 12 del Código Tributario (Decreto 6-91 del Congreso de la República).

La tasa es una creación que compete a las corporaciones municipales y que consiste en la prestación en dinero por la contraprestación de una actividad de interés público o un servicio público. Es una relación de cambio, y en la que se dan los elementos de pago voluntario de una prestación en dinero, fijada de antemano y una contraprestación de un servicio público. Por lo que el hecho generador es una actividad estatal o municipal determinada, relacionada concretamente con el ciudadano. Y siendo que en el presente caso ese servicio no se presta por requerimiento del administrado, sino por imposición del propio ente municipal, que obliga al particular a cancelar a la Municipalidad el tributo para poder transitar dentro del territorio de ese municipio, tal actividad no conlleva una contraprestación a favor del administrado, sino que constituye una imposición respecto de una actividad, como es el pago por transitar en el territorio municipal lo cual constituye, en esencia, un tributo; y por no ser un servicio público que se brinde por parte de la corporación municipal, no es dable la imposición de tasas sobre este y con ello extraer dinero del particular, ya que, en todo caso, es una actividad que impuso unilateralmente sobre una actividad que en esencia no se desarrolla con exclusividad en el municipio y, adicionalmente, cuya regulación y control compete al gobierno central, por medio de la Dirección General de Transporte, dependencia del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, debido a que se refiere a personas que prestan el servicio de transporte de rutas largas, es decir, que simplemente pasan por esa

circunscripción territorial, elemento que ilustra aún de mejor manera la ausencia de una contraprestación y, por ende, la imposibilidad legal de establecer un cobro en tal concepto, además de que no concurre el supuesto previsto en la ley para su realización.

6. Expediente No. 247-2001 Corte de Constitucionalidad

Guatemala, uno de agosto de dos mil uno.

Acto Reclamado:

Acuerdo Municipal contenido en el punto séptimo del acta número cero cuatro – dos mil, de diecinueve de enero de dos mil del Concejo Municipal de Cuilapa, departamento de Santa Rosa

Fundamento de la impugnación:

a) La norma impugnada pretende imponer de manera ilegal y arbitraria una tasa de quince quetzales mensuales a cualquier persona individual o jurídica que utilice terreno considerado patrimonio fijo del municipio de Cuilapa, Santa Rosa, inclusive aldeas, caseríos, cantones, zonas, colonias, lotificaciones, parcelamientos urbanos y agrarios, por cada poste de su propiedad colocado en vía pública en esa jurisdicción Municipal, obligándoseles, como consecuencia de ello a: i) reportar dentro de los quince días hábiles siguientes a la publicación aludida, el número exacto de postes colocados dentro de la circunscripción territorial del municipio; ii) pagar el valor económico tasado en la Tesorería de la Municipalidad; y iii) contar con la licencia correspondiente, so pena de multa, para efectos de colocar nuevos postes;

b) argumenta que dicho acuerdo resulta inconstitucional porque el Concejo Municipal haciendo una interpretación extensiva y excesiva de la naturaleza jurídica de la tasa y, contraviniendo las facultades otorgadas al Concejo Municipal por ley, pretende imponer a su representada una tasa por el hecho de tener instalados postes en el

patrimonio fijo del municipio cuando ello no es aplicable por tratarse de bienes de uso público común, lo que implica que el uso de las calles, parques, plazas y caminos no constituye un servicio público municipal al cual pueda imponérsele el pago de una tasa, por lo que al pretendérsela imponer a un hecho que no constituye un servicio público, resulta ilegal y arbitrario, ya que, como se indicó éstas solamente pueden imponerse como consecuencia de un servicio público individualizado prestado a favor de determinado usuario lo que en este caso es inexistente porque la municipalidad no le está dando un servicio público que implique un pago voluntario sino que, al contrario, el pago que se pretende es coactivo, además de que no existe contrato por medio del cual la municipalidad le haya dado la concesión de un servicio público y que como consecuencia de tal servicio se le estuviese cobrando la tasa;

c) estima que lo creado por el Acuerdo Municipal impugnado no es una tasa sino que un arbitrio porque impone a su representada una obligación que implica un beneficio económico para la municipalidad sin que medie prestación efectiva y directa de un servicio a cargo de ésta a favor de su representada, siendo esto una característica del arbitrio mas no de la tasa;

d) con base en lo anterior, la norma objetada viola el artículo 255 de la Constitución, el cual establece que "Las corporaciones municipales deberán procurar el fortalecimiento económico de sus respectivos municipios, a efecto de poder realizar las obras y prestar los servicios que les sean necesarios. La captación de recursos deberá ajustarse al principio establecido en el artículo 239 de esta Constitución, a la ley y a las necesidades de los municipios", pues la municipalidad pretende captar recursos a través de una tasa, cuando no provee servicio público alguno, de donde resulta que el cobro es un arbitrio que, en cumplimiento del artículo 239 de la Constitución, debió ser decretado por el Congreso de la República;

e) La disposición recurrida vulnera el principio de legalidad contenido en el artículo 239 de la Carta Magna que establece que "corresponde con exclusividad al Congreso de la República, decretar impuestos ordinarios y extraordinarios, arbitrios ...", pues no se dan los presupuestos necesarios para que la municipalidad pueda cobrar una tasa, sino que los presupuestos que se dan son los de un arbitrio que

según la disposición constitucional referida deben ser decretados por el Congreso de la República atendiendo a la equidad y justicia tributaria. Solicitó que se declare con lugar la acción de inconstitucionalidad total del Acuerdo Municipal contenido en el punto séptimo del acta número cero cuatro – dos mil, de diecinueve de enero de dos mil del Concejo Municipal de Cuilapa, departamento de Santa Rosa.

Alegatos de la Corporación Municipal:

a) no existe duda en relación a que el acuerdo impugnado fue tomado por el Concejo Municipal de Cuilapa cumpliendo con los requisitos de ley y fundamentado en los artículos constitucionales que facultan al municipio, en atención a su autonomía, a obtener y disponer de sus recursos y atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios;

b) se equivoca la interponente al indicar que la tasa se cobra de manera coactiva, en forma de exacción ilegal porque no es voluntaria, nada más alejado de la verdad y la lógica, dice, pues es voluntaria en tanto no se cobra a todos sino a quienes por razones lucrativas usan parte del territorio municipal para la instalación de su negocio, esto lo hace voluntario; pues, a contrario sensu, si la persona individual o jurídica no quiere hacer uso del territorio municipal, no instala sus postes en él, con lo que queda desvirtuado que se le quiera cobrar en forma obligada o coactivamente;

c) que el interponente erróneamente argumenta que se le impone una obligación que implica un beneficio económico para la municipalidad sin mediar una prestación efectiva y directa de un servicio a cargo de esta. Es erróneo porque efectivamente se le brinda el uso de una porción del territorio para que él lo utilice voluntariamente (porque no es la municipalidad la que le pide que instale postes para luego cobrarle la tasa) y para un uso lucrativo. Está claro que personas propietarias de terrenos particulares no permitirán gratuitamente a ninguna empresa lucrativa instalar postes en sus propiedades, ¿por qué entonces habría de hacerlo el municipio?;

d) considera que el argumento sostenido por la accionante en el sentido de que la imposición de una tasa como la analizada implica "que hasta el paso de peatones por el municipio generaría el pago de una tasa" es erróneo por cuanto la Constitución

garantiza la libre locomoción y además por su peso cae que los peatones hacen uso de las calles y demás bienes de uso público común sin ánimo ni intención de lucrar con ello, caso distinto al de ella (la accionante) que acredita representar a una compañía transnacional dedicada al redituable negocio de proveer lucrativamente energía eléctrica a los usuarios que "voluntariamente y mediante una transacción comercial les compran su fluido eléctrico". Solicita que se declare sin lugar la inconstitucionalidad.

Doctrina Legal:

La Corporación Municipal relacionada, al crear la norma cuestionada, no estableció como contraprestación al pago de la tasa impuesta, un servicio público en favor del contribuyente, servicio que constituye un elemento indispensable para la existencia de dicho tributo; además, la exacción indicada no se genera de manera voluntaria, y no reviste las características propias de una tasa, por lo que en todo caso debe encuadrarse en la definición legal de arbitrio contenida en el artículo 12 del Código Tributario. Por lo anterior, se concluye que la disposición objetada contraviene lo preceptuado en los artículos 239 y 255 de la Constitución, pues vulnera el Principio de Legalidad Tributaria, toda vez que la creación del tributo que en ella se regula, compete en forma exclusiva al Congreso de la República.

7. Expediente 4347-2009 Corte de Constitucionalidad

Guatemala, veintitrés de febrero de dos mil diez.

Acto Reclamado:

Acta ciento sesenta y siete – dos mil nueve (167-2009), punto cuarto, de la Municipalidad de Mixco, del departamento de Guatemala, que contiene “Reglamento de Circulación de Motocicletas de Servicios a Domicilio en el Municipio de Mixco, departamento de Guatemala”

Fundamento de la impugnación:

a) El artículo 1º del reglamento impugnado restringe el uso de la vía pública que realizan únicamente las motocicletas de los prestadores del servicio de entrega a domicilio, en el Municipio de Mixco, departamento de Guatemala como lo señaló.

b) El artículo 5º del referido reglamento; b.1) discrimina a los prestadores del servicio de entrega a domicilio al imponerles única y exclusivamente a éstos la obligación de obtener una autorización, previo cumplimiento de ciertos requisitos especiales para circular libremente por las vías públicas del Municipio de Mixco, tales como tarjeta de operación, calcomanías de autorización, calcomanía de atención al usuario, calcomanía con el Escudo de la Municipalidad de Mixco; b.2) pretende regular el ejercicio del poder público actuando fuera del ámbito de las atribuciones que señala la Ley de Tránsito; b.3) conculca ostensiblemente el derecho de propiedad por cuanto dispone requisitos adicionales al uso de la propiedad privada, sin que medien razones establecidas en ley o que sean de utilidad colectiva, beneficio social o interés público y, b.4) restringe la libertad de industria y comercio como un derecho inherente a la persona humana.

c) Respecto del artículo 7º del reglamento impugnado; c.1) viola el principio de sujeción del poder público toda vez que esa Municipalidad actúa fuera del ámbito de las atribuciones que le señala la ley y, c.2) las autoridades ediles pretenden arrogarse facultades normativas y reglamentarias, funciones que se encuentran reservadas por mandato constitucional al Congreso de la República, al obligar al sujeto pasivo a pagar un impuesto de quinientos quetzales (Q500.00).

d) El artículo 8º del reglamento citado; d.1) viola el artículo 152 de la Constitución Política de la República por cuanto la Municipalidad de Mixco no tiene facultades para solicitar el registro de los vehículos y personas que establece el acuerdo impugnado; d.2) vulnera el derecho de propiedad por cuanto el acuerdo impugnado dispone el tener un estacionamiento especial para las motocicletas de su propiedad; d.3) contraviene el artículo 243 constitucional al establecer un pago anual de registro de motocicleta, para poder tener el derecho a circular por la vía pública y, d.4) contraviene el principio de legalidad contenido en el artículo 239 constitucional por cuanto corresponde únicamente al Congreso de la República el decretar arbitrios.

Dicho principio se ve vulnerado al establecer en las literales d) e) y f) un costo de cien quetzales (Q100.00) por tarjeta de operación anual para cada unidad y su respectiva reposición por un costo de ciento doce quetzales (Q112.00); un pago de ciento cincuenta quetzales por concepto de registro inicial de cada motocicleta y un pago anual por revalidación anual de registro de cada motocicleta de ciento cincuenta quetzales (Q150.00).

e) El artículo 9º del reglamento impugnado e.1) contraviene el artículo 152 constitucional por cuanto la Municipalidad aludida regula la portación de carné de piloto para circular.

f) El artículo 11 vulnera el artículo 26 constitucional toda vez que impone a los sujetos del reglamento la obligación de circular únicamente en un carril.

g) El artículo 12 del reglamento impugnado; g.1) contraviene el artículo 39 constitucional al restringir las condiciones que faciliten al propietario el uso y disfrute de sus bienes.

h) El artículo 13 del citado reglamento confronta el artículo 4º constitucional por las razones que expuso con anterioridad.

i) del artículo 18 del reglamento; i.1) confronta el artículo 239 al crear un impuesto al sujeto pasivo, empero las disposiciones no denotan la contraprestación que obtiene el que paga por registro y revalidación de motocicleta; y por último i.2) contraviene el artículo 243 constitucional al establecer un impuesto anual sobre circulación de vehículos terrestres. Solicitó que se declare con lugar la inconstitucionalidad planteada.

Alegatos de la Corporación Municipal:

a) la propiedad privada no se afecta con la aprobación de dicho reglamento, ya que las motocicletas pueden circular sin ninguna limitación y las que utilizan para prestar actividad comercial, deben cumplir con los requisitos que establece dicho reglamento, por consiguiente no está vedando su derecho de circulación, sino que se reglamenta dicho servicio;

b) que la ley faculta a las municipalidades para reglamentar servicios que se prestan con vehículos automotores a la población, tal es el caso del transporte urbano, el servicio de taxis y microbuses, con el fin de tener un ordenamiento vial y territorial;

c) añadió que la municipalidad en ningún momento está limitando la libertad de industria, comercio o trabajo, lo que se está haciendo es reglamentar el uso de las motocicletas que prestan servicio a domicilio;

d) la municipalidad está facultada para solicitar el registro de las motocicletas que presten el servicio en su jurisdicción, ya que las mismas son utilizadas con fines comerciales; e) tal como lo señala el reglamento, el objeto del mismo es regular el uso de la vía pública que realizan las motocicletas que prestan servicios de entrega a domicilio, en el municipio de Mixco, departamento de Guatemala, ya que la mayor parte de los pilotos no respetan la ley, el reglamento de tránsito, por la razón que tienen un tiempo límite para entregar el producto y como consecuencia ponen en peligro la vida de los demás automovilistas y de los peatones. Añadió que es del conocimiento público que los prestadores de servicio a domicilio en su motocicleta ocasionan accidentes y luego se dan a la fuga, sin embargo al estar debidamente registrados tanto la motocicleta como el piloto, tienen que afrontar su responsabilidad penal y los comercios su responsabilidad civil por los daños o delitos que puedan causar. Agregó que la Municipalidad de Mixco en el ejercicio del gobierno municipal que implica el régimen autónomo de su administración, como expresión fundamental del poder local que le garantiza la Constitución Política, la faculta para la administración de sus intereses, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y la emisión de reglamentos, así mismo mediante Acuerdo Gubernativo 117-2005 y por consiguiente como lo establece la Ley y el Reglamento de Tránsito, le delega la competencia de la Administración de Tránsito a la Municipalidad de Mixco en su jurisdicción, lo que debe entenderse todas aquellas actividades relacionadas con la regulación, control, ordenamiento y administración de la circulación terrestre, sus conductores y estacionamiento de vehículos. Agregó que en el presente caso no hay extralimitación en funciones, ya que la Municipalidad esta reglamentando únicamente el control de las motocicletas y respectivos pilotos de empresas que se dedican a la actividad comercial de prestar servicio a domicilio.

Solicitó se declare sin lugar la inconstitucionalidad general parcial del acta número ciento sesenta y siete – dos mil nueve (167-2009), punto cuarto, de la Municipalidad de Mixco, departamento de Guatemala, que contiene “Reglamento de circulación de motocicletas de servicios a domicilio en el Municipio de Mixco, departamento de Guatemala”

Doctrina Legal:

La tasa municipal, cuya naturaleza jurídica ha sido especialmente precisada por la doctrina legal de esta Corte, acerca de ella ha dicho: “El artículo 239 de la Constitución consagra el principio de legalidad en materia tributaria, que garantiza que la única fuente creadora de tributos debe ser la ley, estableciendo que es potestad exclusiva del Congreso de la República decretar impuestos, arbitrios y contribuciones especiales, así como la determinación de las bases de recaudación de dichos tributos. En el artículo 255 de ese cuerpo de normas fundamentales se establece que la captación de recursos económicos del municipio debe sujetarse al principio contenido en el artículo 239 ibid. La tasa, según la ya reiterada jurisprudencia de esta Corte, es una relación bilateral en virtud de la cual un particular paga voluntariamente una suma de dinero y debe recibir como contraprestación un determinado servicio público. De esta definición se infiere que el tributo creado en la norma impugnada no constituye una tasa, puesto que la exacción onerosa que se obliga pagar a las empresas que encuadran su actividad en los supuestos establecidos no se generan de manera voluntaria ni está previsto como contraprestación a ese pago un determinado servicio público más que los que el ente creador de la norma está obligado a proporcionar, en este caso, el trámite administrativo para autorizar el funcionamiento de las empresas. En todo caso, esta exacción en la forma creada, encuadra en la definición legal de arbitrio que hace el artículo 12 del Código Tributario (Decreto 6-91 del Congreso de la República).”

Las municipalidades por mandato constitucional y legal se les otorga, competencia para velar por el debido funcionamiento de los servicios públicos municipales y, por lo tanto, será este el único supuesto jurídico en que el Código Municipal les asigna competencia para la determinación y cobro de tasas atendiendo los costos de

operación, mantenimiento y mejoramiento de calidad y cobertura de dichos servicios municipales.

En adición, el principio de legalidad reza que mientras los ciudadanos deben ser libres para hacer todo lo que no esté explícitamente prohibido por la norma, los funcionarios públicos únicamente pueden hacer lo que está permitido por la ley. Este concepto es fundamental para el establecimiento del Estado de Derecho en un contexto democrático. Un gobierno que no se subordina a la ley rápidamente cae en el autoritarismo y la arbitrariedad. El principio de legalidad implica, en primer lugar, la supremacía de la Constitución y de la ley como expresión de la voluntad general, frente a todos los poderes públicos. Además, el principio de legalidad implica, la sujeción de la Administración a sus propias normas. Todas las actuaciones de los poderes públicos deben estar legitimadas y previstas por la ley, de modo que la Administración sólo puede actuar allí donde la ley le concede potestades. Es decir, el principio de legalidad implica que la ley es el único mecanismo de atribución de potestades a la Administración.

CONCLUSIONES

1. El Derecho es parte de la vida de los integrantes de la sociedad. Por tanto sus instituciones, principios y reglas no pueden considerarse aisladas, en el plano del derecho, el poder público es equivalente a la actividad de imperio del Estado, y una de sus funciones en las que se desarrolla es la actividad legislativa, ésta consiste por ende, en la elaboración de la ley, por tanto las disposiciones legislativas mediante los cuales se establecen los tributos solo serán válidas si tienen asidero en la Constitución y son establecidos siguiendo los procedimientos establecidos en la legislación, es por esto que las disposiciones tributarias, tienen como condicionante para su validez formal, que la ley debe ser dictada por una autoridad con competencia y legitimación para hacerlo, en la que mande o prohíba una cosa en consonancia con la justicia y para el bien de los gobernados.
2. En un sistema democrático todos los órganos del Estado deben actuar conforme al derecho fundamental (Constitución) o secundario (legislación ordinaria), es decir dentro de un marco competencial que les asigna y según sus disposiciones. Ningún acto del poder público es válido si no se ajusta a las prescripciones jurídicas que los prevén o rigen, siendo que el principio de legalidad, es un postulado emanado de la mecánica de división de poderes, el cual orienta a que la Administración no puede realizar actos concretos que no estén previstos en una disposición legislativa, la que debe tener características de toda norma jurídica, entre ellas generalidad, abstracción, impersonalidad, permanencia, territorialidad, la cual debe ser dictada por el órgano legislativo del Estado.
3. De conformidad con la Constitución, corresponde con exclusividad al Congreso de la República, decretar impuestos ordinarios y extraordinarios, arbitrios y contribuciones especiales, y que estas solo podrán decretarse con base a las necesidades del Estado y de acuerdo a la equidad y la justicia

tributaria, y de acuerdo a la misma Constitución, los municipios 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, a la ley y a las necesidades de los municipios.

4. El Derecho Municipal es la parte del derecho público que estudia lo relativo al municipio. Se trata del enfoque de la ciencia jurídica destinado a investigar el origen histórico, la naturaleza, definición, elementos y fines de la institución municipal, así como su inserción en el Estado, sus relaciones, competencia y demás aspectos del gobierno, administración y finanzas locales. Conforme lo dispuesto en la Constitución y el Código Municipal, las Municipalidades tienen el deber de regular y prestar los servicios públicos municipales de su circunscripción territorial y, por lo tanto, tiene competencia para establecerlos, mantenerlos, ampliarlos y mejorarlos, garantizando un funcionamiento eficaz, seguro y continuo y, en su caso, la determinación y cobro de tasas y contribuciones equitativas y justas. Las tasas y contribuciones deberán ser fijadas atendiendo los costos de operación, mantenimiento y mejoramiento de calidad y cobertura de servicios.

5. Las municipalidades solamente tienen potestad legislativa para decretar tasas específicas por cada servicio público municipal que presten a los usuarios, como pago por éste cuya prestación se demanda voluntariamente por el interesado; tomando como base los costos de operación, mantenimiento y mejoramiento de calidad y cobertura de dichos servicios, así como poder adaptar o modificar el importe de aquellas recurriendo a un procedimiento sencillo, expedito, interno, conforme lo requirieran las variantes económicas de los costos y las necesidades del municipio, sin acudir a un órgano estatal externo y político como el Congreso de la República.

6. Es imperativa la creación de un Código Tributario Municipal, que contenga una estructura básica pero que cuente con todos los elementos necesarios a fin de contemplar los elementos propios de esta materia, como el hecho generador, los sujetos de la relación tributaria, la definición de los tributos municipales, los entes encargados de la recaudación y las bases del procedimiento administrativo de determinación y cobro de dichas cargas económicas. La propuesta de Código Tributario Municipal hecha lleva inmerso los tres órdenes o dimensiones necesarias para la creación del Derecho. Inicialmente el orden de conductas o dimensión sociológica, en el sentido de tener presente la conducta de los seres humanos. Segundo, la sustentación del orden normativo o dimensión normológica, necesaria para el planteo de un código tributario municipal como una extensión de la institucionalidad democrática, mediante un conjunto o cuerpo de leyes por las cuales se gobierna un Estado o se regula una materia determinada. Por último, el espacio de los valores del Derecho, el valor más importante y excelso en el mundo jurídico que es la justicia.

RECOMENDACIONES

1. La aprobación por parte del Congreso de la República, de un Código Tributario Municipal que integre principios constitucionales como el de legalidad de las actuaciones administrativas y municipales, dirigiéndose hacia la modernización la legislación que permita obtener ingresos municipales, con ello superar barreras hasta ahora insuperables para establecer las tasas por aprovechamiento del dominio público.
2. La aprobación por parte del Congreso de la República, de un Código Tributario Municipal, que contenga una estructura básica pero que cuente con todos los elementos necesarios a fin de contemplar los elementos propios de esta materia, como el hecho generador, los sujetos de la relación tributaria, la definición de los tributos municipales, los entes encargados de la recaudación y las bases del procedimiento administrativo de determinación y cobro de dichas cargas económicas.
3. Que las bases para la implementación de un Código Tributario Municipal, se rigen en que la institucionalidad constitucional debe centrarse en el aseguramiento de un régimen de Derecho, ya que un Estado Constitucional de Derecho es en donde la ley es el instrumento preferente para guiar la conducta de los ciudadanos, bajo los parámetros que la Constitución establece.
4. Solo mediante la vigencia de un Código Tributario Municipal que regule estos aspectos, será posible que el municipio, en ejercicio de su autonomía, decida la imposición de reglamentos que conlleven exacciones.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

1. Altamira y Crevea, Rafael. Plan y documentación de la Historia de las municipalidades en las Indias Españolas: Siglos XVI-XVIII. Taller de la Editorial Cultura. Argentina, 1951.
2. Berlín Valenzuela, Francisco. Derecho Parlamentario. Editorial del Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
3. Bertrand Galindo, Francisco y otros. Manual de Derecho Constitucional, Tomo I, El Salvador, Talleres Gráficos UCA, 1991.
4. Bidart Campos, Germán. Tratado Elemental de Derecho Constitucional. Tomo I. Editorial Ediar. Argentina. 1994.
5. Bobbio, Norberto. Teoría General del Derecho. 2ª. Edición. Editorial Temis, S.A. Colombia, 1997
6. Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. México, Editorial Porrúa, 1973.
7. Burgoa, Ignacio. Derecho constitucional mexicano. Editorial Porrúa, México, 1989.
8. Carmona Ramoy, Adriano. Programa de Gobierno Municipal. La Habana, sin datos editoriales, 1950.
9. Chico Ortiz, José María. Derecho Municipal. Ediar, España, 1991.
10. David, Pedro R. Sociología jurídica. Buenos Aires, Editorial Astrea, 1980
11. De Bufalá Ferrer-Vidal, Pablo. Derecho Parlamentario. Editorial Oxford, México, 1999.
12. De Castro, Fernando. Derecho Civil de España. Ediciones Trota, España, 1955.
13. De la Cueva, Mario. Teoría de la Constitución. Editorial Porrúa, México, 1982.

14. De Oliveira, Ives. Curso de Derecho Municipal, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1960.
15. De Soto, Juan Francisco. Documentos inéditos para la historia de México. Editorial Valente Torres. 1931
16. Del Bosque, Alberto. Derecho Penal Contemporáneo. Ediciones Soler, Argentina, 2001.
17. Ekmekdjian, Miguel Ángel. Manual de la Constitución argentina, Argentina, Ediciones Depalma, 1991.
18. Flores Juárez, Juan Francisco. Constitución y Justicia Constitucional/Apuntamientos. Corte de Constitucionalidad. Guatemala, 2ª. Edición, 2009.
19. Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, México, 1978.
20. Fucito, Felipe. Sociología del derecho. El orden jurídico y sus condicionantes sociales. Editorial Universidad, Argentina, 1999.
21. García de Enterría, Eduardo. Legislación delegada, potestad reglamentaria y control judicial. Editorial Trota, España, 1970.
22. García Máynez, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. 56ª Edición, Editorial Porrúa, México, 2004.
23. Heller, Herrmann. Teoría del Estdo. Editorial Porrúa. México. 1986.
24. Hernández Gaona, Pedro. Derecho Municipal. Editorial Porrúa, México, 1986
25. Jellinek, Georg. Teoría general del Estado, Argentina, Editorial Albatros, 1954.
26. Kelsen, Hans. Teoría general del Estado. México, Editora Nacional. 1965.
27. Korn Villafañe, Adolfo. La República Representativa Municipal. Argentina, sin datos editoriales, 1944.
28. Ladero Quesada, Mario. Historia de la Iglesia en la España medieval. Editorial Murcia, España, 1978.

29. Lanz Duret, Miguel. Derecho Constitucional Mexicano, México, Compañía Editorial Continental, 1959.
30. Lassalle, Fernando. ¿Qué es la Constitución?, España, Ediciones Astrea, 1931.
31. Latorre, Ángel. Introducción al Derecho. 7a. Edición, Editorial Ariel, Barcelona, 1976.
32. Lop Otín, María José. El cabildo catedralicio de Toledo en el Siglo XV. Universidad Complutense de Madrid. Departamento de Historia Medieval. España, 2002.
33. López Aguilar, Santiago. Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Universitaria, Guatemala, 1983.
34. López Mayor, Vicente. El derecho subjetivo. Editorial Jus, España, 1965.
35. Lucas Verdú, Pablo. Curso de Derecho Político. Vol. II, 3ª Edición, España, Editorial Tecnos, 1983.
36. Meade, Joaquín. Documentos inéditos para la historia de Tampico. Editorial Prometeo, 1939.
37. Morell Ocaña, Luis. Estructuras Locales y ordenación de espacio. Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1972.
38. Nava Negrete, Alfoso y Quiroz Acosta, Enrique. Enciclopedia jurídica mexicana. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Editorial Porrúa. México.
39. Ochoa Campo, Moisés. La reforma municipal. Editorial Porrúa, México, 1975.
40. Palacio, Lino Enrique. Derecho Procesal Civil, Tomo I, 2a. Edición, Argentina, Talleres Gráficos, 1991.
41. Pérez Serrano, Antonio. Tratado de Derecho Político. Ediciones Depalma, Argentina, 1989.

42. Posada Adolfo, El régimen municipal en la edad moderna. Editorial Espasa, España, 1936.
43. Puig Peña, Federico. Compendio de Derecho Civil Español. Parte General Tomo I, Ediciones Pirámide S.A., España, 1976.
44. Quiroga Lavié, Humberto. Curso de Derecho Constitucional. Argentina, Ediciones Depalma, 1987.
45. Recaséns Siches, Luis. Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Porrúa S.A. México, 1977.
46. Salguero Salvador, Giovanni. El Control de Constitucionalidad de las Normas Jurídicas. Edición de la Corte de Constitucionalidad, Guatemala, 2010
47. Sánchez Bringas, Enrique. Derecho Constitucional. 11ª edición. México, Editorial Porrúa, 2007.
48. Schmitt, Carl. Sobre el parlamentarismo. Estudio preliminar de Manuel Aragón. Traducción de Thies Nelsson y Rosa Grueso, Editorial Técnos, España, 1990.
49. Serra Rojas, Andrés. Ciencia Política. México, Editorial de la Universidad Autónoma de México, 1980.
50. Soriano, Ramón. Sociología del Derecho. Editorial Ariel, Barcelona, 1997.
51. Treves, Renato. La sociología del derecho. Orígenes, investigaciones, problemas. Editorial Ariel, Barcelona, 1988.
52. Vázquez, Héctor. El nuevo municipio mexicano. Secretaría de Educación Pública. Serie Foro, México, 1986.

Diccionarios

1. Diccionario de la Academia Española de la Lengua. Editado por la Real Academia Española. España, 1936.
2. Diccionario de Academia Española de la Lengua. Conducta. Disponible en www.rae.es Fecha de consulta 3 de marzo de 2016.

3. Ossorio, Manuel. Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. 28ª Edición, Editorial Heliasta, Argentina, 2001.

Jurisprudencia

1. Corte de Constitucionalidad de Guatemala. Sentencia del 18 de diciembre de 2012. Expediente 2836-2012
2. Corte de Constitucionalidad de Guatemala. Sentencia del 5 de noviembre de 2009. Expediente 1688-2009
3. Corte de Constitucionalidad. Sentencia del 5 de septiembre de 1990, dentro del expediente 267-89.
4. Corte de Constitucionalidad de Guatemala. Sentencia del 7 de junio de 2012, dentro del Expediente 4328-2011
5. Corte de Constitucionalidad de Guatemala. Sentencia del 20 de mayo de 1998, dentro del Expediente 183-97.
6. Corte de Constitucionalidad de Guatemala. Sentencia del seis de noviembre de dos mil siete. Dentro del expediente 2174-2005
7. Corte de Constitucionalidad de Guatemala. Sentencia del 31 de agosto de 1995, dentro del Expediente 259-93.
8. Corte de Constitucionalidad de Guatemala. Sentencia del 20 de junio de 1996, dentro del Expediente 533-95
9. Corte de Constitucionalidad de Guatemala. Sentencia del 10 de julio de 2001, dentro del expediente 1258-2000
10. Corte de Constitucionalidad de Guatemala. Sentencia del 14 de noviembre de 2012, dentro del expediente 1281-2012
11. Corte de Constitucionalidad de Guatemala. Sentencia del 1 de agosto de 2001, Dentro del Expediente 247-2001
12. Corte de Constitucionalidad de Guatemala. Sentencia del 23 de febrero de 2010, Dentro del expediente 4347-2009

13. Corte de Constitucionalidad de Guatemala. Sentencia del 18 de diciembre de 2012, dentro del Expediente 2836-2012.

ANEXOS

1. Cuadro de Análisis de Sentencias dictadas por la Corte de Constitucionalidad en materia de tasas municipales

Expediente No. 2174-2005 CORTE DE CONSTITUCIONALIDAD Guatemala, seis de noviembre de dos mil siete.
Acto Reclamado:
Acuerdo Municipal de Pastores del departamento de Sacatepéquez, punto tercero del acta treinta y seis guión dos mil cuatro (36-2004).
Fundamento de la impugnación:
<p>Engaño y fraude de ley: la emisión del acuerdo es impugnado como fraude de ley por la aparente legalidad al invocar una facultad concedida por el artículo 35 inciso n) del Código Municipal, disfrazando una exacción ilegal, al emitir un impuesto sin tener facultad para ello, justificándose su emisor en que los bienes municipales de uso común o no, son utilizados indistintamente por Empresas Mercantiles, instalando infraestructura y mobiliario en áreas de propiedad municipal, prestando diferentes servicios con fines de lucro, sin que éstos paguen renta alguna; por lo que establece en su artículo 1 renta por el uso del área pública, que deberá de ser cancelada por- todas aquellas personas individuales o jurídicas que con fines de lucro presten servicios instalando infraestructura o mobiliario urbano y rural en el área pública de señalar la generalidad y amplitud del presente supuesto, así como la unilateralidad impositiva de la obligación del pago de dicha renta, características concordantes con aquellas que revisten una obligación tributaria y no una obligación civil.</p> <p>El fraude a la ley puntualizado es porque con el ejercicio de una facultad reglada en ley, el Concejo Municipal de Pastores disfrazó como renta-tasa-servidumbre onerosa, lo que realmente es un arbitrio-impuesto, violándose el artículo 54 de Constitución Política de la República de Guatemala, en cuanto a que los funcionarios públicos son responsables legalmente por su conducta oficial, sujetos a la ley y jamás superiores a ella;</p> <p>Violación al principio de legalidad en materia tributaria: la prohibición para crear impuestos-arbitrios por otras autoridades que no sea el Congreso de la República, establecida en los artículos 171 literales a) y c) y 239 de la Constitución Política de la República de Guatemala, se ve transgredida al crearse –mediante la nominación de renta o tasa y que luego llama servidumbre onerosa– un arbitrio-impuesto. Dicha obligación no puede ser considerada una tasa (como lo menciona el primer considerando del acuerdo impugnado y en su artículo 4º) ya que la misma no es una contraprestación a un servicio directo prestado por la Municipalidad, sino que el hecho generador es el simple uso (de las áreas públicas. Las municipalidades solamente tienen potestad legislativa para decretar tasas específicas por cada servicio público municipal que presten los usuarios, como pago</p>

éste cuya prestación se demanda voluntariamente por el interesado; tomando como base los costos de operación, mantenimiento y mejoramiento de calidad y cobertura de dichos servicios, así como poder adaptar o modificar el importe de aquellas recurriendo a un procedimiento sencillo, expedito, interno, conforme lo requirieran las variantes económicas de los costos y las necesidades del municipio, sin acudir a un órgano estatal externo y político como el Congreso de la República.

Alegatos de la Corporación Municipal:

a) No está de acuerdo con lo argumentado por la entidad solicitante respecto a que mediante el Acuerdo impugnado se busca "disfrazar" la fijación de un impuesto, ya que en su artículo 1º claramente indica que se establece una "renta trimestral" por la utilización de áreas de uso común o no, para todas aquellas personas individuales o jurídicas que prestan sus servicios con fines de lucro, instalando infraestructura o mobiliario en área pública del municipio de Pastores del departamento de Sacatepéquez;

b) Asimismo, considera que en la emisión del punto tercero del acta 36- 2004, en el cual se encuentra contenido el Acuerdo cuestionado, sí se cumplió con la debida observancia del principio de legalidad que se traduce en este caso en el principio de "*nullum tributum sine lege*" en virtud de que su creación fue justificada en los distintos apartados considerativos del mismo; y, además en su parte dispositiva taxativamente se exterioriza la facultad legal que le confiere el artículo 35 literal n) del Código Municipal de "fijar rentas de los bienes municipales sean éstos de uso común o no";

c) El Acuerdo cuestionado no viola el derecho de libertad de contratación y de libertad de industria, comercio y trabajo como aduce la entidad solicitante, ya que no es necesaria una relación contractual para la determinación de la renta establecida, ya que ello sólo es aplicable cuando se trate de "bienes nacionales de uso no común o propiedades privadas", supuestos que no concurren en el presente caso, puesto que se trata de "bienes de uso común", con respecto a los cuales no existe ninguna obligación legal de realizar un negocio jurídico determinado para fijar una renta;

d) Con la emisión del Acuerdo atacado de inconstitucional no se incurrió en violación al principio de supremacía constitucional, ya que la propia Ley Suprema del país promulga el reconocimiento de la autonomía municipal, que se traduce en la facultad que se le atribuye al Concejo Municipal para ejercer el gobierno del municipio, velar por la integridad de su patrimonio y administrar el mismo, mediante la fijación de rentas de los bienes municipales, sean éstos de uso común o no, tal como lo dispone la literal n) del artículo 35 del Código Municipal;

e) Respecto de la violación a la prohibición de doble tributación, considera que ésta es inexistente, ya que a través del Acuerdo impugnado no se estableció un "impuesto" -como se pretende hacer ver-, sino que se fijó una "renta" para el uso de bienes municipales de

uso común, es decir, que la Municipalidad, como propietaria de los bienes públicos que se encuentran ubicados en su jurisdicción, posee la irrestricta facultad legal de determinar y fijar el pago de una renta por el uso que una persona -individual o jurídica- pretenda hacer de los mismos, por lo que no es cierto lo sostenido por el interponente que sólo el Congreso de la República cuenta con tal facultad;

f) Por último, estima que no existe inconstitucionalidad derivada" argumentada por la sociedad interponente, ya que el contenido íntegro del Acuerdo impugnado se encuentra en armonía con el ordenamiento jurídico positivo y vigente del país, por lo que resulta improcedente pretender la declaratoria de inconstitucionalidad bajo el argumento de que lo accesorio sigue la suerte de lo principal. Solicitó que se declare sin lugar la inconstitucionalidad promovida.

Doctrina Legal:

Las tasas son una cuota-parte del costo de producción de los servicios públicos indivisibles, que el poder público obtiene legalmente de los particulares según su individual y efectivo consumo de tales servicios.

De este concepto se deduce que las principales características de las tasas son:

a) se pagan por el disfrute real o potencial de un servicio. Las entidades estatales las pueden cobrar a cada particular en la medida que recibe el servicio o porque, aunque no se tenga interés en él, representa un beneficio potencial;

b) es semejante al impuesto pues lleva implícita la coerción sobre el que esté obligado a pagarla, aunque no se haga uso del servicio;

c) deben elaborarse tomando en cuenta el costo efectivo del servicio más un porcentaje de utilidad para el desarrollo;

d) los recursos generados sólo pueden ser destinados a la financiación de gastos del servicio público;

e) los contribuyentes son identificados con relativa facilidad;

f) queda a juicio de la entidad respectiva el método de distribución de los costos de servicio.

La Corte advierte que el contribuyente de tales pagos no obtiene ningún servicio público municipal, ni recibe a cambio una prestación cierta, lo que aleja dicha imposición de la naturaleza que reviste la tasa, pues ésta es una relación de cambio en virtud de la cual un particular paga voluntariamente una suma de dinero y debe recibir como contraprestación un determinado servicio público; tampoco puede generarse contrataciones administrativas o licencia por medio de dicho Acuerdo que genere la obligación de pagar una renta por el uso o goce de los bienes mencionados.

EXPEDIENTE No. 259-93

CORTE DE CONSTITUCIONALIDAD

Guatemala, treinta y uno de agosto de mil novecientos noventa y cinco.

Acto Reclamado:

Reglamento de Tasas Administrativas y por Servicio de la Municipalidad de Villa Nueva, en sus artículos 1o., 2o. y 4o., publicado en el Diario de Centro América el veintitrés de septiembre de mil novecientos noventa y dos.

Fundamento de la impugnación:

Denuncia la inconstitucionalidad de los artículos 1o., 2o. y 4o. del Reglamento citado, porque contrarían los artículos 239 y 255 de la Constitución Política de la República y argumenta:

a) la Corporación Municipal de Villa Nueva aprobó, según acta cuarenta y cinco guión noventa y dos del veintisiete de julio de mil novecientos noventa y dos, el Reglamento de Tasas Administrativas y por Servicio, creando un tributo que denomina erróneamente "tasa por servicio", el que de conformidad con la ley y la doctrina tiene rasgos fundamentales de "arbitrio" el cual, según el artículo 239 constitucional, debe ser decretado por el Congreso de la República;

b) en el Reglamento impugnado se encuentran dos supuestos: el hecho generador del tributo en el artículo primero es el servicio en la reconstrucción y mantenimiento de calles y en el artículo segundo, el hecho generador es el uso de la infraestructura municipal, por lo que puede decirse que es un arbitrio o un peaje, pero no puede hablarse de "tasa por servicio"; además, los sujetos pasivos de la "tasa" serán las empresas individuales o jurídicas que operen en el municipio de Villa Nueva en forma constante y permanente, faltando así a la equidad tributaria;

c) el artículo primero del Reglamento impugnado establece un pago "en concepto de tasa por servicio en la reconstrucción y mantenimiento de calles y avenidas municipales", actividad que no puede gravarse por medio de una "tasa por servicio", ya que el artículo 86 del Código Municipal establece que las mejoras urbanísticas se pagarán por medio de contribución por mejoras por los directamente afectados, siendo que dicho cobro en ningún momento puede exceder de su costo, por lo que, en la forma que lo pretende hacer la Corporación Municipal de Villa Nueva, viola el artículo 239 de la Constitución y se arroga funciones que le competen al Congreso de la República; además, falta a la equidad

tributaria, pues las empresas individuales y jurídicas son las únicas obligadas al pago de ese servicio, lo que denota que no existe una vinculación directa con la actividad que pretende realizar la administración municipal y los obligados al pago de ese tributo;

d) en vista de que el Reglamento impugnado establece que el pago sea mensual e indefinido, es evidente que el pago de dichas tasas sobrepasará el valor del servicio, ya que ni se estima cuál es el valor del servicio prestado, a cuánto asciende la reconstrucción, ni la cantidad que debe pagar cada contribuyente por el costo de dichas obras. Por lo expuesto, se evidencia que lo que crea el Reglamento de Tasas Administrativas y por Servicio de la Municipalidad de Villa Nueva es un tributo, que reviste las características de un arbitrio o de una contribución por mejoras, y no de una "tasa por servicio" como se le denominó y, al no ser decretado por el Congreso de la República, organismo facultado para ello, se viola el artículo 239 de la Constitución, de donde el Reglamento es inconstitucional, además la Corporación Municipal de Villa Nueva emitió el seis de enero de mil novecientos noventa y tres el Reglamento de Contribución por Mejoras de dicha Municipalidad, el cual tiene los mismos fines que el Reglamento impugnado, por lo que se da una doble tributación;

e) el artículo segundo norma que por el uso de la infraestructura del municipio, las empresas deben pagar cierta cantidad de dinero dependiendo del activo que posean;

f) el artículo cuarto define que "activo es el total de los valores, créditos y derechos que una persona individual o jurídica tiene a su favor.", siendo contradictorio dicho concepto, pues desarrolla más la figura del patrimonio que del elemento activo, lo que no sólo es ilegal, sino inadecuado como criterio para calcular la carga impositiva. Concluye indicando que debe declararse la inconstitucionalidad de las partes atacadas del reglamento, pues bajo el nombre de "tasa por servicio" se creó un tributo que, por su naturaleza, responde a un género distinto de "tasa", violan el principio de equidad tributaria y confunde el activo fijo con el patrimonio de una empresa. Solicita se declare con lugar la inconstitucionalidad parcial planteada.

Alegatos de la Corporación Municipal:

a) lo que motivó la emisión del Reglamento de Tasas Administrativas y por Servicio de la Municipalidad de Villa Nueva fue que la mayor parte de empresarios situados en el municipio utilizan toda su infraestructura sin retribuir en nada al deterioro de la misma, y bajo ningún punto de vista la intención fue emitir un impuesto sino lo que se estableció fue un reglamento al régimen de tasas administrativas y por servicios de la Municipalidad de Villa Nueva;

b) en los artículos impugnados, la tasa se ha fijado sobre la base del servicio que presta la Municipalidad en la reconstrucción de calles y avenidas municipales;

c) el sujeto pasivo de la tasa fue orientada hacia los "empresarios de orden individual o jurídico" que operan en el Municipio de Villa Nueva, por ser ellos los que real y objetivamente hacen uso de las calles y avenidas, generando deterioro a las mismas, por lo

que el reglamento impugnado no contiene discriminación o falta de equidad en sus disposiciones, ni se ha pretendido disfrazar la figura de tasa con la de impuesto y menos generar una doble tributación; por lo que no se han violado los artículos 239 y 255 de la Constitución Política de la República. Solicitó se declare sin lugar la inconstitucionalidad parcial planteada.

Doctrina Legal:

La tasa es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador la prestación efectiva o potencial de un servicio público individualizado en favor del contribuyente; considerándose como elemento esencial del tributo tasa, que su producto se destine a la necesidad del servicio público que constituye la causa jurídica de la obligación. El artículo 1o. del Reglamento impugnado, establece: "I) De las tasas: Se establece un pago en concepto de tasa por servicio que presta ésta municipalidad en la reconstrucción y mantenimiento de calles y avenidas municipales, tasa que deberá hacer efectiva cualquier empresa individual o jurídica que opere en éste municipio en forma constante y permanente". La obligación tributaria que se pretende crear en este artículo, carece de los elementos esenciales que constituyen las bases de recaudación indispensables para el nacimiento de dicha obligación, como es la base imponible, el tipo impositivo y la determinación de la persona obligada, pues la obligación tributaria es una relación de carácter personal de conformidad con el artículo 14 del Código Tributario, en la cual no puede ser sujeto pasivo una empresa, por lo que la disposición que se analiza colisiona con los artículos 239 y 255 de la Constitución.

Se establece la Tasa por uso de la infraestructura del Municipio, y señala como base imponible de ella el activo de las empresas y el tipo impositivo en una tarifa de acuerdo al monto de ese activo. Esta Corte, al confrontar el artículo transcrito con los artículos 239 y 255 de la Constitución Política de la República, establece que el tributo a que se refiere éste artículo, cuyo hecho generador es el uso de la infraestructura del municipio en forma general, debió, en base al principio de legalidad, ser decretado por el Congreso de la República, habida cuenta que el mismo no nace por la prestación de un servicio individualizado en favor de un contribuyente o la utilización o aprovechamiento de instalaciones que beneficien en forma privativa o exclusiva al sujeto pasivo de la obligación, de tal manera que reviste las características propias de un arbitrio, por lo que es procedente declarar la inconstitucionalidad denunciada.

Expediente No. 533-95

CORTE DE CONSTITUCIONALIDAD

Guatemala, veinte de junio de mil novecientos noventa y seis.

Acto Reclamado:

Acuerdo emitido por la Corporación Municipal de Zacapa, del departamento de Zacapa, el veintiuno de marzo de mil novecientos noventa y cinco.

Fundamento de la impugnación:

a) el once de mayo de mil novecientos noventa y cinco fue publicado en el Diario de Centroamérica el Acuerdo de la Corporación Municipal de Zacapa, del departamento de Zacapa, de fecha veintiuno de marzo de ese mismo año, que fijó una tasa de cincuenta centavos de quetzal por cada cien libras de productos agrícolas extraídos de esa circunscripción municipal, cuando en el proceso de su extracción se utilicen recursos hídricos destinados a la preparación de tierras, siembra y cosecha de productos agrícolas y dichos recursos se extraigan por medio de pozos mecánicos; estableció también el sistema de obtención de licencias para la perforación y construcción de estos pozos, así como un plazo a las personas que los tengan a fin de presentar la información requerida por la Municipalidad para que se les otorgue la licencia respectiva con el objeto de regularizar el aprovechamiento de aguas subterráneas;

b) el acuerdo impugnado adolece de inconstitucionalidad al desnaturalizar la figura de la tasa municipal, entendida ésta como un tributo que el contribuyente paga por la prestación por parte del órgano municipal de un servicio público y cuyo producto no debe tener destino ajeno al servicio que constituye el presupuesto de la obligación, pues al fijar el artículo 1o. del acuerdo una tasa y no establecer el servicio que se prestará a cambio la convierte en un arbitrio, pues los recursos que se recauden no tendrán como destino una contraprestación por el pago recibido. Mediante esa disposición se contraviene el artículo 239 de la Constitución, que establece que al Congreso de la República compete con exclusividad decretar arbitrios;

c) el acuerdo impugnado también adolece de inconstitucionalidad porque al establecer la obligación de que el particular debe adquirir licencia otorgada por esa municipalidad para perforar y construir pozos mecánicos para el alumbramiento de aguas subterráneas, contraviene lo preceptuado en el artículo 127 de la Constitución, el cual establece que las aguas son de dominio público y que su regulación solamente puede hacerse mediante ley, cuya emisión es potestad exclusiva del Congreso de conformidad con el artículo 171 inciso a) de la Constitución, el que también es contravenido por ese motivo;

d) además existe vicio de inconstitucionalidad en el acuerdo porque al crear un arbitrio genera una doble tributación, violando con ello el artículo 243 de la Constitución, ya que el

hecho generador que contempla se encuentra gravado por otro arbitrio creado mediante el Acuerdo Gubernativo de veintiuno de noviembre de mil novecientos setenta y cinco. Solicitó se declare con lugar la inconstitucionalidad.

Alegatos de la Corporación Municipal:

a) El Acuerdo no es inconstitucional por haber sido emitido con fundamento en lo que establece el artículo 30 del Código Municipal, el cual la faculta para prestar servicios que se retribuyen mediante tasas específicas;

b) los servicios son los estudios de ubicación, aforo, inventarios de aguas subterráneas y reforestación de las áreas de las aldeas San Jorge, San Juan y Barranco Colorado, ubicadas en esa circunscripción municipal, actividades cuyo gasto será cubierto por cuenta de la Municipalidad de Zacapa;

c) al regular el uso de las aguas subterráneas que forman parte del patrimonio natural del municipio, la Corporación actuó de conformidad con las facultades que le confiere el artículo 253 de la Constitución, de emitir las ordenanzas y reglamentos para el cumplimiento de sus fines;

d) tampoco se contraviene el principio de legalidad tributaria en la emisión del acuerdo, ya que en el mismo se cumple el requisito establecido en el artículo 85 del Código Municipal y, por ello, en el presente caso no se está creando ningún arbitrio sino una tasa. Solicitó que se declare sin lugar la inconstitucionalidad.

Doctrina Legal:

La tasa es una relación de cambio en virtud de la cual un particular paga voluntariamente una suma de dinero y debe recibir como contraprestación un determinado servicio público. De esta definición se infiere que el tributo creado en el acuerdo que se impugna no constituye una tasa, puesto que la exacción onerosa que se obliga pagar a las personas que encuadran su actividad en los supuestos establecidos no se genera de manera voluntaria ni está previsto como contraprestación a ese pago un determinado servicio público. En todo caso, esta exacción en la forma creada encuadra en la definición legal de arbitrio que hace el artículo 12 del Código Tributario (Decreto 6-91 del Congreso de la República).

Expediente No. 1258-2000

CORTE DE CONSTITUCIONALIDAD

Guatemala, diez de julio de dos mil uno.

Acto Reclamado:

Acuerdo contenido en el punto cuarto del Acta número cero noventa y uno – dos mil, correspondiente a la sesión celebrada por la Corporación Municipal de Escuintla del departamento de Escuintla el veintisiete de junio de dos mil.

Fundamento de la impugnación:

Se impugna de inconstitucionalidad parcial el Inciso 3. del numeral romanos I. del Acuerdo contenido en el punto cuarto del Acta número cero noventa y uno - dos mil, emitido por la Corporación Municipal de Escuintla del departamento de Escuintla, el veintisiete de junio de dos mil, por medio del cual se fija una tasa municipal de cincuenta quetzales mensuales por cada poste de conducción de energía eléctrica y de comunicación que se encuentre ubicado en dicho municipio, por considerar que viola los artículos 2o., 134 inciso a), 152, 154,171 inciso c), 239, 243 y 255 de la Constitución Política de la República.

Alegatos de la Corporación Municipal:

a) por mandato constitucional, las municipalidades son instituciones autónomas a las que les corresponde obtener y disponer de sus recursos, procurando el fortalecimiento y aprovechamiento económico de sus jurisdicciones territoriales para realizar obras y prestar servicios que sean necesarios para el cumplimiento de sus propios fines; por tal razón, las municipalidades de conformidad con los artículos 253, 254 y 255 de la Constitución y el Código Municipal, están facultadas para emitir las ordenanzas y reglamentos respectivos;

b) la Municipalidad de Escuintla del departamento de Escuintla, emitió el acuerdo impugnado con fundamento en las normas precitadas, por lo que en ningún momento se ha atribuido funciones que corresponden con exclusividad al Congreso de la República; en tal virtud, no se está fijando ningún arbitrio, pues lo que se creó fue una tasa municipal, con base en la facultad que la propia Carta Magna otorga a las municipalidades;

c) la accionante ataca de inconstitucional el cobro de las tasas indicadas, pero no toma en cuenta lo establecido entre ella y el Ministerio de Energía y Minas al suscribir el Contrato de Autorización Definitiva de Distribución de Energía Eléctrica, respecto a que las servidumbres para la futura ocupación de bienes de dominio público y propiedad privada, se constituirían con arreglo a lo dispuesto en los artículos del veintitrés al cuarenta y tres de la Ley General de Electricidad, situación que en el presente caso, se ignora si se realizó. Solicitó que se declare sin lugar la inconstitucionalidad planteada.

Doctrina Legal:

La Corporación Municipal relacionada, al crear la norma cuestionada, no estableció como contraprestación al pago de la tasa impuesta, un servicio público en favor del contribuyente, servicio que constituye un elemento indispensable para la existencia de dicho tributo; además, la exacción indicada no se genera de manera voluntaria, por lo que no reviste las características propias de una tasa, ya que en todo caso debe encuadrarse en la definición legal de arbitrio contenida en el artículo 12 del Código Tributario. Por lo anterior, se concluye que la disposición objetada contraviene lo preceptuado en los artículos 2o., 239 y 255 de la Constitución, pues vulnera los principios de Seguridad Jurídica y de Legalidad Tributaria, contenidos en dichas normas, toda vez que la creación del tributo que en ella se regula, compete en forma exclusiva al Congreso de la República.

EXPEDIENTE 1281-2012

CORTE DE CONSTITUCIONALIDAD

Guatemala, catorce de noviembre de dos mil doce.

Acto Reclamado:

Acuerdo de modificaciones y actualizaciones del Plan de Tasas, Rentas, Frutos, Productos y Multas, contenido en el punto quinto del Acta número cero cero nueve – dos mil doce (009-2012), de la sesión pública ordinaria celebrada el seis de febrero de dos mil doce, del Concejo Municipal de La Libertad, departamento de El Petén

Fundamento de la impugnación:

a) conforme al artículo 239 constitucional, 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, determinando las bases de su recaudación. Asimismo, el artículo 255 del mismo texto supremo estipula que 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; en tal sentido, la captación de recursos por parte de las municipalidades, debe ajustarse al principio de legalidad tributaria, es decir que éstos sean decretados por el Congreso de la República y no como pretende la Corporación Municipal de La Libertad, departamento de El Petén, darle carácter de tasa a un cobro que tiene características y efectos propios de un tributo;

b) el acuerdo impugnado desnaturaliza la figura de tasa municipal, al establecer en sus considerandos un plan de tasas, dentro del cual, si bien es cierto se insertan los conceptos relativos a la autonomía y administración municipal con la finalidad de impulsar el desarrollo integral de su municipio, omite definir el destino que tendrán los recursos obtenidos con esta determinación de tasas; asimismo, no indica las condiciones en que se prestará, funcionará o se mantendrá el supuesto servicio, por lo que, la falta de estos elementos enmarca en la figura de un arbitrio municipal, siendo potestad exclusiva del Congreso de la República decretarlos;

c) no existe contraprestación de un servicio municipal, al no definir los elementos antes indicados, tergiversándose y desnaturalizando su finalidad contenidas en el artículo 30 del Código Municipal, como la prestación y administración de servicios públicos, garantizando con ello un ingreso no lucrativo;

d) viola el principio de capacidad de pago, al hacer gravoso en demasía el transporte extraurbano de pasajeros, imponiendo un pago excesivo por la circulación en ese territorio, disposición que contraviene además lo preceptuado en el artículo 131 del Magno Texto citado, que determina la importancia del transporte para el desarrollo económico del país, reconociéndole su utilidad pública y otorgándole protección estatal, resultando con ello, la aplicación de las tarifas que esa municipalidad pretende cobrar extremadamente gravosa no solo para el transportista que presta el servicio, sino también para el usuario, quien en última instancia sería el más afectado por su aplicación, y

e) se vulnera el principio de locomoción, contenido en el artículo 26 de la Constitución Política de la República, que establece la libertad de permanecer, salir, entrar y transitar, en el territorio de la nación, sin más limitaciones que las establecidas por ley. Solicitó que se declare con lugar la acción de inconstitucionalidad promovida.

Alegatos de la Corporación Municipal:

a) la Constitución Política de la República, establece que a las municipalidades les corresponden, entre otras funciones, obtener y disponer de sus recursos y atender los servicios públicos locales; por otra parte, el Código Municipal, determina su competencia en la emisión de ordenanzas y reglamentos de la jurisdicción municipal, así como de la fijación de las rentas de sus bienes municipales, de tasas por servicios públicos locales y de aportes compensatorios de los propietarios de inmuebles beneficiados por las obras municipales de desarrollo urbano y rural, tomando en cuenta lo que se puede establecer en un servicio público, como en un servicio administrativo, siendo estas últimas las que pueden celebrar las corporaciones municipales. Por otro lado, el Código Municipal en su artículo 35, define su competencia, indicando, en el inciso n), que la fijación de rentas de los bienes municipales sean estos de uso común o no, las tasas por servicios administrativos y tasas por servicios públicos locales, contribuciones por mejoras o aportes compensatorios de los propietarios o poseedores de inmuebles beneficiados por las obras municipales de desarrollo urbano o rural; en ese orden de ideas, en ningún momento se atribuyó funciones

que le corresponden al Congreso de la República;

b) además, no se está desnaturalizando la figura de tasa municipal, pues al crearla, se hace por la prestación de un servicio administrativo, pues son los propios transportistas que se benefician con la prestación de ese servicio, por consiguiente son estos últimos los que deben cubrir parte de sus onerosas ganancias al erario municipal;

c) cabe indicar que, si bien, la Dirección de Transporte del Ministerio de Transporte y Vivienda, autoriza las líneas para el transporte de pasajeros en determinado lugar, en el presente caso se debe de tomar en cuenta que estas pasan e ingresan al municipio de La Libertad, departamento de El Petén, para la prestación de ese servicio, razón por la cual, lo que pretende la municipalidad, es que de las ganancias que ellos perciben, sea gravado el servicio administrativo antes referido, tomando en cuenta que el servicio de transporte está regulado legalmente y es la municipalidad quien da el aval para que se autoricen las líneas de transporte;

d) no existe violación al principio de capacidad de pago, pues los transportistas tiene ingresos suficientes para poder cumplir con sus obligaciones, ya que de un estudio realizado por parte de la municipalidad se puede establecer que tienen un ingreso líquido de setecientos quetzales diarios, por esta razón no debe canalizarse la supuesta violación a la capacidad de pago, y

e) en cuanto a la violación al artículo 26 constitucional, se establece que en ningún momento la Municipalidad les ha coartado su libre locomoción para el transporte de pasajeros, ya que se continúa prestando tal servicio sin ninguna limitación.

Doctrina Legal:

La tasa, según la ya reiterada jurisprudencia de esta Corte, es una relación bilateral en virtud de la cual un particular paga voluntariamente una suma de dinero y debe recibir como contraprestación un determinado servicio público. De esta definición se infiere que el tributo creado en la norma impugnada no constituye una tasa, puesto que la exacción onerosa que se obliga pagar a las empresas que encuadran su actividad en los supuestos establecidos no se genera de manera voluntaria ni está previsto como contraprestación a ese pago un determinado servicio público más que los que el ente creador de la norma está obligado a proporcionar. En todo caso, esta exacción en la forma creada, encuadra en la definición legal de arbitrio que hace el artículo 12 del Código Tributario (Decreto 6-91 del Congreso de la República).

La tasa es una creación que compete a las corporaciones municipales y que consiste en la prestación en dinero por la contraprestación de una actividad de interés público o un servicio público. Es una relación de cambio, y en la que se dan los elementos de pago voluntario de una prestación en dinero, fijada de antemano y una contraprestación de un servicio público. Por lo que el hecho generador es una actividad estatal o municipal determinada, relacionada concretamente con el ciudadano. Y siendo que en el presente caso ese servicio no se

presta por requerimiento del administrado, sino por imposición del propio ente municipal, que obliga al particular a cancelar a la Municipalidad el tributo para poder transitar dentro del territorio de ese municipio, tal actividad no conlleva una contraprestación a favor del administrado, sino que constituye una imposición respecto de una actividad, como es el pago por transitar en el territorio municipal lo cual constituye, en esencia, un tributo; y por no ser un servicio público que se brinde por parte de la corporación municipal, no es dable la imposición de tasas sobre este y con ello extraer dinero del particular, ya que, en todo caso, es una actividad que impuso unilateralmente sobre una actividad que en esencia no se desarrolla con exclusividad en el municipio y, adicionalmente, cuya regulación y control compete al gobierno central, por medio de la Dirección General de Transporte, dependencia del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, debido a que se refiere a personas que prestan el servicio de transporte de rutas largas, es decir, que simplemente pasan por esa circunscripción territorial, elemento que ilustra aún de mejor manera la ausencia de una contraprestación y, por ende, la imposibilidad legal de establecer un cobro en tal concepto, además de que no concurre el supuesto previsto en la ley para su realización.

Expediente No. 247-2001

CORTE DE CONSTITUCIONALIDAD

Guatemala, uno de agosto de dos mil uno.

Acto Reclamado:

Acuerdo Municipal contenido en el punto séptimo del acta número cero cuatro – dos mil, de diecinueve de enero de dos mil del Concejo Municipal de Cuilapa, departamento de Santa Rosa

Fundamento de la impugnación:

a) La norma impugnada pretende imponer de manera ilegal y arbitraria una tasa de quince quetzales mensuales a cualquier persona individual o jurídica que utilice terreno considerado patrimonio fijo del municipio de Cuilapa, Santa Rosa, inclusive aldeas, caseríos, cantones, zonas, colonias, lotificaciones, parcelamientos urbanos y agrarios, por cada poste de su propiedad colocado en vía pública en esa jurisdicción Municipal, obligándoseles, como consecuencia de ello a: i) reportar dentro de los quince días hábiles siguientes a la publicación aludida, el número exacto de postes colocados dentro de la circunscripción territorial del municipio; ii) pagar el valor económico tasado en la Tesorería de la Municipalidad; y iii) contar con la licencia correspondiente, so pena de multa, para

efectos de colocar nuevos postes;

b) argumenta que dicho acuerdo resulta inconstitucional porque el Concejo Municipal haciendo una interpretación extensiva y excesiva de la naturaleza jurídica de la tasa y, contraviniendo las facultades otorgadas al Concejo Municipal por ley, pretende imponer a su representada una tasa por el hecho de tener instalados postes en el patrimonio fijo del municipio cuando ello no es aplicable por tratarse de bienes de uso público común, lo que implica que el uso de las calles, parques, plazas y cominos no constituye un servicio público municipal al cual pueda imponérsele el pago de una tasa, por lo que al pretendérsela imponer a un hecho que no constituye un servicio público, resulta ilegal y arbitrario, ya que, como se indicó éstas solamente pueden imponerse como consecuencia de un servicio público individualizado prestado a favor de determinado usuario lo que en este caso es inexistente porque la municipalidad no le está dando un servicio público que implique un pago voluntario sino que, al contrario, el pago que se pretende es coactivo, además de que no existe contrato por medio del cual la municipalidad le haya dado la concesión de un servicio público y que como consecuencia de tal servicio se le estuviese cobrando la tasa;

c) estima que lo creado por el Acuerdo Municipal impugnado no es una tasa sino que un arbitrio porque impone a su representada una obligación que implica un beneficio económico para la municipalidad sin que medie prestación efectiva y directa de un servicio a cargo de ésta a favor de su representada, siendo esto una característica del arbitrio mas no de la tasa;

d) con base en lo anterior, la norma objetada viola el artículo 255 de la Constitución, el cual establece que *"Las corporaciones municipales deberán procurar el fortalecimiento económico de sus respectivos municipios, a efecto de poder realizar las obras y prestar los servicios que les sean necesarios. La captación de recursos deberá ajustarse al principio establecido en el artículo 239 de esta Constitución, a la ley y a las necesidades de los municipios"*, pues la municipalidad pretende captar recursos a través de una tasa, cuando no provee servicio público alguno, de donde resulta que el cobro es un arbitrio que, en cumplimiento del artículo 239 de la Constitución, debió ser decretado por el Congreso de la República;

e) La disposición recurrida vulnera el principio de legalidad contenido en el artículo 239 de la Carta Magna que establece que *"corresponde con exclusividad al Congreso de la República, decretar impuestos ordinarios y extraordinarios, arbitrios ..."*, pues no se dan los presupuestos necesarios para que la municipalidad pueda cobrar una tasa, sino que los presupuestos que se dan son los de un arbitrio que según la disposición constitucional referida deben ser decretados por el Congreso de la República atendiendo a la equidad y justicia tributaria. Solicitó que se declare con lugar la acción de inconstitucionalidad total del Acuerdo Municipal contenido en el punto séptimo del acta número cero cuatro – dos mil, de diecinueve de enero de dos mil del Concejo Municipal de Cuilapa, departamento de Santa Rosa.

Alegatos de la Corporación Municipal:

a) no existe duda en relación a que el acuerdo impugnado fue tomado por el Concejo Municipal de Cuilapa cumpliendo con los requisitos de ley y fundamentado en los artículos constitucionales que facultan al municipio, en atención a su autonomía, a obtener y disponer de sus recursos y atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios;

b) se equivoca la interponente al indicar que la tasa se cobra de manera coactiva, en forma de exacción ilegal porque no es voluntaria, nada más alejado de la verdad y la lógica, dice, pues es voluntaria en tanto no se cobra a todos sino a quienes por razones lucrativas usan parte del territorio municipal para la instalación de su negocio, esto lo hace voluntario; pues, *a contrario sensu*, si la persona individual o jurídica no quiere hacer uso del territorio municipal, no instala sus postes en él, con lo que queda desvirtuado que se le quiera cobrar en forma obligada o coactivamente;

c) que el interponente erróneamente argumenta que se le impone una obligación que implica un beneficio económico para la municipalidad sin mediar una prestación efectiva y directa de un servicio a cargo de esta. Es erróneo porque efectivamente se le brinda el uso de una porción del territorio para que él lo utilice voluntariamente (porque no es la municipalidad la que le pide que instale postes para luego cobrarle la tasa) y para un uso lucrativo. Está claro que personas propietarias de terrenos particulares no permitirán gratuitamente a ninguna empresa lucrativa instalar postes en sus propiedades, ¿por qué entonces habría de hacerlo el municipio?;

d) considera que el argumento sostenido por la accionante en el sentido de que la imposición de una tasa como la analizada implica *"que hasta el paso de peatones por el municipio generaría el pago de una tasa"* es erróneo por cuanto la Constitución garantiza la libre locomoción y además por su peso cae que los peatones hacen uso de las calles y demás bienes de uso público común sin ánimo ni intención de lucrar con ello, caso distinto al de ella (la accionante) que acredita representar a una compañía transnacional dedicada al redituable negocio de proveer lucrativamente energía eléctrica a los usuarios que *"voluntariamente y mediante una transacción comercial les compran su fluido eléctrico"*. Solicita que se declare sin lugar la inconstitucionalidad.

Doctrina Legal:

La Corporación Municipal relacionada, al crear la norma cuestionada, no estableció como contraprestación al pago de la tasa impuesta, un servicio público en favor del contribuyente, servicio que constituye un elemento indispensable para la existencia de dicho tributo; además, la exacción indicada no se genera de manera voluntaria, y no reviste las características propias de una tasa, por lo que en todo caso debe encuadrarse en la definición legal de arbitrio contenida en el artículo 12 del Código Tributario. Por lo anterior, se concluye que la disposición objetada contraviene lo preceptuado en los artículos 239 y 255 de la Constitución, pues vulnera el Principio de Legalidad Tributaria, toda vez que la

creación del tributo que en ella se regula, compete en forma exclusiva al Congreso de la República.

EXPEDIENTE 4347-2009

CORTE DE CONSTITUCIONALIDAD

Guatemala, veintitrés de febrero de dos mil diez.

Acto Reclamado:

Acta ciento sesenta y siete – dos mil nueve (167-2009), punto cuarto, de la Municipalidad de Mixco, del departamento de Guatemala, que contiene “Reglamento de Circulación de Motocicletas de Servicios a Domicilio en el Municipio de Mixco, departamento de Guatemala”

Fundamento de la impugnación:

a) El artículo 1º del reglamento impugnado restringe el uso de la vía pública que realizan únicamente las motocicletas de los prestadores del servicio de entrega a domicilio, en el Municipio de Mixco, departamento de Guatemala como lo señaló.

b) El artículo 5º del referido reglamento; b.1) discrimina a los prestadores del servicio de entrega a domicilio al imponerles única y exclusivamente a éstos la obligación de obtener una autorización, previo cumplimiento de ciertos requisitos especiales para circular libremente por las vías públicas del Municipio de Mixco, tales como tarjeta de operación, calcomanías de autorización, calcomanía de atención al usuario, calcomanía con el Escudo de la Municipalidad de Mixco; b.2) pretende regular el ejercicio del poder público actuando fuera del ámbito de las atribuciones que señala la Ley de Tránsito; b.3) conculca ostensiblemente el derecho de propiedad por cuanto dispone requisitos adicionales al uso de la propiedad privada, sin que medien razones establecidas en ley o que sean de utilidad colectiva, beneficio social o interés público y, b.4) restringe la libertad de industria y comercio como un derecho inherente a la persona humana.

c) Respecto del artículo 7º del reglamento impugnado; c.1) viola el principio de sujeción del poder público toda vez que esa Municipalidad actúa fuera del ámbito de las atribuciones que le señala la ley y, c.2) las autoridades ediles pretenden arrogarse facultades normativas y reglamentarias, funciones que se encuentran reservadas por mandato constitucional al Congreso de la República, al obligar al sujeto pasivo a pagar un impuesto de quinientos quetzales (Q500.00).

d) El artículo 8º del reglamento citado; d.1) viola el artículo 152 de la Constitución Política de la República por cuanto la Municipalidad de Mixco no tiene facultades para solicitar el registro de los vehículos y personas que establece el acuerdo impugnado; d.2) vulnera el

derecho de propiedad por cuanto el acuerdo impugnado dispone el tener un estacionamiento especial para las motocicletas de su propiedad; d.3) contraviene el artículo 243 constitucional al establecer un pago anual de registro de motocicleta, para poder tener el derecho a circular por la vía pública y, d.4) contraviene el principio de legalidad contenido en el artículo 239 constitucional por cuanto corresponde únicamente al Congreso de la República el decretar arbitrios. Dicho principio se ve vulnerado al establecer en las literales d) e) y f) un costo de cien quetzales (Q100.00) por tarjeta de operación anual para cada unidad y su respectiva reposición por un costo de ciento doce quetzales (Q112.00); un pago de ciento cincuenta quetzales por concepto de registro inicial de cada motocicleta y un pago anual por revalidación anual de registro de cada motocicleta de ciento cincuenta quetzales (Q150.00).

e) El artículo 9° del reglamento impugnado e.1) contraviene el artículo 152 constitucional por cuanto la Municipalidad aludida regula la portación de carné de piloto para circular.

f) El artículo 11 vulnera el artículo 26 constitucional toda vez que impone a los sujetos del reglamento la obligación de circular únicamente en un carril.

g) El artículo 12 del reglamento impugnado; g.1) contraviene el artículo 39 constitucional al restringir las condiciones que faciliten al propietario el uso y disfrute de sus bienes.

h) El artículo 13 del citado reglamento confronta el artículo 4° constitucional por las razones que expuso con anterioridad.

i) del artículo 18 del reglamento; i.1) confronta el artículo 239 al crear un impuesto al sujeto pasivo, empero las disposiciones no denotan la contraprestación que obtiene el que paga por registro y revalidación de motocicleta; y por último i.2) contraviene el artículo 243 constitucional al establecer un impuesto anual sobre circulación de vehículos terrestres. Solicitó que se declare con lugar la inconstitucionalidad planteada.

Alegatos de la Corporación Municipal:

a) la propiedad privada no se afecta con la aprobación de dicho reglamento, ya que las motocicletas pueden circular sin ninguna limitación y las que utilizan para prestar actividad comercial, deben cumplir con los requisitos que establece dicho reglamento, por consiguiente no está vedando su derecho de circulación, sino que se reglamenta dicho servicio;

b) que la ley faculta a las municipalidades para reglamentar servicios que se prestan con vehículos automotores a la población, tal es el caso del transporte urbano, el servicio de taxis y microbuses, con el fin de tener un ordenamiento vial y territorial;

c) añadió que la municipalidad en ningún momento está limitando la libertad de industria, comercio o trabajo, lo que se está haciendo es reglamentar el uso de las motocicletas que

prestan servicio a domicilio;

d) la municipalidad está facultada para solicitar el registro de las motocicletas que presten el servicio en su jurisdicción, ya que las mismas son utilizadas con fines comerciales; e) tal como lo señala el reglamento, el objeto del mismo es regular el uso de la vía pública que realizan las motocicletas que prestan servicios de entrega a domicilio, en el municipio de Mixco, departamento de Guatemala, ya que la mayor parte de los pilotos no respetan la ley, el reglamento de tránsito, por la razón que tienen un tiempo límite para entregar el producto y como consecuencia ponen en peligro la vida de los demás automovilistas y de los peatones. Añadió que es del conocimiento público que los prestadores de servicio a domicilio en su motocicleta ocasionan accidentes y luego se dan a la fuga, sin embargo al estar debidamente registrados tanto la motocicleta como el piloto, tienen que afrontar su responsabilidad penal y los comercios su responsabilidad civil por los daños o delitos que puedan causar. Agregó que la Municipalidad de Mixco en el ejercicio del gobierno municipal que implica el régimen autónomo de su administración, como expresión fundamental del poder local que le garantiza la Constitución Política, la faculta para la administración de sus intereses, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y la emisión de reglamentos, así mismo mediante Acuerdo Gubernativo 117-2005 y por consiguiente como lo establece la Ley y el Reglamento de Tránsito, le delega la competencia de la Administración de Tránsito a la Municipalidad de Mixco en su jurisdicción, lo que debe entenderse todas aquellas actividades relacionadas con la regulación, control, ordenamiento y administración de la circulación terrestre, sus conductores y estacionamiento de vehículos. Agregó que en el presente caso no hay extralimitación en funciones, ya que la Municipalidad esta reglamentando únicamente el control de las motocicletas y respectivos pilotos de empresas que se dedican a la actividad comercial de prestar servicio a domicilio. Solicitó se declare sin lugar la inconstitucionalidad general parcial del acta número ciento sesenta y siete – dos mil nueve (167-2009), punto cuarto, de la Municipalidad de Mixco, departamento de Guatemala, que contiene “Reglamento de circulación de motocicletas de servicios a domicilio en el Municipio de Mixco, departamento de Guatemala”

Doctrina Legal:

La tasa municipal, cuya naturaleza jurídica ha sido especialmente precisada por la doctrina legal de esta Corte, acerca de ella ha dicho: “El artículo 239 de la Constitución consagra el principio de legalidad en materia tributaria, que garantiza que la única fuente creadora de tributos debe ser la ley, estableciendo que es potestad exclusiva del Congreso de la República decretar impuestos, arbitrios y contribuciones especiales, así como la determinación de las bases de recaudación de dichos tributos. En el artículo 255 de ese cuerpo de normas fundamentales se establece que la captación de recursos económicos del municipio debe sujetarse al principio contenido en el artículo 239 ibid. La tasa, según la ya reiterada jurisprudencia de esta Corte, es una relación bilateral en virtud de la cual un particular paga voluntariamente una suma de dinero y debe recibir como contraprestación un determinado servicio público. De esta definición se infiere que el tributo creado en la

norma impugnada no constituye una tasa, puesto que la exacción onerosa que se obliga pagar a las empresas que encuadran su actividad en los supuestos establecidos no se generan de manera voluntaria ni está previsto como contraprestación a ese pago un determinado servicio público más que los que el ente creador de la norma está obligado a proporcionar, en este caso, el trámite administrativo para autorizar el funcionamiento de las empresas. En todo caso, esta exacción en la forma creada, encuadra en la definición legal de arbitrio que hace el artículo 12 del Código Tributario (Decreto 6-91 del Congreso de la República).”

Las municipalidades por mandato constitucional y legal se les otorga, competencia para velar por el debido funcionamiento de los servicios públicos municipales y, por lo tanto, será este el único supuesto jurídico en que el Código Municipal les asigna competencia para la determinación y cobro de tasas atendiendo los costos de operación, mantenimiento y mejoramiento de calidad y cobertura de dichos servicios municipales.

En adición, el principio de legalidad reza que mientras los ciudadanos deben ser libres para hacer todo lo que no esté explícitamente prohibido por la norma, los funcionarios públicos únicamente pueden hacer lo que está permitido por la ley. Este concepto es fundamental para el establecimiento del Estado de Derecho en un contexto democrático. Un gobierno que no se subordina a la ley rápidamente cae en el autoritarismo y la arbitrariedad. El principio de legalidad implica, en primer lugar, la supremacía de la Constitución y de la ley como expresión de la voluntad general, frente a todos los poderes públicos. Además, el principio de legalidad implica, la sujeción de la Administración a sus propias normas. Todas las actuaciones de los poderes públicos deben estar legitimadas y previstas por la ley, de modo que la Administración sólo puede actuar allí donde la ley le concede potestades. Es decir, el principio de legalidad implica que la ley es el único mecanismo de atribución de potestades a la Administración.

2. Cuadro de Cotejo de Sentencias de la Corte de Constitucionalidad



Universidad Rafael Landívar

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Maestría en Derecho Constitucional

Cuadro de Cotejo

Tema: El Principio de Legalidad y las Tasas Municipales Frente a Mandatos Constitucionales

Unidades de Análisis							
Indicadores	Corte de Constitucionalidad Sentencia de fecha: 6 de noviembre de 2007 Expediente No.: 2174-2005	Corte de Constitucionalidad Sentencia de fecha: 31 de Agosto de 1995 Expediente No.: 259-93	Corte de Constitucionalidad Sentencia de fecha: 20 de junio de 1993 Expediente No.: 533-95	Corte de Constitucionalidad Sentencia de fecha: 10 de julio de 2001 Expediente No.: 1258-2000	Corte de Constitucionalidad Sentencia de fecha: 14 de noviembre de 2012 Expediente No.: 1281-2012	Corte de Constitucionalidad Sentencia de fecha: 1 de agosto de 2001 Expediente No.: 247-2001	Corte de Constitucionalidad Sentencia de fecha: 23 de febrero de 2010 Expediente No.: 4247-2009
Acto Reclamado	Acuerdo Municipal de Pastores del departamento de Sacatepéquez, punto tercero del acta treinta y seis guión dos mil cuatro (36-2004).	Reglamento de Tasas Administrativas y por Servicio de la Municipalidad de Villa Nueva, en sus artículos 1o., 2o. y 4o., publicado en el Diario de Centro América el veintitrés de septiembre de mil novecientos noventa y dos.	Acuerdo emitido por la Corporación Municipal de Zacapa, del departamento de Zacapa, el veintiuno de marzo de mil novecientos noventa y cinco.	Acuerdo contenido en el punto cuarto del Acta número cero noventa y uno – dos mil, correspondiente a la sesión celebrada por la Corporación Municipal de Escuintla del departamento de Escuintla el veintisiete de junio de dos mil.	Acuerdo de modificaciones y actualizaciones del Plan de Tasas, Rentas, Frutos, Productos y Multas, contenido en el punto quinto del Acta número cero nueve – dos mil doce (009-2012), de la sesión pública ordinaria celebrada el seis de febrero de dos mil doce, del Concejo Municipal de La Libertad, departamento de El Petén	Acuerdo Municipal contenido en el punto séptimo del acta número cero cuatro – dos mil, de diecinueve de enero de dos mil del Concejo Municipal de Cuilapa, departamento de Santa Rosa	Acta ciento sesenta y siete – dos mil nueve (167-2009), punto cuarto, de la Municipalidad de Mixco, del departamento de Guatemala, que contiene "Reglamento de Circulación de Motocicletas de Servicios a Domicilio en el Municipio de Mixco, departamento de Guatemala"
Alegatos de la Corporación Municipal	a) No está de acuerdo con lo argumentado por la entidad solicitante respecto a que mediante el Acuerdo impugnado se busca "disfrazar" la fijación de un impuesto, ya que en su artículo 1º claramente indica que se establece una "renta trimestral" por la utilización de áreas	a) lo que motivó la emisión del Reglamento de Tasas Administrativas y por Servicio de la Municipalidad de Villa Nueva fue que la mayor parte de empresarios situados en el municipio utilizan toda su infraestructura sin	a) El Acuerdo no es inconstitucional por haber sido emitido con fundamento en lo que establece el artículo 30 del Código Municipal, el cual la faculta para prestar	a) por mandato constitucional, las municipalidades son instituciones autónomas a las que les corresponde obtener y disponer de sus recursos, procurando el fortalecimiento y aprovechamiento	a) la Constitución Política de la República, establece que a las municipalidades les corresponden, entre otras funciones, obtener y disponer de sus recursos y atender los servicios públicos locales;	a) no existe duda en relación a que el acuerdo impugnado fue tomado por el Concejo Municipal de Cuilapa cumpliendo con los requisitos de ley y fundamentado en los artículos constitucionales que facultan al municipio, en atención a su	a) la propiedad privada no se afecta con la aprobación de dicho reglamento, ya que las motocicletas pueden circular sin ninguna limitación y las que utilizan para prestar actividad comercial, deben cumplir con los requisitos que establece dicho reglamento, por consiguiente no está

	<p>de uso común o no, para todas aquellas personas individuales o jurídicas que prestan sus servicios con fines de lucro, instalando infraestructura o mobiliario en área pública del municipio de Pastores del departamento de Sacatepéquez;</p> <p>b) Asimismo, considera que en la emisión del punto tercero del acta 36-2004, en el cual se encuentra contenido el Acuerdo cuestionado, sí se cumplió con la debida observancia del principio de legalidad que se traduce en este caso en el principio de "nullum tributum sine lege" en virtud de que su creación fue justificada en los distintos apartados considerativos del mismo; y, además en su parte dispositiva taxativamente se exterioriza la facultad legal que le confiere el artículo 35 literal n) del Código Municipal de "fijar rentas de los bienes municipales sean éstos de uso común o no";</p> <p>c) El Acuerdo cuestionado no viola el derecho de libertad de contratación y de libertad de industria, comercio y trabajo como aduce la entidad solicitante, ya que no es necesaria una relación contractual para la determinación de la renta establecida, ya que ello sólo es aplicable cuando se trate de "bienes nacionales de uso no común o propiedades privadas", supuestos que no concurren en el presente caso, puesto que se trata de "bienes de uso común", con respecto a los cuales no existe ninguna obligación legal de realizar un negocio jurídico determinado para fijar una renta;</p> <p>d) Con la emisión del Acuerdo atacado de inconstitucional no se incurrió en violación al principio de supremacía constitucional, ya que la propia Ley Suprema del país promulga el reconocimiento de la autonomía municipal, que se traduce en la facultad que se le atribuye al Concejo Municipal para ejercer el gobierno del</p>	<p>retribuir en nada al deterioro de la misma, y bajo ningún punto de vista la intención fue emitir un impuesto sino lo que se estableció fue un reglamento al régimen de tasas administrativas y por servicios de la Municipalidad de Villa Nueva;</p> <p>b) en los artículos impugnados, la tasa se ha fijado sobre la base del servicio que presta la Municipalidad en la reconstrucción de calles y avenidas municipales;</p> <p>c) el sujeto pasivo de la tasa fue orientada hacia los "empresarios de orden individual o jurídico" que operan en el Municipio de Villa Nueva, por ser ellos los que real y objetivamente hacen uso de las calles y avenidas, generando deterioro a las mismas, por lo que el reglamento impugnado no contiene discriminación o falta de equidad en sus disposiciones, ni se ha pretendido disfrazar la figura de tasa con la de impuesto y menos generar una doble tributación; por lo que no se han violado los artículos 239 y 255 de la Constitución Política de la República. Solicitó se declare sin lugar la inconstitucionalidad parcial planteada.</p>	<p>servicios que se retribuyen mediante tasas específicas;</p> <p>b) los servicios son los estudios de ubicación, aforo, inventarios de aguas subterráneas y reforestación de las áreas de las aldeas San Jorge, San Juan y Barranco Colorado, ubicadas en esa circunscripción municipal, actividades cuyo gasto será cubierto por cuenta de la Municipalidad de Zacapa;</p> <p>c) al regular el uso de las aguas subterráneas que forman parte del patrimonio natural del municipio, la Corporación actuó de conformidad con las facultades que le confiere el artículo 253 de la Constitución, de emitir las ordenanzas y reglamentos para el cumplimiento de sus fines;</p> <p>d) tampoco se contraviene el principio de legalidad tributaria en la emisión del acuerdo, ya que en el mismo se cumple el requisito establecido en el artículo 85 del Código Municipal y, por ello, en el presente caso no se está creando ningún arbitrio sino una tasa. Solicitó que se declare sin lugar la inconstitucionalidad.</p>	<p>económico de sus jurisdicciones territoriales para realizar obras y prestar servicios que sean necesarios para el cumplimiento de sus propios fines; por tal razón, las municipalidades de conformidad con los artículos 253, 254 y 255 de la Constitución y el Código Municipal, están facultadas para emitir las ordenanzas y reglamentos respectivos;</p> <p>b) la Municipalidad de Escuintla del departamento de Escuintla, emitió el acuerdo impugnado con fundamento en las normas precitadas, por lo que en ningún momento se ha atribuido funciones que corresponden con exclusividad al Congreso de la República; en tal virtud, no se está fijando ningún arbitrio, pues lo que se creó fue una tasa municipal, con base en la facultad que la propia Carta Magna otorga a las municipalidades;</p> <p>c) la accionante ataca de inconstitucional el cobro de las tasas indicadas, pero no toma en cuenta lo establecido entre ella y el Ministerio de Energía y Minas al suscribir el Contrato de Autorización Definitiva de Distribución de Energía Eléctrica, respecto a que las servidumbres para la futura ocupación de bienes de dominio público y propiedad privada, se constituirían con arreglo a lo dispuesto en los artículos del veintitrés al cuarenta y tres de la Ley General de Electricidad, situación que en el presente caso, se ignora si se realizó. Solicitó que se declare sin lugar la inconstitucionalidad planteada.</p>	<p>por otra parte, el Código Municipal, determina su competencia en la emisión de ordenanzas y reglamentos de la jurisdicción municipal, así como de la fijación de las rentas de sus bienes municipales, de tasas por servicios públicos locales y de aportes compensatorios de los propietarios de inmuebles beneficiados por las obras municipales de desarrollo urbano y rural, tomando en cuenta lo que se puede establecer en un servicio público, como en un servicio administrativo, siendo estas últimas las que pueden celebrar las corporaciones municipales. Por otro lado, el Código Municipal en su artículo 35, define su competencia, indicando, en el inciso n), que la fijación de rentas de los bienes municipales sean estos de uso común o no, las tasas por servicios administrativos y tasas por servicios públicos locales, contribuciones por mejoras o aportes compensatorios de los propietarios o poseedores de inmuebles beneficiados por las obras municipales de desarrollo urbano o rural; en ese orden de ideas, en ningún momento se atribuyó funciones que le corresponden al Congreso de la República;</p> <p>b) además, no se está desnaturalizando la figura de tasa municipal, pues al crearla, se hace por la prestación de un servicio administrativo, pues son los propios transportistas que se benefician con la prestación de ese servicio, por consiguiente son estos últimos los que deben cubrir parte de sus onerosas ganancias al erario municipal;</p>	<p>autonomía, a obtener y disponer de sus recursos y atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios;</p> <p>b) se equivoca la interponente al indicar que la tasa se cobra de manera coactiva, en forma de exacción ilegal porque no es voluntaria, nada más alejado de la verdad y la lógica, dice, pues es voluntaria en tanto no se cobra a todos sino a quienes por razones lucrativas usan parte del territorio municipal para la instalación de su negocio, esto lo hace voluntario; pues, a contrario sensu, si la persona individual o jurídica no quiere hacer uso del territorio municipal, no instala sus postes en él, con lo que queda desvirtuado que se le quiera cobrar en forma obligada o coactivamente;</p> <p>c) que el Interponente erróneamente argumenta que se le impone una obligación que implica un beneficio económico para la municipalidad sin mediar una prestación efectiva y directa de un servicio a cargo de esta. Es erróneo porque efectivamente se le brinda el uso de una porción del territorio para que él lo utilice voluntariamente (porque no es la municipalidad la que le pide que instale postes para luego cobrarle la tasa) y para un uso lucrativo. Está claro que personas propietarias de terrenos particulares no permitirán gratuitamente a ninguna empresa lucrativa instalar postes en sus propiedades. ¿por qué entonces habría de hacerlo el municipio?;</p> <p>d) considera que el argumento sostenido por la accionante en el sentido de que la imposición de una tasa como la analizada implica "que hasta el paso de peatones por el municipio generaría el pago de una tasa" es erróneo por cuanto la Constitución garantiza</p>	<p>vedando su derecho de circulación, sino que se reglamenta dicho servicio;</p> <p>b) que la ley faculta a las municipalidades para reglamentar servicios que se prestan con vehículos automotores a la población, tal es el caso del transporte urbano, el servicio de taxis y microbuses, con el fin de tener un ordenamiento vial y territorial;</p> <p>c) añadió que la municipalidad en ningún momento está limitando la libertad de industria, comercio o trabajo, lo que se está haciendo es reglamentar el uso de las motocicletas que prestan servicio a domicilio;</p> <p>d) la municipalidad está facultada para solicitar el registro de las motocicletas que presten el servicio en su jurisdicción, ya que las mismas son utilizadas con fines comerciales; e) tal como lo señala el reglamento, el objeto del mismo es regular el uso de la vía pública que realizan las motocicletas que prestan servicios de entrega a domicilio, en el municipio de Mixco, departamento de Guatemala, ya que la mayor parte de los pilotos no respetan la ley, el reglamento de tránsito, por la razón que tienen un tiempo límite para entregar el producto y como consecuencia ponen en peligro la vida de los demás automovilistas y de los peatones. Añadió que es del conocimiento público que los prestadores de servicio a domicilio en su motocicleta ocasionan accidentes y luego se dan a la fuga, sin embargo al estar debidamente registrados tanto la motocicleta como el piloto, tienen que afrontar su responsabilidad penal y los comercios su responsabilidad civil por los daños o delitos que puedan causar. Agregó que la Municipalidad de Mixco en el ejercicio del gobierno municipal que implica el régimen autónomo de su administración, como expresión fundamental del poder local que le garantiza la Constitución Política, la faculta para la administración de sus intereses, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y la emisión de reglamentos, así mismo mediante Acuerdo Gubernativo 117-2005 y por consiguiente como lo establece la Ley y el Reglamento de Tránsito, le delega la competencia de la Administración de Tránsito a la Municipalidad de Mixco en su jurisdicción, lo que debe entenderse</p>
--	--	--	--	---	---	--	--

	<p>municipio, velar por la integridad de su patrimonio y administrar el mismo, mediante la fijación de rentas de los bienes municipales, sean éstos de uso común o no, tal como lo dispone la literal n) del artículo 35 del Código Municipal;</p> <p>e) Respecto de la violación a la prohibición de doble tributación, considera que ésta es inexistente, ya que a través del Acuerdo impugnado no se estableció un "impuesto" -como se pretende hacer ver-, sino que se fijó una "renta" para el uso de bienes municipales de uso común, es decir, que la Municipalidad, como propietaria de los bienes públicos que se encuentran ubicados en su jurisdicción, posee la irrestricta facultad legal de determinar y fijar el pago de una renta por el uso que una persona - individual o jurídica- pretenda hacer de los mismos, por lo que no es cierto lo sostenido por el Interponente que sólo el Congreso de la República cuenta con tal facultad;</p> <p>f) Por último, estima que no existe inconstitucionalidad derivada" argumentada por la sociedad Interponente, ya que el contenido íntegro del Acuerdo impugnado se encuentra en armonía con el ordenamiento jurídico positivo y vigente del país, por lo que resulta improcedente pretender la declaratoria de inconstitucionalidad bajo el argumento de que lo accesorio sigue la suerte de lo principal. Solicitó que se declare sin lugar la inconstitucionalidad promovida.</p>				<p>c) cabe indicar que, si bien, la Dirección de Transporte del Ministerio de Transporte y Vivienda, autoriza las líneas para el transporte de pasajeros en determinado lugar, en el presente caso se debe de tomar en cuenta que estas pasan e ingresan al municipio de La Libertad, departamento de El Petén, para la prestación de ese servicio, razón por la cual, lo que pretende la municipalidad, es que de las ganancias que ellos perciben, sea gravado el servicio administrativo antes referido, tomando en cuenta que el servicio de transporte está regulado legalmente y es la municipalidad quien da el aval para que se autoricen las líneas de transporte;</p> <p>d) no existe violación al principio de capacidad de pago, pues los transportistas tienen ingresos suficientes para poder cumplir con sus obligaciones, ya que de un estudio realizado por parte de la municipalidad se puede establecer que tienen un ingreso líquido de setecientos quetzales diarios, por esta razón no debe canalizarse la supuesta violación a la capacidad de pago, y</p> <p>e) en cuanto a la violación al artículo 26 constitucional, se establece que en ningún momento la Municipalidad les ha coartado su libre locomoción para el transporte de pasajeros, ya que se continúa prestando tal servicio sin ninguna limitación.</p>	<p>la libre locomoción y además por su peso cae que los peatones hacen uso de las calles y demás bienes de uso público común sin ánimo ni intención de lucrar con ello, caso distinto al de ella (la accionante) que acredita representar a una compañía transnacional dedicada al reductible negocio de proveer lucrativamente energía eléctrica a los usuarios que "voluntariamente y mediante una transacción comercial les compran su fluido eléctrico". Solicita que se declare sin lugar la inconstitucionalidad.</p>	<p>todas aquellas actividades relacionadas con la regulación, control, ordenamiento y administración de la circulación terrestre, sus conductores y estacionamiento de vehículos. Agregó que en el presente caso no hay extralimitación en funciones, ya que la Municipalidad esta reglamentando únicamente el control de las motocicletas y respectivos pilotos de empresas que se dedican a la actividad comercial de prestar servicio a domicilio. Solicitó se declare sin lugar la inconstitucionalidad general parcial del acta número ciento sesenta y siete – dos mil nueve (167-2009), punto cuarto, de la Municipalidad de Mixco, departamento de Guatemala, que contiene "Reglamento de circulación de motocicletas de servicios a domicilio en el Municipio de Mixco, departamento de Guatemala"</p>
Doctrina Legal	<p>Las tasas son una cuota-parte del costo de producción de los servicios públicos indivisibles, que el poder público obtiene legalmente de los particulares según su individual y efectivo</p>	<p>La tasa es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador la prestación efectiva o potencial de un servicio público individualizado en favor del</p>	<p>La tasa es una relación de cambio en virtud de la cual un particular paga voluntariamente una suma de dinero y debe recibir como</p>	<p>La Corporación Municipal relacionada, al crear la norma cuestionada, no estableció como contraprestación al pago de la tasa impuesta, un servicio público en favor del</p>	<p>La tasa, según la ya reiterada jurisprudencia de esta Corte, es una relación bilateral en virtud de la cual un particular paga voluntariamente una suma de</p>	<p>La Corporación Municipal relacionada, al crear la norma cuestionada, no estableció como contraprestación al pago de la tasa impuesta, un servicio público en favor del contribuyente, servicio que constituye un</p>	<p>La tasa municipal, cuya naturaleza jurídica ha sido especialmente precisada por la doctrina legal de esta Corte, acerca de ella ha dicho: "El artículo 239 de la Constitución consagra el principio de legalidad en materia tributaria, que</p>

<p>consumo de tales servicios.</p> <p>De este concepto se deduce que las principales características de las tasas son:</p> <p>a) se pagan por el disfrute real o potencial de un servicio. Las entidades estatales las pueden cobrar a cada particular en la medida que recibe el servicio o porque, aunque no se tenga interés en él, representa un beneficio potencial;</p> <p>b) es semejante al impuesto pues lleva implícita la coerción sobre el que esté obligado a pagarla, aunque no se haga uso del servicio;</p> <p>c) deben elaborarse tomando en cuenta el costo efectivo del servicio más un porcentaje de utilidad para el desarrollo;</p> <p>d) los recursos generados sólo pueden ser destinados a la financiación de gastos del servicio público;</p> <p>e) los contribuyentes son identificados con relativa facilidad;</p> <p>f) queda a juicio de la entidad respectiva el método de distribución de los costos de servicio.</p> <p>La Corte advierte que el contribuyente de tales pagos no obtiene ningún servicio público municipal, ni recibe a cambio una prestación cierta, lo que aleja dicha imposición de la naturaleza que reviste la tasa, pues ésta es una relación de cambio en virtud de la cual un particular paga voluntariamente una suma de dinero y debe recibir como contraprestación un determinado servicio público; tampoco puede generarse contrataciones administrativas o licencia por medio de dicho Acuerdo que genere la obligación de pagar una renta por el uso o goce de los bienes mencionados.</p>	<p>contribuyente; considerándose como elemento esencial del tributo tasa, que su producto se destine a la necesidad del servicio público que constituye la causa jurídica de la obligación. El artículo 1o. del Reglamento impugnado, establece: "I) De las tasas: Se establece un pago en concepto de tasa por servicio que presta ésta municipalidad en la reconstrucción y mantenimiento de calles y avenidas municipales, tasa que deberá hacer efectiva cualquier empresa individual o jurídica que opere en éste municipio en forma constante y permanente". La obligación tributaria que se pretende crear en este artículo, carece de los elementos esenciales que constituyen las bases de recaudación indispensables para el nacimiento de dicha obligación, como es la base imponible, el tipo impositivo y la determinación de la persona obligada, pues la obligación tributaria es una relación de carácter personal de conformidad con el artículo 14 del Código Tributario, en la cual no puede ser sujeto pasivo una empresa, por lo que la disposición que se analiza colisiona con los artículos 239 y 255 de la Constitución.</p> <p>Se establece la Tasa por uso de la infraestructura del Municipio, y señala como base imponible de ella el activo de las empresas y el tipo impositivo en una tarifa de acuerdo al monto de ese activo. Esta Corte, al confrontar el artículo transcrito con los artículos 239 y 255 de la Constitución Política de la República, establece que el tributo a que se refiere éste artículo, cuyo hecho generador es el uso de la infraestructura del municipio en forma general, debió, en base al principio de legalidad, ser decretado por el Congreso de la República, habida cuenta que el mismo no nace por la prestación de un servicio individualizado en favor de un</p>	<p>contraprestación un determinado servicio público. De esta definición se infiere que el tributo creado en el acuerdo que se impugna no constituye una tasa, puesto que la exacción onerosa que se obliga pagar a las personas que encuadran su actividad en los supuestos establecidos no se genera de manera voluntaria ni está previsto como contraprestación a ese pago un determinado servicio público. En todo caso, esta exacción en la forma creada encuadra en la definición legal de arbitrio que hace el artículo 12 del Código Tributario (Decreto 6-91 del Congreso de la República).</p>	<p>contribuyente, servicio que constituye un elemento indispensable para la existencia de dicho tributo; además, la exacción indicada no se genera de manera voluntaria, por lo que no reviste las características propias de una tasa, ya que en todo caso debe encuadrarse en la definición legal de arbitrio contenida en el artículo 12 del Código Tributario. Por lo anterior, se concluye que la disposición objetada contraviene lo preceptuado en los artículos 2o., 239 y 255 de la Constitución, pues vulnera los principios de Seguridad Jurídica y de Legalidad Tributaria, contenidos en dichas normas, toda vez que la creación del tributo que en ella se regula, compete en forma exclusiva al Congreso de la República.</p>	<p>dinero y debe recibir como contraprestación un determinado servicio público. De esta definición se infiere que el tributo creado en la norma impugnada no constituye una tasa, puesto que la exacción onerosa que se obliga pagar a las empresas que encuadran su actividad en los supuestos establecidos no se genera de manera voluntaria ni está previsto como contraprestación a ese pago un determinado servicio público más que los que el ente creador de la norma está obligado a proporcionar. En todo caso, esta exacción en la forma creada, encuadra en la definición legal de arbitrio que hace el artículo 12 del Código Tributario (Decreto 6-91 del Congreso de la República).</p> <p>La tasa es una creación que compete a las corporaciones municipales y que consiste en la prestación en dinero por la contraprestación de una actividad de interés público o un servicio público. Es una relación de cambio, y en la que se dan los elementos de pago voluntario de una prestación en dinero, fijada de antemano y una contraprestación de un servicio público. Por lo que el hecho generador es una actividad estatal o municipal determinada, relacionada concretamente con el ciudadano. Y siendo que en el presente caso ese servicio no se presta por requerimiento del administrado, sino por imposición del propio ente municipal, que obliga al particular a cancelar a la Municipalidad el tributo para poder transitar dentro del territorio de ese municipio, tal actividad no conlleva una contraprestación a favor del administrado, sino</p>	<p>elemento indispensable para la existencia de dicho tributo; además, la exacción indicada no se genera de manera voluntaria, y no reviste las características propias de una tasa, por lo que en todo caso debe encuadrarse en la definición legal de arbitrio contenida en el artículo 12 del Código Tributario. Por lo anterior, se concluye que la disposición objetada contraviene lo preceptuado en los artículos 239 y 255 de la Constitución, pues vulnera el Principio de Legalidad Tributaria, toda vez que la creación del tributo que en ella se regula, compete en forma exclusiva al Congreso de la República.</p>	<p>garantiza que la única fuente creadora de tributos debe ser la ley, estableciendo que es potestad exclusiva del Congreso de la República decretar impuestos, arbitrios y contribuciones especiales, así como la determinación de las bases de recaudación de dichos tributos. En el artículo 255 de ese cuerpo de normas fundamentales se establece que la captación de recursos económicos del municipio debe sujetarse al principio contenido en el artículo 239 ibid. La tasa, según la ya reiterada jurisprudencia de esta Corte, es una relación bilateral en virtud de la cual un particular paga voluntariamente una suma de dinero y debe recibir como contraprestación un determinado servicio público. De esta definición se infiere que el tributo creado en la norma impugnada no constituye una tasa, puesto que la exacción onerosa que se obliga pagar a las empresas que encuadran su actividad en los supuestos establecidos no se generan de manera voluntaria ni está previsto como contraprestación a ese pago un determinado servicio público más que los que el ente creador de la norma está obligado a proporcionar, en este caso, el trámite administrativo para autorizar el funcionamiento de las empresas. En todo caso, esta exacción en la forma creada, encuadra en la definición legal de arbitrio que hace el artículo 12 del Código Tributario (Decreto 6-91 del Congreso de la República)."</p> <p>Las municipalidades por mandato constitucional y legal se les otorga, competencia para velar por el debido funcionamiento de los servicios públicos municipales y, por lo tanto, será este el único supuesto jurídico en que el Código Municipal les asigna competencia para la determinación y cobro de tasas atendiendo los costos de operación, mantenimiento y mejoramiento de calidad y cobertura de dichos servicios municipales.</p> <p>En adición, el principio de legalidad reza que mientras los ciudadanos deben ser libres para hacer todo lo que no esté explícitamente prohibido por la norma, los funcionarios públicos únicamente pueden hacer lo que está permitido por la ley. Este concepto es fundamental para el establecimiento del Estado de Derecho en un contexto democrático. Un gobierno que no se subordina a la</p>
---	---	---	--	--	---	---

		<p>contribuyente o la utilización o aprovechamiento de instalaciones que beneficien en forma privativa o exclusiva al sujeto pasivo de la obligación, de tal manera que reviste las características propias de un arbitrio, por lo que es procedente declarar la inconstitucionalidad denunciada.</p>			<p>que constituye una imposición respecto de una actividad, como es el pago por transitar en el territorio municipal lo cual constituye, en esencia, un tributo; y por no ser un servicio público que se brinde por parte de la corporación municipal, no es dable la imposición de tasas sobre este y con ello extraer dinero del particular, ya que, en todo caso, es una actividad que impuso unilateralmente sobre una actividad que en esencia no se desarrolla con exclusividad en el municipio y, adicionalmente, cuya regulación y control compete al gobierno central, por medio de la Dirección General de Transporte, dependencia del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, debido a que se refiere a personas que prestan el servicio de transporte de rutas largas, es decir, que simplemente pasan por esa circunscripción territorial, elemento que ilustra aún de mejor manera la ausencia de una contraprestación y, por ende, la imposibilidad legal de establecer un cobro en tal concepto, además de que no concurre el supuesto previsto en la ley para su realización.</p>		<p>ley rápidamente cae en el autoritarismo y la arbitrariedad. El principio de legalidad implica, en primer lugar, la supremacía de la Constitución y de la ley como expresión de la voluntad general, frente a todos los poderes públicos. Además, el principio de legalidad implica, la sujeción de la Administración a sus propias normas. Todas las actuaciones de los poderes públicos deben estar legitimadas y previstas por la ley, de modo que la Administración sólo puede actuar allí donde la ley le concede potestades. Es decir, el principio de legalidad implica que la ley es el único mecanismo de atribución de potestades a la Administración.</p>
					<p>La Corporación Municipal relacionada, al crear la norma cuestionada, no estableció como contraprestación al pago de la tasa impuesta, un servicio público en favor del contribuyente, servicio que constituye un elemento indispensable para la existencia de dicho tributo; además, la exacción indicada no se genera de manera voluntaria, y no reviste las características propias de una tasa,</p>		

						<p>por lo que en todo caso debe encuadrarse en la definición legal de arbitrio contenida en el artículo 12 del Código Tributario. Por lo anterior, se concluye que la disposición objetada contraviene lo preceptuado en los artículos 239 y 255 de la Constitución, pues vulnera el Principio de Legalidad Tributaria, toda vez que la creación del tributo que en ella se regula, compete en forma exclusiva al Congreso de la República.</p>	
--	--	--	--	--	--	---	--