



Facultad de Ciencias Jurídicas y Justicia
Licenciatura en Ciencias Jurídicas y de la Justicia

**Tasa municipal por mitigación de impacto vial y
los principios de legalidad y capacidad de pago**
(Tesis de Licenciatura)

María Isabel León Mack

Guatemala, agosto 2021

Facultad de Ciencias Jurídicas y Justicia
Licenciatura en Ciencias Jurídicas y de la Justicia

**Tasa municipal por mitigación de impacto vial y
los principios de legalidad y capacidad de pago**
(Tesis de Licenciatura)

María Isabel León Mack

Guatemala, agosto 2021

Para efectos legales y en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 1º, literal h) del Reglamento de Colegiación del Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala, **María Isabel León Mack** elaboró la presente tesis, titulada **Tasa municipal por mitigación de impacto vial y los principios de legalidad y capacidad de pago.**

AUTORIDADES DE UNIVERSIDAD PANAMERICANA

M. Th. Mynor Augusto Herrera Lemus

Rector

Dra. Alba Aracely Rodríguez de González

Vicerrectora Académica

M. A. César Augusto Custodio Cobar

Vicerrector Administrativo

EMBA. Adolfo Noguera Bosque

Secretario General

FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y JUSTICIA

Dr. Enrique Fernando Sánchez Usera

Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Justicia

Guatemala, 04 de mayo de 2021

Señores Miembros
Consejo de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Justicia
Universidad Panamericana
Presente

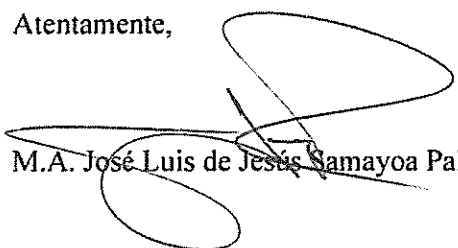
Estimados señores

Tengo el agrado de dirigirme a ustedes, haciendo referencia a mi nombramiento como tutor del estudiante María Isabel León Mack ID 000096711. Al respecto se manifiesta que:

- a) Brindé acompañamiento al estudiante en referencia durante el proceso de elaboración de la tesis denominada Las tasas municipales por mitigación de impacto vial en relación al principio de legalidad tributaria.
- b) Durante ese proceso le fueron sugeridas correcciones que realizó conforme los lineamientos proporcionados.
- c) Habiendo leído la versión final del documento, se establece que el mismo constituye un estudio serio en torno al tema investigado, cumpliendo con los requerimientos metodológicos establecidos por la Facultad de Ciencias Jurídicas y Justicia para esta modalidad académica.

En virtud de lo anterior, por este medio emito **DICTAMEN FAVORABLE** para que se continúe con los tramites de rigor.

Atentamente,



M.A. José Luis de Jesús Samayoa Palacios



Lcda. Rosa Isabel De León Godoy
Abogada y Notaria
Correo: deleon.rosa@upana.edu.gt

Guatemala, 27 de julio de 2021.

Señores Miembros
Consejo de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Justicia
Universidad Panamericana
Presente

Estimados señores: -

Respetuosamente me dirijo a ustedes, en referencia a mi nombramiento como **revisor metodológico** de la tesis de la estudiante **María Isabel León Mack**, ID número **000096711**, titulada "**Tasa municipal por mitigación de impacto vial y los principios de legalidad y capacidad de pago**".

Al respecto manifiesto que la versión final de la investigación fue objeto de revisión de forma y de fondo, verificando que la misma constituye un estudio serio que cumple con los requerimientos metodológicos establecidos por la Facultad de Ciencias Jurídicas y Justicia para esta modalidad académica, con la acotación que se dio una variación en el título aprobado con anterioridad: "Las tasas municipales por mitigación de impacto vial en relación al principio de legalidad tributaria" por considerar relevante concordarlo al análisis final efectuado.

En virtud de lo anterior, emito **DICTAMEN FAVORABLE** para que se continúe con los trámites de rigor.

Atentamente,

Lcda. Rosa Isabel De León Godoy
Abogada y Notaria

En la ciudad de Guatemala, siendo las diez horas con cincuenta minutos del treinta de julio de dos mil veintiuno, yo, **Jessica Johanna Hernández Pérez**, Notaria, me encuentro constituida en mi oficina profesional ubicada en la veintiuna calle seis guion setenta y siete, zona uno de esta ciudad, soy requerida por la señorita **MARÍA ISABEL LEÓN MACK** de veintinueve años de edad, soltera, guatemalteca, estudiante, de este domicilio, quien se identifica con el Documento Personal de Identificación –DPI- con Código Único de Identificación –CUI- número dos mil setenta y ocho espacio diez mil uno espacio cero ciento uno (2078 10001 0101) emitido por el Registro Nacional de las Personas de la República de Guatemala. El objeto del requerimiento es hacer constar su **DECLARACIÓN JURADA** de conformidad con las siguientes cláusulas: **PRIMERO:** Manifiesta la señorita **María Isabel León Mack**, bajo solemne juramento de Ley y advertida de la pena relativa al delito de perjurio, ser de los datos de identificación personal consignados en la presente y que se encuentra en el libre ejercicio de sus derechos civiles. **SEGUNDO:** Continúa manifestado bajo juramente la requirente: i) ser autor del trabajo de tesis titulado **“Tasa municipal por mitigación de impacto vial y los principios de legalidad y capacidad de pago“**; ii) haber respetado los derechos de autor de las fuentes consultadas y reconocido los créditos correspondientes; iii) aceptar la responsabilidad como autor del contenido de la presente tesis de licenciatura. No habiendo nada más que hacer constar, finalizo el presente instrumento en el mismo lugar y fecha de inicio, veinte minutos después, la cual consta en una hoja de papel bond, impresa únicamente en su lado anverso, que numero, sello y firmo, a la que le adhiero los timbres para cubrir los impuestos correspondientes que determinan las leyes respectivas: un timbre notarial del valor de diez quetzales con serie AW guion cero quinientos cinco mil cuatrocientos cuarenta y tres (AW-0505443) y un timbre fiscal del valor de cincuenta centavos de quetzal con número un millón ciento doce mil ciento veintiocho (1112128). Leo lo escrito al requirente, quien enterada de su contenido, objeto, validez y demás efectos legales, la acepta, ratifica y firma junto al Notario que autoriza. **DOY FE DE TODO LO EXPUESTO.**


MARÍA ISABEL LEÓN MACK

ANTE MÍ


Colegiado No. 25871

Licda. Jessica Johanna Hernández Pérez

Abogada y Notaria





ORDEN DE IMPRESIÓN DE TESIS DE LICENCIATURA

Nombre del Estudiante: **MARÍA ISABEL LEÓN MACK**
Título de la tesis: **TASA MUNICIPAL POR MITIGACIÓN DE IMPACTO VIAL Y LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD Y CAPACIDAD DE PAGO**

El Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Justicia,

Considerando:

Primero: Que previo a otorgársele el grado académico de Licenciada en Ciencias Jurídicas y de la Justicia, así como los títulos de Abogada y Notaria, la estudiante ya mencionada, ha desarrollado el proceso de investigación y redacción de su tesis de licenciatura.

Segundo: Que tengo a la vista el dictamen favorable emitido por el tutor, M.A. José Luis de Jesús Samayoa Palacios, de fecha 4 de mayo de 2021.

Tercero: Que tengo a la vista el dictamen favorable emitido por la revisora, Licenciada Rosa Isabel De León Godoy, de fecha 27 de julio de 2021.

Cuarto: Que tengo a la vista el acta notarial autorizada en la ciudad de Guatemala el día 30 de julio de 2021 por la notaria Jessica Johanna Hernández Pérez, que contiene declaración jurada de la estudiante, quien manifestó bajo juramento: *ser autor del trabajo de tesis, haber respetado los derechos de autor de las fuentes consultadas y reconocido los créditos correspondientes; y aceptar la responsabilidad como autor del contenido de su tesis de licenciatura.*

Por tanto,

Autoriza la impresión de la tesis elaborada por la estudiante ya identificada en el acápite del presente documento, como requisito previo a la graduación profesional.

Guatemala, 30 de julio de 2021.

"Sabiduría ante todo, adquiere sabiduría"




Dr. Enrique Fernando Sánchez Usera
Decano de la Facultad de Ciencias
Jurídicas y Justicia

Nota: Para efectos legales únicamente el sustentante es responsable del contenido del presente trabajo.

Dedicatoria

A Dios: Por guiarme, acompañarme y por nunca dejarme sola en este largo camino. Gracias por darme la oportunidad de estudiar y de cumplir mis sueños. Nunca es suerte, siempre es Dios. Gracias Virgencita por interceder por mí y no soltar nunca mi mano.

A mi Universidad: Agradezco la oportunidad de haber formado parte de este excelente establecimiento, gracias por darme las herramientas necesarias y por permitirme alcanzar cada meta que me propuse.

A mi papá: Esto es para ti papa, el mejor papá del mundo. Gracias por tu apoyo incondicional, por tu amor, paciencia y comprensión, por darme todas las herramientas que necesito para mí futuro y por siempre creer en mí. Sé cuánto has sacrificado porque mis hermanos y yo tengamos un mejor futuro. Sin ti no lo hubiera logrado. Te amo con todo mi corazón.

A mi mamá: Mi incondicional, la que siempre está junto a mí. Gracias por tu amor, paciencia, comprensión, consejos y ejemplo. Gracias por guiarme y acompañarme en las buenas y en las no tan buenas. Gracias por siempre creer en mí. Mi motivación siempre fue tu constante “ya me superaste”. Gracias por tus oraciones, por amarme tanto y por ser un ejemplo de mujer y la mejor mamá del mundo. Te amo con todo mi corazón.

A mi hermana: Mi ejemplo a seguir. Gracias por ser una inspiración para mí, por motivarme a ser mejor cada día y ser más responsable. Gracias porque a tu manera me apoyaste a levantarme, seguir adelante y no rendirme hasta lograrlo.

A mi Nonno: El motor de mi vida, gracias por tu infinita paciencia, amor, bondad, por tus consejos y lecciones diarias. Gracias por motivarme a continuar y a nunca rendirme, por impulsarme a seguir adelante a pesar de las dificultades. Gracias a ti descubrí que con esfuerzo, dedicación y perseverancia puedo superar cualquier obstáculo que la vida me presente.

A mi Nonna: Gracias por amarme tanto, por aceptarme y por motivarme a ser como soy, sé que sin tus oraciones y tu infinito amor este sueño no se hubiera hecho realidad. Gracias por acompañarme siempre y por ser el ejemplo de la gran mujer que quiero ser.

A mi tía Chiqui: Gracias por apoyarme en cada una de las etapas de mi vida. Gracias por creer en mí, por motivarme y por enseñarme a estar agradecida por lo que tengo mientras conquisto mis sueños. Gracias por inspirarme y ser un ejemplo en mi vida.

A mi Tita: Gracias por siempre estar feliz, por enseñarme que todo es bonito y que siempre hay algo mejor por venir. Gracias por ser un ejemplo y una mujer tan fuerte.

A mis amigas: Ana Victoria, Sofia y Paola, sin su apoyo no lo hubiera logrado. Gracias por motivarme y por estar siempre que las necesito. Gracias por no dejar que me rindiera.

A mi familia: Por compartir conmigo esta felicidad.

Índice

Resumen	i
Palabras clave	ii
Introducción	iii
Derecho tributario y los principios tributarios de legalidad y capacidad de pago	1
Mitigación de impacto vial y su normativa municipal	33
Análisis sobre el Reglamento Específico de Evaluaciones de Impacto Vial para el Municipio de Guatemala RE-10, Acuerdo No. COM-003-2004 y su aplicación en garantía de los principios tributarios de legalidad y capacidad de pago	55
Conclusiones	74
Referencias	76

Resumen

La evaluación para mitigar el impacto vial consiste en un estudio técnico jurídico realizado por un Ingeniero o un Arquitecto junto a un profesional del Derecho que busca minimizar los efectos negativos causados por el proyecto que se va a construir en el sector dañado y garantizar una circulación adecuada en el área de análisis, siendo necesario realizar algunas obras viales que mejoren las condiciones actuales del tránsito, estas abarcan la construcción de pasos a desnivel, cambios geométricos, ampliaciones, señalización horizontal y vertical en el área a intervenir.

De conformidad con lo anterior, se procedió a desarrollar lo relativo a los tributos, los cuales deben ser establecidos en función de la capacidad económica de cada contribuyente a quien va dirigido, respetando el principio de capacidad de pago, individualizando la carga tributaria para cada contribuyente de acuerdo con su situación financiera con la finalidad de beneficiarse de un sistema tributario justo ya que se hace gravosa la realización de proyectos urbanos y la construcción de obras y viviendas.

Se procedió a analizar el Reglamento Específico de Evaluaciones de Impacto Vial para el Municipio de Guatemala (RE-10) y sus reformas contenido en el Acuerdo COM-003-2004, emitido por el Concejo Municipal de Guatemala del Municipio de Guatemala para establecer si la

compensación por impacto vial transgrede el principio de legalidad en materia tributaria, analizando cada una de las figuras de Derecho Tributario, tomando en cuenta que la Constitución Política de la República de Guatemala le otorga autonomía al municipio para que emita sus propias ordenanzas y reglamentos, por lo que el Honorable Concejo Municipal como órgano colegiado superior de deliberación y de decisión de los asuntos municipales tiene la plena facultad para emitir este reglamento y aplicarlo en su territorio.

Palabras clave

Principio de legalidad. Principio de capacidad de pago. Mitigación. Impacto Vial.

Introducción

El Estado obtiene ingresos de los particulares mediante la recaudación de tributos, estos sirven para asistir el gasto público que van a utilizar para lograr el bienestar ciudadano, ya que el fin supremo del Estado es la realización del bien común. Como guatemaltecos se tiene el deber de contribuir a los gastos públicos en la forma prescrita en la ley. La Constitución Política de la República de Guatemala establece en el artículo 171 literal c) y le da la potestad al Congreso de la República de Guatemala para decretar los tributos establecidos en la ley.

Es el caso que con fecha 14 de enero de 2004 el Concejo Municipal de la Municipalidad de Guatemala emitió el Acuerdo COM-003-2004 que contiene el Reglamento Específico de Evaluaciones de Impacto Vial para el Municipio de Guatemala (RE-10) el cual establece una clase de tributo denominado mitigación por impacto vial, esta evaluación busca disminuir los efectos negativos causados por el proyecto que se va a construir en el sector y garantizar un movimiento adecuado en el área de análisis para beneficiar a la mayoría.

Se utilizará el método de investigación deductivo, debido a que este trabajo consistirá en desarrollar si la aplicación del Reglamento Específico de Evaluaciones de Impacto Vial contraviene los principios tributarios de

legalidad y de capacidad de pago establecidos en la ley, debido a que los tributos deben ser establecidos en función de la posibilidad económica de cada contribuyente a quien va dirigido, individualizando la carga tributaria para cada contribuyente de acuerdo con su situación financiera con la finalidad de beneficiarse de un sistema tributario justo ya que se hace gravosa la realización de proyectos urbanos y la construcción de obras y viviendas.

Se procederá a plantear tres objetivos, uno general: establecer si la aplicación del Reglamento Específico de Evaluaciones de Impacto Vial garantiza los principios de legalidad tributaria y capacidad de pago. Dos específicos: el primero, analizar los principios tributarios que rigen al Derecho Tributario y su regulación dentro de la normativa municipal y constitucional, y el segundo, analizar la figura tributaria de mitigación del impacto vial para establecer si constituye una tasa o una contribución por mejoras.

Se estudiará el Derecho Tributario en particular, sus antecedentes, definición, naturaleza jurídica, impuestos y clasificación de los impuestos, el principio de legalidad tributaria, el principio de capacidad de pago, clases de tributos, impuestos, arbitrios, contribuciones especiales, contribuciones por mejoras y las tasas. También se analizará la aplicación de tasas municipales por mitigación del impacto vial y se desarrollará el

tema de la autonomía, autoridades municipales, tasas municipales y la compensación de impacto vial.

La investigación es relevante dentro del contexto jurídico debido a que, dentro del trabajo se desarrollará el tema del Derecho Tributario, los principios que lo rigen y las clases de tributos que regula la ley guatemalteca. Al desarrollar cada uno de los tributos se establecerá qué constituye cada uno, quién es el órgano que los puede decretar y cómo se recaudan, teniendo como partida que la Constitución Política de la República le atribuye esta función al Congreso de la República de Guatemala. Así mismo, se pretende establecer si el cobro que hace la Municipalidad de Guatemala por lo establecido en el Reglamento Específico de Evaluaciones de Impacto Vial cumple con los principios de capacidad de pago y el principio de legalidad tributaria.

Asimismo, se investigará si el Acuerdo COM-003-2004 que contiene el Reglamento Específico de Evaluaciones de Impacto Vial para el Municipio de Guatemala (RE-10) emitido por el Concejo Municipal de la Municipalidad de Guatemala, omite establecer los montos, parámetros o valores de las contribuciones en que incurrirá el interesado; situación que infringe las reglas básicas de Derecho Tributario habiendo incongruencia en la misma y transgrediendo el principio de capacidad de pago que establece que los tributos deben ser establecidos en función de la

posibilidad económica de cada contribuyente a quien va dirigido, individualizando la carga tributaria para cada contribuyente de acuerdo con su situación financiera.

Derecho tributario y los principios tributarios de legalidad y capacidad de pago

Como antecedentes del Derecho Tributario se establece que el tributo proviene de la voz latina *tributum*, representa una auténtica institución del Estado, ya que es el conjunto de normas que regulan una pluralidad de relaciones jurídicas, derechos y obligaciones, que giran en torno a la relación jurídica tributaria, la cual existe entre los ciudadanos, también llamados contribuyentes o sujeto activo y la hacienda pública, es decir el Estado, ente recaudador o sujeto pasivo, hace efectivo su derecho al cobro de las cargas y obligaciones. De conformidad con el Diccionario de la Real Academia Española, tributar es la obligación dineraria establecida por la ley, cuyo importe se destina al sostenimiento de las cargas públicas.

La tributación después de 1944 empezó a aumentar visiblemente en el monto de los ingresos públicos, como consecuencia del crecimiento de los impuestos aplicables a las importaciones y al consumo. Guatemala posee una de las estructuras fiscales más conservadoras de la región, ya que se basa en el mantenimiento de privilegios, exenciones y exoneraciones al sector económico, las cuales debilitan la capacidad del Estado de dar respuesta a las obligaciones constitucionales sobre todo en materia social.

De conformidad con el documento preparado para la Superintendencia de Administración Tributaria – SAT- desarrollado por el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales -ICEFI- denominado Historia de la Tributación en Guatemala (desde los mayas hasta la actualidad) (2007) en 1996 Álvaro Arzú Irigoyen tomó posesión como Presidente de Guatemala, quien en su primer año de gobierno enfrentó problemas de recaudación de impuestos y presiones monetarias, así que se le atribuyó como función principal, concluir con las negociaciones de los Acuerdos de Paz que habían iniciado en 1986 con la Declaración de Esquipulas. Las negociaciones finalizaron el 29 de diciembre del mismo año con la firma del Acuerdo de Paz Firme y Duradera.

A finales de 1997, el gobierno emprendió una reforma tributaria, que además obedecía al compromiso adquirido con el Fondo Monetario Internacional -FMI- de elevar la carga tributaria al 8.5% del Producto Interno Bruto -PIB-. El paquete tributario fue rechazado por el Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras -CACIF-, especialmente el impuesto sobre inmuebles.

Cuando el Impuesto Único Sobre Inmuebles -IUSI- entró en vigor, hubo protestas no sólo del sector privado sino también de diversas organizaciones campesinas, sindicales y populares. Ante las presiones

recibidas la ley fue derogada y se emitió un nuevo decreto en marzo de 1998.

Una de las medidas para incrementar la carga tributaria y fomentar el cumplimiento de las obligaciones tributarias, en 1998 se aprobó la Ley Orgánica de la Superintendencia de Administración Tributaria -SAT- Decreto número 1-98 del Congreso de la República de Guatemala para la creación de la Superintendencia de Administración Tributaria -SAT- y esta ley asignó varias funciones relacionadas con el régimen tributario, tales como: la aplicación de la legislación; la recaudación, control y fiscalización de los tributos, excepto los recaudados por las municipalidades; la administración del sistema aduanero y el combate a la evasión y la elusión fiscales, entre otras.

Al terminar la Segunda Guerra Mundial, el tributo cobró muchísima importancia ya que como recurso público fue analizado por especialistas en doctrinas referentes el tributo, convirtiéndolo en un recurso utilizado para la protección de los Derechos Humanos de la población, su fin principal fue la distribución de la riqueza por medio del gasto social, pues el Estado está obligado a proteger y además favorecer las necesidades del pueblo carente de los medios para sobrevivir, por lo que el tributo es empleado dentro de la sociedad a comunidades, grupos de personas y

pueblos que no cuentan con medios económicos suficientes para sobrevivir decorosamente.

De conformidad con el artículo 171 literal c) de la Constitución Política de la República de Guatemala, el Congreso de la República de Guatemala es el único ente facultado por las leyes internas para decretar impuestos, derogar y modificar leyes que regulen tributos los cuales servirán para satisfacer las necesidades básicas de la población, las necesidades del Estado y de esta manera cumplir con el fin primordial del Estado, el cual consiste en la realización del bien común, además que se basa en que todas las personas tienen la obligación de cumplir al sostenimiento del Estado, en proporción a su capacidad económica, el sistema tributario debe ser justo y equitativo.

El tributo, suele mencionarse en la teoría de los ingresos públicos del Estado, pero esta faceta no es la que más lo caracteriza, ya que el tributo representa una auténtica y muy amplia institución del Estado, es decir, que los tributos son normas que tienen como fin la regulación plural de las relaciones jurídicas, derechos, obligaciones, potestades, deberes y sujeciones dentro de la regulación jurídica tributaria que existe entre los ciudadanos, también llamados contribuyentes o sujeto activo y la hacienda pública, también llamada sujeto pasivo o el Estado, en virtud de la cual ésta hace efectivo su derecho al cobro de las cargas y obligaciones.

Definición de Derecho Tributario

En el mundo del Derecho, la rama o las normas jurídicas que se encargan de estudiar, regular, aportar y entender la disciplina relacionada con los tributos, cargas tributarias y la relación del Estado con los particulares o contribuyentes por este concepto, constituye el objeto de una rama especial del Derecho Público que suele denominarse Derecho Tributario, la cual tiene otras terminologías, siendo estas Derecho impositivo, Derecho fiscal, Política fiscal, la cual se subdivide en Derecho monetario, Derecho presupuestario y Derecho Tributario. Pero para efectos del presente se le denominará únicamente Derecho Tributario.

El Derecho Tributario a lo largo del mundo tiene diferentes acepciones, pero es la definición de esta rama del Derecho la que deja en evidencia el fin del estudio de la misma, tal es el caso de América Latina en donde predomina la expresión Derecho Tributario, puesto que la doctrina considera que esta expresión está más acorde que el término Derecho Fiscal, porque este término puede ser confundido al fisco como una entidad que pertenece al patrimonio del Estado; por tal razón, y dado el uso de las expresiones se pueden utilizar Derecho Fiscal y Derecho Tributario.

Giannini, (1957) afirma:

Como Rama de la ciencia jurídica, el Derecho Tributario tiene, como objeto, el estudio sistemático de aquellas normas y se presentan como una parte del Derecho Público, por ello, podría ser incluido dentro del Derecho Administrativo (siempre que éste se considere en sentido amplio), puesto que éste contempla indudablemente también la actividad tributaria del ente impositor y sus relaciones con los sujetos pasivos. (p. 75)

El Derecho Tributario es el conjunto de normas, principios e instituciones que regulan la actividad del Estado, tendientes a la obtención de recursos dinerarios de la economía privada para el cumplimiento de sus fines, es la regulación legal de los impuestos que cobra el Estado para poder realizar obras a favor de la población y cumplir con la función que le otorga la ley, el Estado está encargado de establecer tributos, regulándolos para percibirlos y utilizarlos para beneficio de la población, asimismo puede derogarlos, reformarlos y modificarlos, ya que los mismos para ser efectivos tienen legalmente estar regulados en la forma de percibirlos, así como las obligaciones tanto del que paga como del que los percibe. En conclusión, el Derecho Tributario es aquella rama del Derecho que el Estado fija para desarrollar su actividad de beneficio para la población y para el pago burocrático, con éste el Estado puede desarrollar obra en bien del contribuyente.

Naturaleza jurídica

La naturaleza jurídica del Derecho Tributario es de Derecho Público, porque su fin es obtener las cantidades necesarias para el pago que conlleva el gasto en las deudas públicas y la realización de las obras estatales, siendo acreedor el Estado. Tiene como fin regular todo lo relacionado a la legislación jurídico-tributaria, teniendo el Estado la potestad de crearlo, modificarlo o extinguirlo en forma legal, así como justificar y aplicar los principios generales y jurídicos relacionados con el tributo, haciendo posible su aplicación en el desarrollo en los diversos tributos establecidos en las leyes fiscales de toda nación. Las obligaciones que tienen los ciudadanos es el pago de los impuestos y tributos, mientras que el Estado como acreedor sus obligaciones tiene como función la recaudación, la distribución y la inversión misma que debe ir enfocada al bien común y a la sociedad.

Clasificación de los tributos

En Guatemala, el Código Tributario Decreto 6-91 del Congreso de la República en su artículo 10 establece cuatro tipos de tributos: impuestos, arbitrios, contribuciones especiales y contribuciones por mejoras. El Estado actúa como ente público y satisface una necesidad colectiva que se concreta en prestaciones individualizadas que se otorgan a sujetos determinados, este le impone un tributo llamado tasa a los contribuyentes.

La voluntad del usuario es determinante para producir o no el hecho sometido a gravamen, pero no para determinar el nacimiento, validez y contenido de la obligación, que derivan de la ley, única que puede regular esta obligación de derecho público.

Los tributos son el medio a través del cual el Estado ejerce su poder tributario, es decir que mediante la recaudación de tributos el Estado obtiene de los particulares ingresos que sirvan para sufragar el gasto público que van a servir para el bienestar ciudadano, ya que el fin supremo del Estado es la realización del bien común. Entonces si el pago en cambio se determinara por contrato y no por la ley, habría que hablar de precio, de donde se deduce que la tasa no es un precio por la prestación del servicio. De conformidad con el artículo 10 del Código Tributario los tributos se dividen de la siguiente manera:

Impuestos

Clase de tributo que consiste en obligaciones generalmente pecuniarias que los contribuyentes prestan en favor del sujeto pasivo, es decir el Estado por medio de las instituciones creadas para el efecto. El artículo 11 del Código Tributario establece: “Impuesto es el tributo que tiene como hecho generador, una actividad estatal general no relacionada concretamente con el contribuyente”. El Congreso de la República de

Guatemala es el único ente facultado por la Constitución Política de la República de Guatemala en su artículo 171 literal c) y las leyes internas para decretar, derogar y modificar impuestos.

Partiendo de lo que establece la ley, los impuestos son una clase de tributo que tiene como hecho generador una actividad estatal general no relacionada concretamente con el contribuyente son obligaciones generalmente pecuniarias en favor del Estado, que se caracteriza por no requerir una contraprestación directa o determinada por parte de la administración tributaria. Los impuestos son los tributos más importantes, ya que por medio de estos ingresos el Estado obtiene los recursos suficientes para llevar a cabo sus actuaciones y cumple con el fin primordial que es el bien común.

Los impuestos son ingresos que se obtienen de acuerdo con la proporción y capacidad contributiva de todas personas que están obligadas a la soberanía fiscal del Estado, los cuales cubren el costo de los servicios públicos que presta el Estado a los ciudadanos. Son considerados como impuestos los tributos exigidos sin contraprestación, cuyo hecho imponible está constituido por negocios, actos o hechos de naturaleza jurídica o económica, que ponen de manifiesto la capacidad contributiva del sujeto pasivo, como consecuencia de la posesión de un patrimonio, la circulación de bienes o la adquisición o gasto de renta.

Para la creación de tributos es necesario que estos se funden en una ley formal decretada por el Congreso de la República, la cual debe ser clara, precisa y debe contener todos los elementos esenciales de la obligación tributaria, los cuales son el hecho generador de la relación tributaria; las exenciones; sujeto pasivo del tributo y la responsabilidad solidaria; la base imponible y el tipo impositivo; las deducciones, los descuentos, reducciones y recargos; y las infracciones y sanciones tributarias. La obligación del pago del impuesto surge con la realización del hecho generador previsto en la ley, el cual es independiente de toda actividad estatal relativa al contribuyente y deben ser establecidos en función de la capacidad contributiva de las personas a quienes va dirigido.

De esta forma se puede establecer que el impuesto es el medio por el cual el Estado a través de sus instituciones cumple sus fines políticos, económicos y sociales, puesto que es lo recaudado de los contribuyentes lo que posibilita que se responda a las necesidades de los ciudadanos. El impuesto es un recurso percibido por el Estado, en forma coactiva, de personas o entes que obtienen beneficios generales o particulares dentro del ámbito espacial de validez jurídica del Estado al cual están sometidos por razones políticas, económicas o sociales, sin percibir estos contribuyentes contraprestación inmediata alguna, tratándose de un ingreso destinado a satisfacer las necesidades y los gastos públicos.

La relación jurídico-tributaria se encuentra regulada en el artículo 14 del Código Tributario y tiene su fundamento en el principio de legalidad, siendo necesariamente el vínculo jurídico que se enerva entre el fisco como sujeto activo de la relación y el sujeto pasivo definido por la ley, de la cual se pueden derivar obligaciones materiales y formales. La obligación tributaria pertenece al derecho público y es exigible coactivamente. Si se parte del supuesto que la existencia del Estado, por rudimentaria que sea, necesita de ciertas economías, para poder cumplir con sus fines, queda con ello restablecida una condición básica de su existencia. Para procurarse esas economías a través del recurso histórico, el Estado, en la variedad de formas en que ha existido, ha recurrido a sus bienes propios y a la riqueza de los gobernados, mediante el establecimiento de contribuciones o impuesto que éstos deben pagar. Los impuestos tienen como importancia intrínseca, mantener al Estado, no existiendo razón más valedera.

En tal sentido el Estado procura los impuestos coactivamente porque las condiciones que aseguran el ejercicio de sus actividades, como lo son la seguridad de las personas y de los bienes, el orden, la libertad, la defensa, el tránsito, no se producen gratuitamente, sino que requiere para su producción la disponibilidad de riqueza que el Estado por sí solo no posee. Sin embargo, es necesario señalar que la importancia del impuesto no es solamente la de proveer los recursos necesarios para que el Estado subsista

y cumpla con sus fines, sino que su función se ha excedido del campo puramente fiscal para convertirse hoy en día en un valioso y eficaz instrumento de acción social y económica, atendiendo principios de justicia que aseguran a todos los gobernados una existencia digna y provechosa.

Arbitrios

De conformidad con lo establecido en el artículo 12 del Código Tributario: “Arbitrio es el impuesto decretado por ley a favor de una o varias municipalidades”. El Congreso de la República de Guatemala es el único ente facultado por la Constitución Política de la República de Guatemala en su artículo 171 literal c) y las leyes internas para decretar, derogar y modificar arbitrios. Un ejemplo de arbitrio es el boleto de ornato, el cual todos los vecinos mayores de edad deben pagar con la finalidad de contribuir al ornato del municipio. La cancelación de este debe efectuarse durante el mes de enero y febrero, salvo que los concejos municipales concedan prórrogas, y éstas no pueden excederse más allá del último día de marzo. Los arbitrios municipales se encuentran dentro de las obligaciones de todo contribuyente propietario de un inmueble, este es un deber que tienen todos los ciudadanos para contribuir al desarrollo del municipio al que pertenecen. Los arbitrios municipales son impuestos que

los ciudadanos aportan por la prestación o mantenimiento de los servicios públicos que realizan las municipalidades.

A pesar de que los arbitrios se relacionan con los servicios básicos que son responsabilidad de la municipalidad local, algunos de los servicios públicos que se cancelan con los arbitrios municipales son: limpieza de las calles, mantenimiento de áreas verdes y espacios públicos, recolección de basura y desechos sólidos, mejora, recuperación y ornato de los parques y jardines públicos del municipio, lo cual se refiere a los servicios de seguridad y atención de emergencias en áreas públicas, para protección de los vecinos del municipio.

Cada una de las Municipalidades tienen la potestad de determinar que arbitrios deben cancelar sus vecinos. Esto de conformidad con lo establecido en la Constitución Política de la República de Guatemala en su artículo 253, la cual, al regular la autonomía de los municipios de la República de Guatemala, indica en su parte conducente: “Entre otras funciones les corresponde: ... c) atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios. Para los efectos correspondientes emitirán las ordenanzas y reglamentos respectivos”.

Así mismo, las Municipalidades tienen autonomía, lo cual se encuentra establecido en el artículo 3 del Código Municipal Decreto 12-2002 del Congreso de la República y sus reformas:

En ejercicio de la autonomía que la Constitución Política de la República garantiza al municipio, este elige a sus autoridades y ejerce por medio de ellas, el gobierno y la administración de sus intereses, obtiene y dispone de sus recursos patrimoniales, atiende los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción, su fortalecimiento económico y la emisión de sus ordenanzas y reglamentos. Para el cumplimiento de los fines que le son inherentes coordinara sus políticas con las políticas generales del estado y en su caso, con la política especial del ramo al que corresponda. Ninguna ley o disposición legal podrá contrariar, disminuir o tergiversar la autonomía municipal establecida en la Constitución Política de la República de Guatemala.

Algunas Municipalidades otorgan beneficios a los vecinos que cumplen por adelantado con el pago de arbitrios, ya que todos deben tener en consideración que los contribuyentes tienen la obligación legal de cancelación los arbitrios establecidos por la Municipalidad local, en tal caso, algunas municipalidades ofrecen convenios de pago o reducciones del monto del pago cuando este se realiza dentro del tiempo establecido, y de esta manera apoyar a los vecinos que cumplen con sus obligaciones y apoyan al bienestar y mejora del lugar.

Contribuciones especiales

Son aquellos ingresos públicos obtenidos por la realización de una obra o prestación de un servicio que son dirigidos a obtener un beneficio general para toda la colectividad, reporta, de forma secundaria ventajas especiales

a particulares propietarios de determinados inmuebles o que ejercen determinadas industrias. El Congreso de la República de Guatemala es el único ente facultado por la Constitución Política de la República de Guatemala en su artículo 171 literal c) y las leyes internas para decretar, derogar y modificar contribuciones especiales. Las contribuciones especiales son aquellos tributos cuyo hecho imponible consiste en la obtención por el sujeto pasivo de un beneficio o de un aumento de valor de sus bienes, como consecuencia de la realización de obras públicas o del establecimiento o ampliación de servicios públicos”.

Este tributo o exacción surge por razón de la actividad desarrollada por el Estado (ya sea el poder nacional, poder municipal, organismos autónomos del Estado o por entes delegados por él) para cumplir sus fines e intereses, produciendo tal actividad del Estado un beneficio especial a determinados individuos y a sus bienes o a categorías de individuos o cosas. Así, la apertura o ensanche de calles, avenidas, plazas, parques o jardines, caminos, carreteras, obras de riego o de saneamiento, son de interés general para todos aquellos que tienen la posibilidad de servirse de ello, pero proporcionan un beneficio diferente a los propietarios de las casas cercanas a la obra pública en referente, el Estado estima que surge una renta para esos propietarios de inmuebles que se beneficiaron directamente por la obra pública realizada; en consecuencia, esta puede

ser gravada si el ente público así lo considera, con las contribuciones especiales necesarias.

El artículo 13 del Código Tributario establece que las contribuciones especiales son el tributo que tiene como determinante el hecho generador, beneficios directos para el contribuyente, derivados de la realización de obras públicas o de servicios estatales. Las contribuciones especiales son las establecidas para costear la obra pública que produce 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.

Las contribuciones especiales tienen como hecho generador beneficios derivados de la realización de obras públicas o actividades estatales y cuyo producto no debe tener un destino ajeno a la financiación de las obras o las actividades que contribuyen el presupuesto de la obligación. Algunos autores, limitan la contribución especial a la llamada contribución por mejoras, por considerar que los gravámenes generalmente incluidos en esta categoría constituyen verdaderos impuestos, otros además incorporan, las prestaciones debidas por la posesión de cosas o el ejercicio de actividades que exigen una erogación o mayores gastos estatales, como en el caso de la utilización de caminos públicos. Debe de incluirse dentro de esta categoría, no solamente las contribuciones relacionadas con la

valorización de la propiedad, sino también las de seguridad social y los vinculados confines de regulación económica o profesional. En todos estos casos, la actividad estatal satisface intereses generales que simultáneamente proporcionan ventajas a personas determinadas.

Alguno de los beneficios que resaltan y hacen importante la contribución especial es que esta clase de tributo es el criterio de justicia contributiva particular de la contribución especial, puesto que entraña una ventaja económica reconducible a un aumento de riqueza, y por consiguiente de capacidad contributiva. Además, destaca que el beneficio como criterio material de justicia sólo tiene eficacia en el monto de redacción de la norma que prevé el tributo, por cuanto en tal oportunidad el legislador conjetura que la obra o actividad pública procurará una ventaja al futuro obligado.

Ramos Fernández (2009) afirma que en virtud de que la contribución especial se fundamenta en el principio de justicia social, para asegurar el mismo tratamiento a personas que se encuentran en similares condiciones. La igualdad se refiere al sujeto pasivo y no al impuesto. Mientras que equidad y justicia sí se refieren al impuesto, así que todas las personas que se van a beneficiar por la obra pública deben contribuir al financiamiento de esta por razones de solidaridad y beneficio social. En algunas legislaciones existen tres clases de contribuciones especiales:

Contribución de mejoras, contribución de seguridad social, contribución por gasto.

Contribuciones por mejoras

Es la clase de tributo establecida para costear la obra pública que produce una plusvalía inmobiliaria y tiene como límite para su recaudación, el gasto total realizado y como límite individual para el contribuyente, el incremento de valor del inmueble beneficiado. El Congreso de la República de Guatemala es el único ente facultado por la Constitución Política de la República de Guatemala en su artículo 171 literal c) y las leyes internas para decretar, derogar y modificar contribuciones por mejoras. Un ejemplo de contribución por mejoras es el pavimento de la cuadra, ya que esto agrega plusvalía a los inmuebles que están alrededor y mejora el estilo de vida de los contribuyentes. Este tributo es un instrumento de recuperación de plusvalía, el cual contempla el beneficio de la mayoría, es decir, que la comunidad se beneficia de una acción del Estado sin tener que aportar o realizar un acto para el desarrollo urbanístico, además es una herramienta para recuperar la valorización de los inmuebles. Es un mecanismo que promueve la equidad tanto en las grandes ciudades como en los sectores más pequeños del país.

Esta clase de tributo es el más conocida y más ampliamente utilizada, es aquella cuyo hecho gravable es el beneficio derivado de la realización de una obra pública o de actividades estatales, por ejemplo, lo referente al pago de contribuciones por obras de pavimentos, acueductos, etc. Las contribuciones por mejoras es la establecida para costear la obra pública que produce una plusvalía inmobiliaria (aumento de valor de la propiedad) 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.

La diferencia entre contribuciones especiales y contribuciones por mejoras es que las contribuciones especiales son un tipo de tributo que el contribuyente paga a efecto de obtener beneficios directos, a través de la realización de obras públicas o la prestación de servicios estatales y las contribuciones por mejoras son las establecidas para costear la obra pública que produce una plusvalía inmobiliaria (aumento de valor de la propiedad) 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.

Tasas

Es el pago efectuado a una o varias municipalidades por la contraprestación por un servicio público inmediato establecido por acuerdo del Concejo Municipal. La tasa municipal es un tributo que recibe la municipalidad, por la prestación efectiva de un servicio público individualizado, directa o indirectamente a los vecinos. Es un tributo que establece el Concejo Municipal en ejercicio del poder de imperio que le atribuye el Código Municipal, ese tributo se traduce en un pago realizado por los vecinos a la municipalidad. La tasa es aquel ingreso público obtenido por la prestación de un servicio público de consumo divisible, que reporta, aunque de modo secundario, un beneficio general a la colectividad, y cuya cuantía es igual al costo del servicio.

Las tasas son tributos ubicados en contraprestaciones de carácter obligatorio y que percibe el Estado a las personas que solicitan en lo particular como servicios jurídico-administrativo, cuya presentación es inherente a la soberanía. Según Marín (2010) "tasa es la contraprestación en dinero que pagan los particulares, el estado u otros entes de derecho público en retribución de un servicio público determinado y divisible", es decir que constituye la contraprestación de un servicio que el particular usa en provecho propio, por lo que dicho sacrificio tiene en vista el interés particular y en forma mediata a proteger un interés general; en principio

no es obligatoria, ya que nadie puede ser obligado a utilizar los servicios, ni perseguido porque prescinda de ellos, aunque al monopolizar el Estado ciertos servicios públicos, tales como limpieza de las calles, basureros, parques, pavimentación de calles, entre otras que imponen tasas, su empleo es forzoso como consecuencia del monopolio y la necesidad, lo que no constituye una coacción legal que ejerce el Estado para presionar el cobro del impuesto. Para Matta (2019) "es la prestación pecuniaria exigida compulsivamente por el Estado, en virtud de una ley, por la realización de una actividad, que afecta especialmente al obligado siendo de notar al respecto".

El Estado es el facultado por la ley para fijar el precio de la tasa, este es establecido unilateralmente en ejercicio de su poder tributario, ahora bien, en este respecto es necesario que el Estado tome en consideración que para el efecto no debe de olvidarse de la capacidad contributiva del particular y el valor del servicio prestado o ventaja concedida, debiendo regirse siempre por el principio de la justicia tributaria el que representa la justa distribución de las cargas según la capacidad económica del contribuyente.

Este es el pago que hacen los particulares al utilizar el servicio. En otras palabras, el pago lo hacen sólo a aquellas personas que hagan uso del servicio. Un ejemplo de tasas en el medio guatemalteco son las tasas por

inscripción en los registros públicos, el Registros General de la Propiedad, Registro Mercantil General de la República, tasas generadas de los edictos publicados en el Diario Oficial, la tasa sobre pasaportes, las tasas por autorizaciones, concesiones y permisos de edificaciones, licencias de conducir, licencias de caza y pesca, licencia de portar arma, licencia de espacio para puestos de venta, entre otras.

Al analizar los artículos 11 y 12 del Código Tributario se pueden extraer los conceptos de impuesto y arbitrio; el primero se define como aquel tributo que tiene como hecho generador una actividad estatal general no relacionada concretamente con el contribuyente. El arbitrio, en cambio, se conceptualiza como aquel tributo decretado por ley a favor de una o varias municipalidades. Las referencias doctrinarias como ya se puntualizó indican que, 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 de la tasa, que su producto se destine a la necesidad del servicio público que constituye la causa jurídica de la obligación.

Principios del Derecho Tributario

Al hablar de los principios del Derecho Tributario, se debe iniciar con la definición de principio, para lo cual de conformidad con Cabanellas (1980) principio es el primer instante del ser, de la existencia de una institución o grupo, razón o fundamento, origen. Por otro lado, Ossorio (1987) indica y se refiere al concepto de principio asegurando que es el fundamento de algo, a lo cual el Diccionario de la Real Academia Española (1956) define principio como la norma o la idea fundamental que rige el pensamiento o la conducta.

Los principios son la base del ordenamiento jurídico, estos son la parte permanente del Derecho, son ideales en los que se fundamenta la organización jurídica del Estado. La función de los principios del Derecho es informar dentro del ordenamiento jurídico, indicar cómo se deben aplicar y determinar el alcance de las normas jurídicas. Los principios constitucionales representativos son la suma de los valores más importantes del ordenamiento jurídico.

Los principios se consideran el marco regulatorio de toda rama del Derecho, en este caso, el Derecho Tributario tiene sus orígenes en el Derecho natural, es decir de las normas en las que se tiene que ajustar la normativa legal. Estas normas son aquellas comprendidas por la razón que deben ser fundamento del derecho positivo. Según Berlini (1964) el

Derecho constitucional tributario es el conjunto de principios y normas constitucionales que gobiernan la tributación. Es la parte del Derecho constitucional que regula el fenómeno financiero que se produce con motivo de detracciones de riqueza de los particulares en favor del Estado, impuestos coactivamente, que hacen a la subsistencia de éste, que la constitución organiza, y al orden, gobierno y permanencia de la sociedad cuya viabilidad procura. La Constitución Política de la República establece los deberes y derechos cívicos. Entre otros, contribuir a los gastos públicos; en la forma prescrita por la ley.

De conformidad con Berlini (1964) el Derecho Tributario posee sus propios principios para el justo cumplimiento de la ley, que lo conducen y lo inspiran ocupar un lugar específico dentro de las demás ramas del derecho. Entre los cuales se encuentran el principio de legalidad o reserva de ley, principio de justicia y equidad tributaria, principio de igualdad y generalidad, principio de capacidad de pago, principio de prohibición de multas confiscatorias, principio de no doble o múltiple tributación, principio de no retroactividad de la ley tributaria, principio de justicia social y el principio *Solvete et repete* establece que en materia tributaria no es necesario el pago previo o estar solvente para demandar.

Principio de legalidad tributaria

El principio de legalidad es aquel que se refiere a que la potestad tributaria tiene que ser íntegramente ejercida por medio de normas legales de carácter general, abstractas, impersonales y emanadas del poder legislativo. Este principio constituye un límite formal respecto al sistema de producción de esa norma. Este principio está regulado en el artículo 239 de la Constitución Política de la República de Guatemala, el cual en su parte conducente establece:

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.

Al hablar de los principios constitucionales de la administración pública, el principio de legalidad es muy importante ya que es el que establece y garantiza que todo funcionario público debe actuar y resolver todos los asuntos que son sometidos a su conocimiento, basándose estrictamente en los límites establecidos en la Constitución Política de la República de Guatemala, las leyes ordinarias y los reglamentos, el interés público, la justicia, la equidad, los principios generales del derecho.

Tal y como lo indica el artículo 155 de la Constitución Política de la República de Guatemala, los funcionarios son depositarios de la autoridad, responsables legalmente de su conducta oficial, sujetos a la ley y jamás

superior a ella, estos funcionarios y empleados públicos están al servicio del Estado, es por ello que los actos discrecionales que está facultado a emitir el funcionario o empleado público no debe de reñir con la legalidad, derivada de la Constitución Política de la República, leyes ordinarias y reglamento.

El principio de legalidad desde la perspectiva de Derecho Administrativo es un principio general del Derecho, el cual está regulado en los artículos 135 inciso d), 171 inciso c) y 239 de la Constitución Política de la República de Guatemala y en otras normativas, el cual implica la supremacía Constitucional y la preeminencia de las leyes como expresión de la soberanía delegada por el pueblo y depositada en sus representantes frente a los tres poderes públicos. Este principio impide que las actuaciones procedentes de los órganos del Estado sean contrarias a la ley, arbitrarias o que no sean favorables para los particulares y únicamente beneficien al funcionario, ya que fuerza al funcionario a actuar conforme la ley vigente y no de manera antojadiza. Todo actuar de las autoridades del Estado debe ser con respeto a la Constitución y las leyes vigentes, y respetando las facultades y atribuciones que estas le otorgan para que puedan cumplir con sus fines.

El principio de legalidad o reserva de ley se encuentra regulado en los artículos 171 inciso c) y 239 de la Constitución Política de la República de Guatemala, los cuales establecen que corresponde al Congreso de la República de Guatemala decretar impuestos ordinarios y extraordinarios, arbitrios y contribuciones especiales, conforme a las necesidades del Estado en el ejercicio de la función pública que implica que tanto las funciones como atribuciones deben estar contempladas en leyes. Este es un principio muy importante ya que debe ser observado por quienes desempeñan una función pública, dispone que todo actuar de la administración pública que incida sobre los derechos de un particular debe estar autorizado por el ordenamiento jurídico, en este sentido a un funcionario público solamente se le está permitiendo realizar lo que una disposición normativa expresa le autoriza a hacer, y le está prohibido todo lo no expresamente autorizado.

De conformidad con lo anterior, corresponde con exclusividad al Congreso de la República de Guatemala decretar impuestos ordinarios y extraordinarios, arbitrios y contribuciones especiales, conforme a las necesidades del Estado y estos deben ser decretados de acuerdo a la equidad, igualdad, capacidad de pago y justicia tributaria, ya que deben determinar las bases de recaudación, la base imponible, el hecho generador de la relación tributaria, el tipo impositivo, las exenciones, el sujeto pasivo del tributo, la responsabilidad solidaria, las deducciones, los

descuentos, reducciones y recargo, y las infracciones y sanciones tributarias, todas en base a las necesidades del Estado.

De conformidad con Giuliani (1982) “el principio de legalidad es un principio fundamental del derecho conforme al cual, todo ejercicio de potestades tiene que sustentarse en normas jurídicas que determinen un órgano competente y un conjunto de materias que caen bajo su jurisdicción”. Por esta razón se dice que el principio de legalidad asegura la seguridad jurídica. Se podría decir que el principio de legalidad es la regla de oro del derecho público y en tal carácter actúa como parámetro para decir que un Estado es un Estado de Derecho; pues en él el poder tiene su fundamento y límite en las normas jurídicas. En íntima conexión con este principio la institución de la reserva de ley obliga a regular la materia concreta con normas que posean rango de ley, particularmente aquellas materias que tienen que ver la intervención del poder público en la esfera de derechos del individuo. Conforme a este principio, el tributo tiene que ser establecido con arreglo a la ley, y ningún tributo puede ser exigido sin una previa ley que lo autorice. Sin embargo, la exigencia de rango legal no alcanza a toda la normativa tributaria, por el contrario, los tributos son reglamentados para poder ser aplicados de modo efectivo. La ley establece, y desde luego todas las normas, formales y materiales. Sólo la ley, o sea, a quién la constitución reserva esta materia, puede autorizar al reglamento para entrar en su regulación, pues toda la normativa

tributaria configura en una u otra forma las prestaciones patrimoniales en que los tributos consisten y las prestaciones personales que los acompañan.

Principio de capacidad de pago

La capacidad jurídica tributaria, es la aptitud jurídica para ser la parte pasiva de relación jurídico tributaria sustancial con prescindencia de la cantidad de riqueza que se posea. En otras palabras, al hablar de capacidad jurídica no se hace referencia al aspecto económico sino a la capacidad de una persona para ser titular de derechos y obligaciones tributarias. En cuanto a la capacidad contributiva, Giuliani (1982) indica que es también conocida como capacidad de pago, y la define como:

La aptitud económica de pago público con prescindencia de la aptitud de ser jurídicamente al integrante pasivo de la relación jurídica tributaria, o sea pues, que la capacidad de pago es la capacidad económica que tiene todo contribuyente para poder pagar impuestos. (p. 62).

El problema radica en forma de medir la capacidad de pago de las personas, lo que es igual a buscar la medida más clara de la capacidad de pagar impuestos por parte de los contribuyentes. Si el factor o medida generalmente utilizada por la gran mayoría de gobiernos ha sido la renta, base sobre la cual una vez deducida una cantidad en concepto de subsistencia se procede a realizar la medición respectiva, esta deducción

varía según el tamaño de la familia y otras circunstancias. Cuando mayor sea la renta monetaria de una persona, más capaz será de pagar impuestos. Es claro que en una definición racional de renta habría que incluir las ganancias del capital, las donaciones y herencias recibidas son otros elementos que aumentan la renta.

Ramos Fernández, (2009) afirma:

La capacidad de una persona para pagar impuestos no es precisamente una función del propio flujo corriente de renta o del stock actual de activos, como fondos públicos, cuentas bancarias o propiedades inmuebles. Tan importantes como estos pueden ser los créditos. La capacidad corriente de pagar impuestos viene vitalmente afectada por la esperada capacidad de factura de obtener renta (p. 146).

La justificación del principio de la capacidad de pago consiste en que el pago de impuestos supone para el individuo una pérdida de utilidad, es decir, un sacrificio que representa el pago de una unidad tributaria. Un sistema justo de tributación basado en el principio de la capacidad de pago se define como aquel en el cual los sacrificios de utilidad para todos y cada uno de los contribuyentes son iguales. La equidad vertical se representa si todos los contribuyentes soportan una igual carga fiscal subjetiva. Esto no implica que todos los contribuyentes paguen la misma cantidad de dinero en impuestos.

El principio de capacidad de pago presume que el sujeto pasivo de la relación tributaria posee la titularidad de un patrimonio o de una renta que es suficiente para cubrir el monto del impuesto que debe cubrir. Este principio se encuentra regulado en el artículo 243 de la Constitución Política de la República, el cual en su parte conducente establece que: “Principio de capacidad de pago. El sistema tributario debe ser justo y equitativo. Para el efecto las leyes tributarias serán estructuradas conforme al principio de capacidad de pago...”.

Este principio se refiere a que todos los guatemaltecos deben contribuir al sostenimiento de los gastos públicos que debe cubrir el Estado, pero vela por que las personas cumplan con esta obligación de acuerdo con su circunstancia económica, creando así una tributación mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y equidad, sin crear desigualdad o clasismo en base a pobreza o riqueza.

Marín, (2010) afirma:

La capacidad de pago consiste en la aptitud económica que tienen las personas y empresas para asumir cargas tributarias; tomando en cuenta la riqueza que dicho sujeto ostenta. Impone también respetar niveles económicos mínimos, calificar como hipótesis de incidencia circunstancias adecuadas y cuantificar las obligaciones tributarias sin exceder la capacidad de pago. (p. 24).

De conformidad con lo anterior, el legislador calcula la capacidad de pago del contribuyente tomando en cuenta sus ingresos, rentas, ventas, incrementos patrimoniales debidamente comprobados, consumo de bienes o servicios que hace que el legislador presuma el nivel de riqueza y la capacidad de pago que tiene el contribuyente, de tal manera que debe existir necesariamente capacidad económica del contribuyente para que exista imposición tributaria.

El Estado tiene la potestad de imponer tributos ya que tiene la necesidad de crear igualdad jurídica entre los ciudadanos, por lo que se vio en la necesidad de crear una serie de mecanismos, cuyo objetivo principal es gravar la riqueza generada de la propiedad o por la actividad económica de una persona física o jurídica. Esta imposición tributaria por parte del Estado no puede ser realizada de forma arbitraria; por lo que, se ha impuesto una serie de controles para tutelar y garantizar los derechos de todo ciudadano y contribuyente. De esta manera se organiza el sistema jurídico y político bajo el modelo del Estado de Derecho, el cual prevé y resguarda los derechos constitucionales del administrado con el fin de darle protección contra la potestad y el poder estatal, y así dilucidar la situación del contribuyente frente al Estado, concientizarlo respecto de sus derechos; y, respecto de la tutela de derechos que debe exigir que el Estado le proporcione.

El principio de legalidad y el principio de capacidad de pago son mecanismos de protección al contribuyente frente a la actuación arbitraria del Estado y sus representantes, esto obliga a buscar favorecer al pueblo, buscando igualdad de acuerdo con su capacidad, respecto de la creación, modificación y extinción impositiva. Es el límite constitucional del poder del Estado, establecido por principios acogidos en la Constitución Política de la República de Guatemala mencionados anteriormente y las disposiciones tributarias a las que está sujeto el contribuyente, y que deben cumplir con el principio de legalidad tributaria.

Mitigación de impacto vial y su normativa municipal

Se establece que la tasa impuesta a través del Reglamento Específico de Evaluaciones de Impacto Vial para el Municipio de Guatemala (RE-10) contenido en el en Acuerdo COM-003-2004 emitido por el Concejo Municipal de Guatemala del Municipio de Guatemala se crea como una figura tributaria de conformidad con el expediente número 1016-2008 de fecha 13 de octubre de 2009 de la Corte de Constitucionalidad, la cual estableció que se concreta la tasa cuando existe la prestación de un servicio por parte de la Municipalidad para los vecinos, esta se distingue de la contribución por mejoras contenida en el artículo 102 del Código Municipal y artículo 13 del Código Tributario, ya que en esta figura los

inmuebles se ven beneficiados por la plusvalía que genera una obra desarrollada por la Municipalidad.

De conformidad con el cuarto considerando del Reglamento Específico de Evaluaciones de Impacto Vial para el Municipio de Guatemala, contenido en el Acuerdo Municipal COM-003-2004 y sus reformas la Municipalidad de Guatemala tiene a su cargo la administración del tránsito en su jurisdicción y legalmente puede emitir regulaciones que afecten con exclusividad a su territorio. Para lo cual el Concejo Municipal de la Municipalidad de Guatemala estableció la obligación y la necesidad de crear o elaboración una normativa que regule todo lo relativo a una evaluación para reducir o controlar el impacto en el tránsito y en la movilidad que causan los megaproyectos y edificaciones en el sector en donde se construyen.

La autonomía

La autonomía es la facultad que tiene una persona o una entidad para obrar según su criterio, con independencia de la opinión de otros. La autonomía administrativa la establece la ley, ya sea de carácter constitucional u ordinaria. La Constitución Política de la República de Guatemala en su artículo 253 le otorga autonomía administrativa a ciertos entes del Estado que cuentan con personalidad jurídica para tomar decisiones propias,

emisión de sus propios reglamentos, nombramiento de sus principales funcionarios, se caracteriza por la independencia que les otorga la ley constitucional o la ley orgánica de su creación a estas entidades públicas que son personas de derecho público diferentes al Estado, pero que forman parte de este.

De conformidad con el artículo 7 del Código Municipal, el municipio como institución autónoma de derecho público, tiene personalidad jurídica y capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones, y en general para el cumplimiento de sus fines en los términos legalmente establecidos, y de conformidad con sus características multiétnicas, pluriculturales y multilingües. Así mismo el mismo cuerpo legal en su artículo 2 establece que el municipio El municipio es la unidad básica de la organización territorial del Estado y espacio inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos. Se caracteriza primordialmente por sus relaciones permanentes de vecindad, multiétnicidad, pluriculturalidad, y multilingüismo, organizado para realizar el bien común de todos los habitantes de su distrito.

Al hablar de tasas municipales se puede indicar que existe la autonomía municipal, la cual se encuentra regulada en el artículo 253 de la Constitución Política de la República de Guatemala que establece en su parte conducente que “les corresponde: a) elegir a sus propias autoridades;

b) obtener y disponer de sus recursos; y c) atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios.” Así como el artículo 3 del Código Municipal Decreto 12-2002 del Congreso de la República y sus reformas, que indica que los municipios de la República de Guatemala son instituciones autónomas. Entre sus funciones les corresponde elegir a sus propias autoridades y ejercer el gobierno y la administración de sus intereses, obtener y disponer de sus recursos patrimoniales, atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios y que para tales efectos emitirán las ordenanzas y reglamentos respectivos.

El gobierno y la administración de sus intereses, obtiene y dispone de sus recursos patrimoniales, atiende los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción, su fortalecimiento económico y la emisión de sus ordenanzas y reglamentos. No puede un ser humano desenvolverse normalmente dentro de la sociedad en que vive; si en esta no se observan todas las libertades que le corresponden, considerándonos como semejantes acreedores de los beneficios que, por el simple hecho de ser personas, le corresponden.

Autoridades municipales

La autoridad municipal es el ente más importante en relación a la municipalidad, los vecinos y el municipio ya que son los facultados por la Constitución Política de la República de Guatemala, las leyes ordinarias y sus reglamentos para ejercer el gobierno municipal, quienes tienen el deber de prestar los servicios necesarios para resolver problemas en el municipio, incrementar maneras que beneficien el sostenimiento, mejorar la gobernabilidad del sistema local, el ornato y forma de vida de los vecinos que garantice la sana convivencia y el bien común. Por lo anterior, el gobierno municipal, en el ejercicio de la administración municipal debe afrontar problemas financieros en el municipio, por lo que debe crear maneras para sostener y cumplir correctamente la aplicación de sus políticas y así garantizar a los vecinos del municipio una convivencia pacífica y digna.

El artículo 9 del Código Municipal Decreto 12-2002 del Congreso de la República y sus reformas, y el artículo 206 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos establecen que el gobierno municipal lo ejerce el Concejo Municipal, el cual es un órgano colegiado superior de deliberación y de decisión de los asuntos municipales que se integra por: alcalde, síndicos y concejales (titulares y suplentes), todos electos directa y popularmente de conformidad con el número de habitantes. Al Concejo

Municipal le corresponde el ejercicio del gobierno del municipio, velar por la integridad de su patrimonio y garantizar sus intereses, entre sus atribuciones están la iniciativa, deliberación y decisión de los asuntos municipales, el control y fiscalización de los distintos actos del gobierno municipal y su administración, la emisión y aprobación de acuerdos, reglamentos y ordenanzas municipales.

Este ente tiene como fin, en el ámbito de su competencia, promover toda clase de actividad económica, social, cultural que contribuya a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, satisfaciendo sus necesidades básicas y para esto deben contar con un presupuesto. Las finanzas de municipio son el conjunto de bienes, ingresos, egresos, obligaciones con que el municipio ejecuta las obras y ejecuta los proyectos planeados para mejorar el municipio. Este presupuesto proviene de aportes que por disposición de la Constitución Política de la República de Guatemala el Organismo Ejecutivo debe dar a cada municipalidad, también proviene del producto recaudado de los impuestos decretados por el Congreso de la República a favor de cada municipio, también proviene de donaciones, bienes comunales y patrimonio del municipio, ingresos derivados de contribuciones por mejoras, aportes compensatorios de obras de desarrollo urbano y rural, ingresos de multas, ingreso proveniente del trámite de licencias para construcción y de lo recaudado de los arbitrios, tasas y otros servicios municipales.

De lo anterior, el Código Municipal establece que el gobierno municipal tiene la obligación de regular la forma en que maneja sus finanzas, la forma en que las ejecuta y la forma en que la recauda. Puntualizando que la recaudación y creación de tasas municipales debe ser justa y equitativa y siempre considerando los parámetros legales de la norma vigente. El artículo 105 del mismo cuerpo legal establece que ningún organismo del Estado está facultado para eximir de pago de arbitrios o tasas a las personas individuales o jurídicas contribuyentes, salvo la propia municipalidad y lo que establece la Constitución Política de la República. El gobierno municipal tiene la administración de los bienes municipales, la municipalidad tiene el pleno goce y libre disposición de sus bienes, sin más limitaciones que las establecidas en la ley. Lo cual tiene el deber de regular, establecer, mantener, ampliar y mejorar los términos en que va a garantizar el efectivo y continuo cobro de sus tasas y contribuciones equitativas y justas.

El artículo 5 del Código Municipal, señala “Los municipios y otras entidades locales sirven a los intereses públicos que les están encomendados y actúan de acuerdo con los principios de eficacia, eficiencia, descentralización, desconcentración y participación comunitaria, con observancia del ordenamiento jurídico aplicable”. El Código Municipal establece que, para la gestión de los intereses del municipio, el gobierno municipal, en el ámbito de su competencia, debe

promover toda clase de actividades económicas y prestar todos los servicios que contribuyan a mejorar la calidad de vida de la población, teniendo la propia administración de sus finanzas.

Las autoridades municipales son de servicio público y por lo tanto los vecinos son los beneficiados, por tal motivo se debe observar en ellas la eficacia, porque todo servicio municipal debe ser capaz de observar beneficio directo a los contribuyentes; eficiencia, porque el ente municipal debe atender a sus vecinos de forma que al menor tiempo se llegue a conclusiones de la prestación del servicio; descentralización, porque actúa en forma autónoma y conforme el criterio que tenga la corporación municipal; desconcentración, porque no está supeditada a otros entes estatales; y participación comunitaria, por el servicio debe ser efectivo a la población radicada en la jurisdicción municipal.

El arbitrio municipal no es más que una contraprestación que tiene su base en la prestación de un servicio de orden público por parte de la municipalidad que lo presta. El arbitrio es una tasa municipal que corresponde a la prestación, mantenimiento del servicio público individualizado que paga el contribuyente. El artículo 72 del Código Municipal Decreto 12-2002 del Congreso de la República y sus reformas, establece:

Servicios públicos municipales. El municipio debe regular y prestar los servicios públicos municipales de su circunscripción territorial y, por lo tanto, tiene competencia para establecerlos, mantenerlos, ampliarlos y mejorarlos, en los términos indicados en los artículos anteriores, 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.

El origen de las tasas municipales es de orden constitucional, ya que el artículo 255 de la Constitución Política de la República de Guatemala 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 le sean necesarios. También el artículo 261 del mismo cuerpo legal indica que ningún organismo del Estado está facultado para eximir el pago de arbitrios o tasas a las personas individuales o jurídicas contribuyentes, salvo las propias municipalidades y lo que especifica la misma ley.

Estos vínculos entre servicios y precios permiten un gran espacio para la realización de prácticas como una activa especulación inmobiliaria, clientelismo, y otros tipos de influencias entre los intereses públicos y privados. Por esta razón, la propiedad es un tema tan importante en la agenda de la política de tierra urbana, y por lo que la distribución espacial de la inversión pública es tan vulnerable al abuso y al favoritismo por parte de los grupos de interés bien ubicados socialmente.

En Guatemala, el artículo 132 de la Constitución del año 1956 estableció que los propietarios que se beneficiaran de las plusvalías resultantes de las obras públicas estaban obligados a contribuir con una suma proporcional a tales beneficios. Esta disposición sería reglamentada por la Ley del impuesto a las plusvalías y tasas de mejoras, cuyo contenido también se relacionaba con el carácter social de los beneficios acumulados por la propiedad raíz. Tal como ocurrió con iniciativas similares en la región, el proyecto fue bloqueado por una fuerte oposición de parte de los propietarios de tierras y otros actores que lo calificaron de socialista.

Los impuestos a la propiedad inmobiliaria, las contribuciones y las tasas, son recaudados, por regla general, sobre la base de los valores del suelo existentes o sobre los incrementos que esos valores adquieren debido a cambios en las condiciones o usos del suelo. Los ingresos suelen ser usados para sufragar los costos de inversión o mantenimiento de obras públicas, transporte y otras infraestructuras. Las imperfecciones técnicas en la adecuada estimación de los beneficios proporcionales que cada propiedad del área afectada puede recibir, suelen conducir a situaciones donde el cargo puede ser mayor que el beneficio neto en algunas propiedades, mientras que otras participan con una cuota menor del costo en relación con el beneficio percibido.

La contribución por mejoras es un monto impuesto a los dueños de propiedades seleccionadas, para sufragar el costo de una mejora pública o un servicio del que obtiene un beneficio específico. La contribución por mejoras se estableció para distribuir los costos de los proyectos de diques entre aquellos que se beneficiaban de su construcción. En otras palabras, hay una enorme variedad en el uso del instrumento al interior de cada país y entre los países, y no hay relaciones robustas entre su desempeño y el tamaño o la riqueza de una ciudad en particular, lo que parece indicar que la voluntad política puede estar jugando un importante papel en la explicación de las diferencias observadas. Actualmente, la mayoría de los países latinoamericanos cuentan con leyes nacionales que autorizan algún tipo de tasa o gravamen que posibilita al sector público recuperar los incrementos de la valorización del suelo que se desprenden de las inversiones públicas.

A pesar de que la lógica de pagar una tasa por las mejoras derivadas de una inversión, cuyos beneficios exceden la cantidad pagada, es directa, la aplicación del instrumento puede ser bastante complicada. Esto puede explicar su pobre desempeño general como fuente de ingresos y por qué los casos más exitosos parecen depender de atajos técnicos arbitrarios para que el instrumento siga siendo manejable. En la práctica, la estimación de los cargos y su distribución entre los beneficiarios de un proyecto depende de varias consideraciones importantes.

De conformidad con lo anteriormente expuesto, el Concejo Municipal de la Municipalidad de Guatemala emitió un reglamento en el cual se crea un impuesto denominado mitigación del impacto vial, a través del cual la responsabilidad por las mejoras viales se transfiere a los promotores privados, por inversiones que, de otra manera, serían asumidas por el sector público. Cuando para un gran proyecto privado de desarrollo urbano se solicita una licencia, se realiza un estudio de tránsito vehicular para evaluar sus impactos en las comunidades vecinas. Luego se diseña un plan de infraestructura para mitigar cualquier impacto negativo, junto con el cálculo de la cuota que el promotor debe cubrir.

El trabajo mismo es ejecutado por el promotor bajo supervisión municipal. Si el costo de la obra resulta mayor que la cuota estimada del promotor, el valor de la licencia también se utiliza para cubrir la diferencia. Si la combinación de las dos fuentes todavía resulta insuficiente, entonces se notifica a otros proyectos futuros en el vecindario que deben cubrir el déficit del presupuesto. Y si el tipo de proyecto requerido para mitigar los impactos es aún muy costoso, se crea un fondo específico para recoger contribuciones derivadas de otras licencias o proyectos existentes en el área.

Este proceso es similar a la recuperación de costos mediante la contribución por mejoras, ya que la tasa se asocia directamente al costo de la obra pública. También se puede comparar a la tarifa de un solo pago (conocida como tasa de impacto o de desarrollo) que, en algunos condados de Estados Unidos, los promotores deben remitir al gobierno local a fin de obtener un permiso de construcción. Las diferencias estriban en que en Guatemala estas políticas tienen un alcance más limitado y los promotores realizan pagos en especie. Por regla general, los pagos ni siquiera pasan por las arcas municipales, porque el trabajo es realizado directamente por agentes privados que son considerados más eficientes que las entidades públicas.

Impacto vial

La mitigación o compensación para mitigar el impacto vial consiste en el pago de una tasa que realiza el desarrollador de un proyecto en construcción para cubrir el impacto negativo que cause el desarrollo urbano en la ciudad. Este pago se fundamenta en un Reglamento del cual deriva un estudio y un dictamen técnico de impacto vial que realizan los ingenieros basándose en estudios a futuro para mejorar la viabilidad y el tránsito de la ciudad y aportar al mejoramiento de las calles. La Real Academia Española define compensar como: “Dar algo o hacer un

beneficio en resarcimiento del daño, perjuicio o disgusto que se ha causado”.

De conformidad con Matta (2019) la mitigación del impacto vial es una evaluación o un estudio de ingeniería y arquitectura de que determina el impacto potencial de tránsito que va a causar un proyecto que esté próximo a desarrollarse en la ciudad, este proyecto puede ser de desarrollo comercial, industrial, residencial propuesto y cualquier otro proyecto de ingeniería. La figura deriva de la necesidad de compensar el tránsito causado por estos proyectos, creando alternativas en la ciudad para agilizar y facilitar la convivencia de los vecinos que rodean el proyecto a construir.

Se utiliza el término mitigar cuando un asunto o una cuestión necesita ser moderada, aplacada o suavizada, es decir, cuando una situación concreta necesita de ciertos cambios para hacerla más viales o sea más suavizada o aplacada. Mitigar es moderar, aplacar, suavizar o atenuar. Las medidas de mitigación sean a nivel ambiental, vial, médico, municipal, etc. constituyen el conjunto de acciones que se utiliza como prevención, control, atenuación, restauración y compensación de impactos de diferentes especies negativas que tienen como fin desarrollar proyectos que llevan a atenuar los hechos cuando éstos se convierten problemáticos para la población.

El Reglamento Específico de Evaluaciones de Impacto Vial para el Municipio de Guatemala RE-10, Acuerdo No. COM-003-2004.

Con fecha 14 de enero del año 2004, el Honorable Concejo Municipal de la Municipalidad de Guatemala emitió el reglamento denominado “Reglamento Específico de Evaluaciones de Impacto Vial para el Municipio de Guatemala RE-10”, Acuerdo No. COM-003-2004 el cual fue publicado en el Diario de Centro América con fecha siete de noviembre de dos mil siete, fue creado con la finalidad de preservar la calidad de vida de los habitantes del municipio de Guatemala, inspirado en compensar el impacto que generan la construcción y apertura de los proyectos de construcción, remodelación, ampliación, cambio de uso o localización de los establecimientos a la población, ya sean estos públicos o privados, logrando evitar el perjuicio a la fluidez del tránsito, así como la seguridad de la circulación de los usuarios de la vía pública.

De conformidad con el Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Guatemala, Acuerdo COM 030-08 emitido por el Concejo Municipal del Municipio de Guatemala, todo lo relativo a la tramitación, resolución y emisión de solicitudes de licencia de obra, fraccionamiento y uso de suelo le corresponde a la Municipalidad de Guatemala a través de la Dirección de Control Territorial. Dicho reglamento establece los

requisitos que necesita una persona para el ingreso de los expedientes de solicitud de cualquier clase de licencia.

Dicho lo anterior, la compensación de impacto vial a través de la ejecución de obra surge a raíz de los expedientes ingresados a través de la Dirección de Control Territorial de la Municipalidad de Guatemala como uno de los tantos requisitos para que algunos expedientes que crearán un gran impacto en el tránsito puedan obtener su licencia de construcción y constancia de obra conforme. Estos megaproyectos deben aportar monetariamente en una parte proporcional a una obra municipal para compensar el impacto que van a crear en el tránsito del área en la que van a desarrollar el proyecto urbanístico.

Primero se crea un plan mediante estudios realizados por la Dirección de Obras de la Municipalidad de Guatemala con el objeto de identificar a futuro los problemas que puedan ser generados en el municipio como consecuencia del desarrollo urbanístico. Los estudios de impacto vial deben cumplir con lo establecido en una normativa tanto legal como técnica que cumplan con los estándares de la unión de varias dependencias del Estado como lo son el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, la Empresa Municipal de Agua para la Ciudad de Guatemala – EMPAGUA –, el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda quienes trabajan de la mano

con las dependencias de la Municipalidad de Guatemala para fortalecer la red vial en el país.

El artículo 25 del Reglamento establece que, para mitigar el impacto vial generado por un megaproyecto, el Departamento de Planificación y Diseño de la Dirección de Obras de la Municipalidad de Guatemala deberá emitir un dictamen técnico mediante el cual condicione su aprobación a que se realicen cambios externos sobre las vías públicas en el área de influencia vial. El costo de las medidas de mitigación a implementar debe ser cubierto por el interesado. Para tal efecto, siempre deberá existir una relación proporcional entre el impacto vial causado y las medidas de mitigación propuestas.

De conformidad con lo anterior, el Departamento de Planificación y Diseño de la Dirección de Obras de la Municipalidad de Guatemala es la dependencia municipal encargada de emitir un dictamen técnico de impacto vial mediante el cual se analiza los proyectos de urbanización o de edificación que consideran que van a crear mayor impacto en el tránsito del sector en donde se pretende construir y en este justifican el monto que el proyecto deberá cubrir para construir obras que ayuden a mejorar el tránsito en el área. En dicho dictamen se proponen medidas de mitigación respecto al impacto producido por un proyecto, todo esto de conformidad con lo establecido en el artículo 25 del Reglamento Específico de

Evaluaciones de Impacto Vial para el Municipio de Guatemala (RE-10) emitido por el Concejo Municipal de Guatemala.

El artículo 3 del Reglamento mencionado establece que este será aplicado a todos los proyectos de construcción, remodelación, ampliación, cambio de uso o localización de establecimientos abiertos al público en la jurisdicción del municipio de Guatemala. Por esta razón cualquier proyecto sujeto a evaluaciones de impacto vial debe contar con dictamen técnico previo a que pueda extenderse la licencia correspondiente. De conformidad con el artículo 6 de dicho Reglamento, el objetivo de las evaluaciones de impacto vial es efectuar recomendaciones que permitan garantizar la fluidez del tránsito y permitan hacer más segura la circulación para todos los usuarios de la vía pública. Los proyectos que obligatoriamente requieren de un estudio de impacto vial son aquellos que generan más de 10 viajes en la hora punta más alta del día. Al resto de proyectos únicamente se les realizará una revisión de impacto vial.

El Reglamento Específico de Evaluaciones de Impacto Vial para el Municipio de Guatemala (RE-10) establece los parámetros para condicionar la aprobación de un proyecto a que se realicen cambios externos sobre las vías públicas en el área de influencia vial del proyecto de que se trate. El costo de las medidas de mitigación a implementar debe ser cubierto por el interesado. Para el efecto, siempre deberá existir una

relación proporcional entre el impacto vial causado y las medidas de mitigación vial propuestas.

El costo de las medidas de mitigación pueden ser compensadas por el interesado por medio de una o varias de siguientes opciones: La ejecución por cuenta propia de las obras de mitigación de impacto vial; la adquisición de superficies de terreno de terceros y cesión de las mismas a favor de la Municipalidad de Guatemala con destino exclusivo a espacio vial, facultando para el efecto al Alcalde Municipal para aceptar dichas transferencias de dominio; la aportación de materiales de construcción para obras viales, siempre y cuando la Municipalidad acepte la calidad y el costo de los mismos; pago en efectivo del costo de dichas obras a la Municipalidad de Guatemala, el cual deberá ingresar al Fideicomiso de Apoyo a la Planificación Urbana para ser depositado en una cuenta con destino exclusivo a la realización de las obras de mitigación del proyecto en cuestión. El interesado también puede optar a compensar el costo de los cambios mencionados es mediante el pago en efectivo del costo de dichas obras a la Municipalidad de Guatemala, el cual deberá ingresar al Fideicomiso de Apoyo a la Planificación Urbana para ser depositado en una cuenta con destino exclusivo a la realización de las obras de mitigación vial del proyecto en cuestión.

El Departamento de Planificación y Diseño de la Dirección de Obras de la Municipalidad de Guatemala verificará que la obra para mitigar el impacto vial sea realizada por una empresa constructora con experiencia en el ramo de la construcción de obras públicas bajo la estricta supervisión de un profesional nombrado para el efecto por dicho Departamento, debiendo el interesado pagar la parte proporcional que le corresponde de la obra, cuyo monto se establece en el dictamen técnico de impacto vial. El interesado tiene la opción de aplicar voluntariamente la fórmula para determinar la mitigación de impacto vial por viaje generado. La aplicación de la fórmula será limitada únicamente a aquellos proyectos que generarán 400 viajes o menos en la hora punta más alta del día.

El Reglamento se aplica a todos los proyectos de construcción, remodelación, ampliación, cambio de uso o localización de establecimientos abiertos al público en la jurisdicción del Municipio, sean estos públicos o privados y que usualmente no son utilizados como parte de la vía pública. Por otra parte el Honorable Concejo Municipal creó el Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Guatemala POT (Acuerdo COM-030-08), el cual entró en vigor el 13 de octubre del 2008 y que establece en el artículo 6, que este se aplicará en toda la jurisdicción del Municipio de Guatemala, comprendiendo la regulación de los distintos ciclos de transformación del territorio, los cuales son: el fraccionamiento de bienes inmuebles, la realización de obras, el uso del suelo, la

localización de establecimientos abiertos al público, así como cualesquiera actividades derivadas, conexas o complementarias a las anteriores. Previo a realizar cualquier fraccionamiento, obra, cambio de uso del suelo o localización de un establecimiento abierto al público u otra actividad relacionada con éstos, los propietarios, poseedores, ocupantes o arrendatarios de bienes inmuebles en los que se pretenda realizar o se realicen estas acciones, deberán obtener las respectivas autorizaciones municipales.

El artículo 25 bis del Reglamento establece las condiciones a cambios externos para mitigar el impacto vial generado por el proyecto que se va a realizar, para lo cual el Departamento de Planificación y Diseño de la Dirección de Obras de la Municipalidad de Guatemala, que es el ente encargado de evaluar los expedientes, emitir las opiniones técnicas sobre delimitaciones del espacio vial y dotación de estacionamiento para usos del suelo no contemplados, y realizar los estudios de impacto vial de acuerdo con las disposiciones específicas, podrá condicionar la aprobación de un proyecto a que se realicen cambios externos sobre las vías públicas en el área de influencia vial del proyecto de que se trate.

Algunos de los cambios externos que establece el artículo 25 del Acuerdo No. COM-003-2004, Reglamento Específico de Evaluaciones de Impacto Vial para el Municipio de Guatemala (RE-10), que el Departamento puede

solicitar son: a) Ampliación de vías; b) Creación de carriles de aceleración o desaceleración; c) Instalación de semáforos; d) Construcción de pasos a desnivel; e) Creación de un carril de viraje continuo; f) Eliminación de estacionamiento; g) Construcción de una parada de bus; h) Construcción de aceras; i) Construcción de camellones o isletas de canalización; j) Creación de bahías para ascenso y descenso de personas; k) Restricción horaria de operaciones de carga y descarga, o de ingreso / egreso al estacionamiento; l) Eliminación de carriles, altoparlantes y ventanillas de servicio; m) Otros trabajos de mejoramiento de la infraestructura vial.

El artículo mencionado en el párrafo anterior también establece que el costo de las medidas de mitigación a implementar en el municipio deberá ser cubiertas o pagadas por el interesado, es decir, la persona o entidad que inició el expediente en la Dirección de Control Territorial de la Municipalidad de Guatemala para obtener la licencia de construcción. Para el efecto, siempre deberá existir una relación proporcional entre el impacto vial causado y las medidas de mitigación vial propuestas. El interesado podrá elegir voluntariamente una o varias de las opciones a que se refiere el Reglamento en su artículo 25 para mitigar el impacto vial causado por el desarrollo del proyecto inmobiliario, industrial, habitacional, comercial o mixto en la Ciudad de Guatemala, específicamente dentro del municipio de Guatemala.

Análisis sobre el Reglamento Específico de Evaluaciones de Impacto Vial para el Municipio de Guatemala RE-10, Acuerdo No. COM-003-2004 y su aplicación en garantía de los principios tributarios de legalidad y capacidad de pago

La compensación por impacto vial es el pago por la prestación de un servicio público, en forma individual, que percibe un ente municipal, este servicio puede ser recibido de forma directa o indirecta, de los vecinos de la jurisdicción municipal de que se trate. La Corte de Constitucionalidad lo ha considerado como característica de las tasas municipales, que es un pago voluntario, que para recibir el pago se debe dar una prestación concreta y de forma individual; siendo su fin que el pago obtenido debe estar destinado a resolver las necesidades al servicio por el cual se paga la obligación. Los ingresos por concepto de tasas municipales, administrativas y de servicios de rentas son utilizados para cubrir gastos de administración.

El Reglamento se fundamenta en los artículos 253 y 254 de la Constitución Política de la República de Guatemala que establecen la autonomía municipal que se refiere a atender el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios; para dicha función puede emitir las ordenanzas y reglamentos, de conformidad no sólo con

los artículos constitucionales citados sino con los artículos 35 inciso a) e i) del Código Municipal Decreto 12-2002 del Congreso de la República y sus reformas, de conformidad con lo anterior, el Honorable Concejo Municipal emitió el Reglamento Específico de Evaluaciones de Impacto Vial para el Municipio de Guatemala RE-10, Acuerdo No. COM-003-2004 con la finalidad de preservar la calidad de vida de los habitantes del municipio de Guatemala, mitigando el impacto vial que generan los proyectos de construcción, remodelación, ampliación, cambio de uso o localización de los establecimientos a la población, ya sean estos públicos o privados, logrando evitar el perjuicio a la fluidez del tránsito, así como la seguridad de la circulación de los usuarios de la vía pública, lo cual conlleva un pago de un porcentaje de la obra por parte del desarrollador del proyecto.

Para lograr sus objetivos, el Reglamento en su artículo 2 establece que la autoridad encargada de realizar las evaluaciones de impacto vial es el Departamento de Planificación y Diseño de la Dirección de Infraestructura de la Municipalidad de Guatemala. El artículo 5 del Reglamento establece que la evaluación de impacto vial es realizada por un técnico profesional que se basa en conteos vehiculares y peatonales reales, para establecer la calidad del servicio prestada a los automovilistas y usuarios de la vía pública por una facilidad de transporte.

Los estudios de impacto vial realizados por el Departamento de Planificación y Diseño de la Dirección de Obras de la Municipalidad de Guatemala funcionan para identificar las causas y los efectos que genera el tránsito, relacionados con todo impacto que se causen por no remodelar las vías de circulación y dar soluciones para el mejor desenvolvimiento de la circulación vehicular, de tal manera, que lo necesario es centros de desarrollo y mitigación de la cantidad de vehículos en circulación. Uno de los estudios para considerar la mitigación vehicular, es el conteo que se hace en forma científica para determinar la cantidad de vehículos que circulan por diferentes lugares y los problemas que ocasionan tanto a nivel ambiental como a nivel económico y pérdidas materiales y físicas.

Dicho Departamento realiza un análisis del sector en donde se pretende llevar a cabo la construcción de la edificación o del megaproyecto y examina la generación de viajes diarios que presenta el proyecto en revisión y establece las horas máximas de demanda. Previo a este análisis se realiza un plan maestro a futuro y una investigación para ver que en el sector donde se localiza el proyecto esté dentro del área de análisis que la Municipalidad de Guatemala haya proyectado las obras de infraestructura necesarias para mejorar las condiciones bajo las cuales circula el tránsito vehicular, estas incluyen, ampliaciones viales, construcción de distribuidores viales, y construcción de carriles auxiliares.

Con la implementación de las mejoras viales, los niveles de servicio en las intersecciones que funcionaban deficientemente mejorarán y por consiguiente las condiciones para el tránsito vehicular que circula por el área de análisis. Respecto a los volúmenes vehiculares aportados por la nueva construcción se estima que los mismos afectan negativamente a las facilidades cercanas al proyecto. La Municipalidad de Guatemala ha realizado un Estudio de Impacto Vial del sector antes mencionado y se han determinado las obras de infraestructura vial necesarias para mejorar el nivel de servicio dentro del área de análisis en las horas de máxima demanda y poder mejorar la movilidad vehicular y peatonal del sector.

Luego de esto se analiza en conjunto todas las mejoras viales y se determina que, para poder realizarlas, todos los proyectos que se realicen dentro del área de análisis y que estén afectos a la Evaluación de Impacto Vial deberán participar una parte proporcional de la obra para compensar o mitigar el impacto vial creado por las construcciones en el sector. Dicha proporción se calcula en función de los viajes totales diarios generados por cada proyecto, ya que son estos viajes los que se sumarán a los flujos que actualmente circulan por el área de análisis afectando directamente los niveles de servicio de cada intersección.

En el dictamen técnico de impacto vial resuelven basado en el artículo 19 (inciso d) del Reglamento Específico de Evaluaciones de Impacto Vial para el Municipio de Guatemala (RE-10), como denegado condicionado a cambios internos y externos. Para el caso de los condicionamientos referentes al pago por compensación de impacto vial, o bien la firma de un documento legal por parte del interesado, siempre y cuando el mismo cumpla con lo requerido en el dictamen, el Departamento de Planificación y Diseño de la Dirección de Obras de la Municipalidad de Guatemala dará por autorizado el expediente en el momento que la Unidad de Cobros de la Ventanilla Única de la Dirección de Control Territorial registre el pago de la tasa por mitigación de impacto vial o bien cuando reciba el testimonio de la escritura pública del contrato de compensación de impacto vial a través de la ejecución de obra y reconocimiento de deuda con condición resolutoria, según sea el caso.

El contrato de compensación de impacto vial a través de ejecución de obras y reconocimiento de deuda con condición resolutoria se suscribe con fundamento en lo que determinan los artículos 253 y 261 de la Constitución Política de la República de Guatemala; 3, 105 y 107 del Código Municipal Decreto 12-2002 del Congreso de la República y sus reformas; Reglamento Específico de Evaluaciones de Impacto Vial para el Municipio de Guatemala, contenido en el Acuerdo Municipal COM guion cero cero tres guion dos mil cuatro (COM-003-2004) y sus

reformas, el Acuerdo Municipal COM guion veintidós guion cero siete (COM-22-07), de fecha 12 de septiembre del año 2007, el Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Guatemala, Acuerdo Municipal número 030-08 y sus reformas y el Dictamen Técnico de Impacto Vial emitido por el Departamento de Planificación y Diseño de la Dirección de Obras de la Municipalidad de Guatemala emitido para el proyecto en específico.

En dicho contrato, el Alcalde en calidad de Representante Legal de la Municipalidad de Guatemala manifiesta que el Concejo Municipal ha emitido la autorización municipal correspondiente para el desarrollo del proyecto a desarrollarse, quedando éste condicionado a que la entidad constructora aporte el monto proporcional que se ha determinado para la construcción de la obra de mejoramiento vial que se menciona, de conformidad con el Estudio de Impacto Vial realizado por el Departamento de Planificación y Diseño de la Dirección de Obras de la Municipalidad de Guatemala, efectuado en el sector en donde se planea construir el proyecto y las soluciones planteadas en el mismo, obra que han acordado desarrollar de conformidad con los términos y condiciones que se describen en las cláusulas de la Escritura Pública.

En virtud de que el Reglamento Específico de Evaluaciones de Impacto Vial para el Municipio de Guatemala en su artículo 25 faculta a los interesados para que voluntariamente elijan cancelar el costo del impacto vial a través del pago en efectivo del mismo o compensar dicho costo mediante la ejecución de obras de infraestructura necesarias para mitigar el impacto vial que cause la construcción de determinado proyecto, brindando además la opción al solicitante de hacerlo de forma directa o mediante la contratación de otras empresas constructoras.

La Municipalidad de Guatemala designa a un supervisor y un gerente de obra que tienen en todo el tiempo que dure el contrato, el derecho de supervisar la obra, y darán por escrito la constructora las instrucciones que estime pertinentes en relación con la ejecución de trabajos dentro de los alcances establecidos en este contrato. Dicho contrato establece que la entidad desarrolladora quedará liberada automáticamente y por completo de toda obligación cuando haya efectuado el pago de la suma que finalmente le sea comunicada que debe pagar, y hasta por la suma que se reconoce deudora en la forma y plazo establecido en este instrumento público, debiendo la Municipalidad de Guatemala por medio del Departamento de Planificación y Diseño de la Dirección de Obras entregar el finiquito respectivo. También establece que la contratante no adquiere obligaciones mercantiles, civiles, laborales, administrativas, de seguridad social, penales o de cualquier índole, con los trabajadores o terceros que

la contratista contrate, o que sufran daños como consecuencia de la ejecución del presente contrato.

El dictamen técnico de impacto vial evalúa las edificaciones afectadas, los cuales son todos los inmuebles construidos desde el año 2,000 con uso residencial y/o mixto, siempre y cuando sean mayores a 100 metros cuadrados de área útil (en el caso de uso mixto) y aquellos que tengan uso residencial tipo multifamiliar (vertical u horizontal) que sean mayores a 10 unidades residenciales. Así como los inmuebles que actualmente se encuentran en trámite de solicitud de licencia de construcción a los que les aplique el Reglamento Específico de Evaluaciones de Impacto Vial para el Municipio de Guatemala, se observan algunos problemas de seguridad vial y peatonal, como la alta velocidad e intersecciones con incorporación directa los cuales por los volúmenes que manejan aparte de ser complicados para su circulación son peligrosos debido a que el flujo es continuo, siendo también para estas facilidades el nivel de servicio.

Por lo anterior, la Municipalidad de Guatemala es la única municipalidad que posee un reglamento que regula la mitigación del impacto vial a nivel nacional, lo que demuestra que en todo el territorio no hay otras entidades públicas que hayan analizado la mitigación del tránsito-vehicular, ya que son la única municipalidad que tiene establecido una clase de tributo para las empresas constructoras de proyectos de vivienda o industria para que

el pago que hagan sirva para desarrollar proyectos que mitiguen el impacto vial causado por las obras e infraestructura en el municipio. Las medidas de mitigación tienen como objetivo mejorar las condiciones de accesibilidad de éstos y evitar en medida de lo posible el incremento de la infraestructura vial dedicada al automóvil particular.

El Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Guatemala, Acuerdo COM 030-08 establece que uno de los factores de impacto a considerar en el análisis de localización de establecimientos abiertos al público es el tráfico ocasionado por estos establecimientos, sin que se hayan establecido los parámetros para efectuar dicho análisis. Las medidas de mitigación deben ser estudiadas a profundidad para que den resultados óptimos, el equipo que debe investigar y plantear los problemas y sus resoluciones deben estar a cargo de profesionales con experiencia y que sean conscientes del impacto vial y las medidas de mitigación que realicen sean efectivas para solucionar los problemas del impacto vial.

Una vez aclarado el propósito de la creación del Reglamento Específico de Evaluaciones de Impacto Vial para el Municipio de Guatemala, es considerado por algunas personas sin conocimiento de la normativa que el reglamento mencionado vulnera el principio de legalidad contenido en la Constitución Política de la República de Guatemala, porque, si bien el artículo 135 constitucional establece entre los derechos y deberes de los

guatemaltecos, el contribuir a los gastos públicos en la forma prescrita con la ley, de la lectura de la norma impugnada, no se hace referencia a una tasa (las que sí tienen facultad para decretarlas las municipalidades) sino a una contribución especial por mejoras, las que de conformidad con los artículos 171 constitucional, únicamente pueden ser decretadas por el Congreso de la República de Guatemala y no por el Concejo Municipal.

Algunos profesionales involucrados en el mundo de la construcción como Arquitectos, Ingenieros y Abogados consideran que el Concejo Municipal se atribuyó funciones que le corresponden al Congreso de la República de Guatemala, alegando que el Reglamento omite estipular los montos, parámetros o valores de las contribuciones en que incurrirá el interesado; situación que contraviene las reglas básicas de Derecho Tributario habiendo desproporción en la misma; además consideran que el Reglamento Específico de Evaluaciones de Impacto Vial para el Municipio de Guatemala RE-10, Acuerdo No. COM-003-2004 vulnera el principio de capacidad de pago establecido en el artículo 243 constitucional, dicho precepto establece que los tributos deben ser establecidos en función de la capacidad económica de cada contribuyente a quien va dirigido, individualizando la carga tributaria para cada contribuyente de acuerdo con su situación financiera con la finalidad de beneficiarse de un sistema tributario justo ya que se hace gravosa la realización de proyectos urbanos y la construcción de obras y viviendas.

Bajo este supuesto, el tema de la investigación pertenece al campo de la disciplina jurídica del Derecho Tributario ya que el problema de investigación que se pretende abordar con el tema es establecer si el Acuerdo COM- 22-2007, que reformó el Acuerdo COM-003-2004 con fecha 14 de enero de 2004 que contiene el Reglamento Específico de Evaluaciones de Impacto Vial para el Municipio de Guatemala (RE-10) emitido por el Concejo Municipal de Guatemala respeta los principios del Derecho Tributario, específicamente el principio de legalidad y el principio de capacidad de pago.

Acción de inconstitucionalidad

Mediante expediente número 1016-2008 de fecha trece de octubre de dos mil nueve, la Corte de Constitucionalidad dictó sentencia dentro de la acción de inconstitucionalidad general promovida por la Abogada María Clemencia Argueta Mejía en contra el artículo 1 del Reglamento Específico de Evaluaciones de Impacto Vial para el Municipio de Guatemala RE-10, Acuerdo COM-003-2004 y sus reformas emitido por el Concejo Municipal de Guatemala.

La accionante expresó los motivos de su inconformidad con el artículo 25 del Reglamento Específico de Evaluaciones de Impacto Vial para el Municipio de Guatemala RE-10, Acuerdo COM-003-2004 emitido por el

Concejo Municipal de Guatemala indicando que la norma impugnada vulnera el principio de legalidad contenido en los artículos 135 inciso d), 171 inciso c) y 239 de la Constitución Política de la República de Guatemala, porque el artículo 135 inciso d) constitucional establece entre los derechos y deberes de los guatemaltecos, el contribuir a los gastos públicos en la forma prescrita con la ley, la norma impugnada, no se hace referencia a una tasa sino que se refiere a una contribución especial, las que de conformidad con los artículos 171 inciso c) y 239 Constitucional, únicamente pueden ser decretadas por el Congreso de la República de Guatemala y no por la Corporación Municipal. Por lo que, la accionante consideró que el Concejo Municipal se está atribuyendo funciones que le corresponden al Congreso de la República de Guatemala al emitir el Reglamento Específico de Evaluaciones de Impacto Vial para el Municipio de Guatemala.

La Municipalidad de Guatemala, por medio de su representante legal solicitó que se declarara sin lugar la acción de inconstitucionalidad presentada en contra del Reglamento Específico de Evaluaciones de Impacto Vial para el Municipio de Guatemala, replicando que la mitigación del impacto vial se diferencia con la contribución por mejoras ya que en esta figura son los inmuebles los que se ven beneficiados por la plusvalía que genera una obra desarrollada por la Municipalidad; por lo anterior, la norma impugnada no podría encuadrarse en el concepto de

contribución por mejoras ya que el Reglamento que la contiene no transgrede el artículo 239 de la Constitución Política de la República de Guatemala, que regula el principio de legalidad en materia tributaria, tampoco vulnera el artículo 171 literal c) de la misma ley, que determina la facultad del Congreso de la República de Guatemala para decretar impuestos, ordinarios y extraordinarios conforme la necesidad del Estado.

El Ministerio Público, por medio de su representante legal manifestó que se analizaron los argumentos e inconformidades de la accionante en contra del Reglamento Específico de Evaluaciones de Impacto Vial para el Municipio de Guatemala, evacuando que no existe vulneración alguna al contenido del artículo 239 de la Constitución Política de la República de Guatemala, ya que la norma impugnada no encuadra en el concepto de una contribución especial por mejoras; concluyendo que el Reglamento emitido por el Concejo Municipal de la Ciudad de Guatemala cumple con las atribuciones que le confiere tanto la Constitución Política de la República de Guatemala como el Código Municipal.

En virtud de lo anteriormente expuesto, la Corte de Constitucionalidad declaró sin lugar la acción de Inconstitucionalidad General interpuesta por la Abogada María Clemencia Argueta Mejía en contra el artículo 1 del Reglamento Específico de Evaluaciones de Impacto Vial para el Municipio de Guatemala RE-10, Acuerdo COM-003-2004 emitido por el

Concejo Municipal de Guatemala, estableciendo que la tasa se concreta únicamente cuando existe prestación efectiva de un servicio por parte de la Municipalidad para el vecino, en el presente caso, se acepta el cobro de una tasa por la realización de una actividad particular que genera beneficio individual, pero causa daño o menoscabo en la vía pública o a un interés general, siendo dicho cobro la compensación por los deterioros ocasionados. La Corte de Constitucionalidad señaló que, al incluir la mitigación de impacto vial en el concepto del tributo denominado tasa, la cual sustenta su existencia en la prestación brindada por un ente público fundado en un reglamento a cambio de un pago, permite ahora el criterio de compensación por el daño causado a los bienes del Municipio, en beneficio de la generalidad.

El principio de legalidad es una garantía que ampara que toda persona puede hacer todo aquello que la ley no le prohíba. Por otro lado, es una garantía a favor del ciudadano para limitar el ejercicio del poder público, la imposibilidad de que una norma sea desfavorable o ilegal, ya que el objetivo de este principio es amparar y proteger a los particulares de actos ilegales realizados por autoridades. Este principio cuida que se cumpla el fin del Estado, el cual debe velar por el bien común y desempeñar sus funciones como Estado de Derecho, pues es el pilar del actuar diario de todo servidor público.

En el presente caso, la tasa que impone la compensación o mitigación del impacto vial se fundamenta en una norma denominada Reglamento Específico de Evaluaciones de Impacto Vial para el Municipio de Guatemala RE-10”, Acuerdo No. COM-003-2004, el cual fue emitido por un órgano legalmente determinado, es decir el Honorable Concejo Municipal, el cual cuenta con autonomía otorgada por la Constitución Política de la República de Guatemala y el Código Municipal, por lo que no puede actuar si no existe una norma legal que le otorgue competencia, es decir que el funcionario no puede actuar fuera de esta norma.

El artículo 101 del Código Municipal Decreto 12-2002 del Congreso de la República y sus reformas, establece en su parte conducente sobre el principio de legalidad: “La obtención y captación de recursos para el fortalecimiento económico y desarrollo del municipio y para realizar las obras y prestar los servicios que se necesitan, deben ajustarse al principio de legalidad”. En consecuencia, el régimen de legalidad con relación a los arbitrios y tasas municipales deben regirse por las disposiciones que emanen del Honorable Concejo Municipal, por esta razón, si las autoridades municipales cobran una tributación debe ser de acuerdo con la autorización legal, por lo que, al cobrarla en forma ilegal y sin haber sido autorizada por el Concejo Municipal, la misma debe ser devuelta a quien la pagó, previo estudio e investigación por parte del Departamento

de Planificación y Diseño de la Dirección de Obras de la Municipalidad de Guatemala.

El artículo 112 del Código Municipal Decreto 12-2002 del Congreso de la República y sus reformas, indica en su parte conducente que el principio general de capacidad de pago: “endeudamiento de las municipalidades en ningún caso deberá exceder su capacidad de pago. Se entenderá por capacidad de pago para cualquier año, el límite máximo entre los recursos ordinarios obtenidos (ingresos propios y transferencias obtenidas en forma permanente) y egresos”. La capacidad de pago municipal está regulada por lo ingresos que perciba, a fin de no exceder sus límites económicos por gastos que luego resulten de incapaces para cumplir con sus obligaciones de endeudamiento.

En virtud de la autonomía de la cual goza la municipalidad, la capacidad de actuar independientemente, la facultad de atribuirse sus propias instrucciones, su personalidad jurídica para tomar decisiones propias, nombramiento de sus autoridades y la facultad de emitir sus propios reglamentos, el Honorable Concejo Municipal de la Municipalidad de Guatemala consideró necesario la implementación y creación de este Reglamento para apoyar y favorecer a los vecinos del municipio y los municipios colindantes para mitigar el impacto vial producido por los proyectos de vivienda, industria y recreación en el municipio.

Este reglamento surge a raíz de que el gobierno municipal como órgano administrativo con autonomía otorgada por la ley, propuso y elaboró para dar soluciones que puedan atenuar, moderar, suavizar o aplacar el impacto vial, que hasta el momento causa pérdidas económicas y materiales, la creación de este reglamento que establece una tasa a los interesados de los proyectos en desarrollo, algo que las demás corporaciones municipales deben crear para resolver la problemática que existe y minimizar los efectos negativos causados por proyectos en desarrollo y garantizar una circulación adecuada en el área de análisis, siendo necesario realizar algunas obras viales que mejoren las condiciones actuales del tránsito y garantizar un beneficio general, en consecuencia se debe hacer uso de las tasas municipales para invertirlos en obras que vayan en beneficio de los vecinos, relacionados por la moderación en la circulación vehicular.

El concepto de recuperación de plusvalías implica movilizar, para el beneficio de la comunidad, parte o la totalidad del incremento del valor del suelo que ha sido generado por acciones ajenas al propietario, tales como inversiones públicas en infraestructura o cambios administrativos en las normas y regulaciones sobre el uso del suelo. Por lo que el gobierno municipal ha creado una normativa específica, como lo es el denominada Reglamento Específico de Evaluaciones de Impacto Vial que contiene consideraciones sobre principios relacionados con la captura de valorización del suelo por medio de la creación de la tasa municipal de

mitigación de impacto vial, utilizando estos mecanismos potencialmente poderosos de financiamiento, con el fin de implementar una variedad de instrumentos adaptados a sus necesidades locales y que todos salgan beneficiados.

La autorización para la construcción de obras que requiera el desarrollo de actividades en vías públicas es competencia exclusiva de las Municipalidades, puesto que el ordenamiento territorial, es de su competencia, en ejercicio de la autonomía municipal. El costo de las medidas de mitigación a implementar debe ser cubierto por el interesado, para tal efecto, el Departamento de Planificación y Diseño de la Dirección de Infraestructura de la Municipalidad de Guatemala deberá realizar un dictamen técnico mediante el cual exista una relación proporcional entre el impacto vial causado y las medidas de mitigación propuestas.

La mitigación municipal para compensar el impacto vial es una tasa por ser una captación de recursos por parte de la Municipalidad de Guatemala, lo cual debe respetar y cumplir con el principio de legalidad en virtud de lo que establece el artículo 255 de la Constitución Política de la República de Guatemala. Por lo tanto, la compensación del impacto vial se fundamenta en lo que determinan los artículos 253 y 261 de la Constitución Política de la República de Guatemala; 3, 105 y 106 del Código Municipal; Reglamento Específico de Evaluaciones de Impacto

Vial para el Municipio de Guatemala, contenido en el Acuerdo Municipal COM-003-2004 y sus reformas y el Dictamen Técnico de Impacto Vial emitido por el Departamento de Planificación y Diseño de la Dirección de Obras de la Municipalidad de Guatemala.

Conclusiones

La Constitución Política de la República de Guatemala en el artículo 253, le otorga autonomía al municipio para que por medio de sus autoridades obtengan y dispongan de sus propios recursos patrimoniales, organicen el ordenamiento territorial de su jurisdicción y emitan sus propias ordenanzas y reglamentos, por lo que el Reglamento Específico de Evaluaciones de Impacto Vial para el Municipio de Guatemala, contenido en el Acuerdo Municipal COM-003-2004 y sus reformas que regula la mitigación por impacto vial consiste en un estudio técnico jurídico que busca minimizar los efectos negativos causados por proyectos en desarrollo y garantizar una circulación adecuada en el área de análisis, siendo necesario realizar obras viales que mejoren las condiciones actuales del tránsito que imponen la captación de una tasa municipal que consiste en la mitigación del impacto vial.

De conformidad con el expediente número 1016-2008 de fecha 13 de octubre de 2009 de la Corte de Constitucionalidad se establece que la tasa impuesta a través del Reglamento Específico de Evaluaciones de Impacto Vial para el Municipio de Guatemala contenido en el en Acuerdo COM-003-2004 emitido por el Concejo Municipal del Municipio de Guatemala crea una figura tributaria, ya que se concreta la tasa cuando existe la prestación de un servicio por parte de la Municipalidad hacia los vecinos,

lo cual se distingue de la contribución por mejoras ya que en esta figura los inmuebles se ven beneficiados por la plusvalía que genera una obra desarrollada por la Municipalidad.

La imposición de la tasa por mitigación de impacto vial causado por el desarrollo de proyectos de alta edificabilidad en el municipio de Guatemala no vulnera los principios generales del Derecho Tributario, al contrario, este garantiza los principio de legalidad tributaria ya que este tributo se cimienta en un reglamento, debidamente fundamentado y respaldado por un órgano colegiado superior de deliberación y de decisión de los asuntos municipales, el cual se vio en la necesidad de emitir este reglamento para el cumplimiento de sus fines y de capacidad de pago ya que este Reglamento se aplica a los desarrolladores de proyectos que crearán un gran impacto en el tránsito puedan obtener su licencia de construcción y constancia de obra conforme. Estos por ser megaproyectos cuentan con la capacidad monetaria para compensar en una parte proporcional a una obra municipal que ayudará con el impacto que va a crear su proyecto en el tránsito del área en la que van a desarrollar.

Referencias

Textos

Berlini, A. (1964). *Principios de derecho tributario*. Volumen I y II. Primera edición. Editorial de derecho financiero. España.

Giannini, A. (1957). *Instituciones de Derecho Tributario*. Editorial de Derecho Financiero. España.

Giuliani Fonrouge, C.M. (1982). *Derecho financiero*. Editorial de Palma. Argentina.

Marín, E. (2010). *La estructura jurídica del tributo. El hecho generador*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Matta Consuegra, D. (2019). *Aspectos fundamentales de carácter técnico, legal y urbanístico del Plan de Ordenamiento Territorial en el Municipio de Guatemala*. Guatemala.

Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales -ICEFI-. (2007). *Historia de la Tributación en Guatemala (desde los mayas hasta la actualidad)*. Guatemala. Superintendencia de Administración Tributaria -SAT-.

Legislación

Legislativo 19-93, *Constitución Política de la República de Guatemala*, publicado en Diario Oficial, No. 70, del 24 de noviembre de 1993. Guatemala.

Congreso de la República de Guatemala. (1991), Decreto 6-91, *Código Tributario*, publicado en Diario de Centroamérica, No. 74, del 9 de enero de 1996. Guatemala.

Congreso de la República de Guatemala. (2002). Decreto número 56-2002, *Código Municipal*, Publicado en Diario de Centroamérica, No. 12, del 13 de mayo de 2002. Guatemala.

Congreso de la República de Guatemala. (1998). Decreto número 1-98, *Ley Orgánica de la Superintendencia de Administración Tributaria - SAT-*, Publicado en Diario de Centroamérica, No. 12, del 13 de mayo de 2002. Guatemala.

Concejo Municipal de Guatemala. (2004). *Acuerdo COM-003-2004 que contiene el Reglamento Específico de Evaluaciones de Impacto Vial para el Municipio de Guatemala*, publicado en Diario de Centroamérica, No. 74, del 14 de enero de 2004. Guatemala.

Concejo Municipal de Guatemala. (2008). *Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Guatemala, Acuerdo COM 030-08*, publicado en Diario de Centroamérica, No. 92, del 30 de diciembre 2008. Guatemala.

Diccionarios

Cabanellas de Torres. Guillermo. Diccionario de Derecho Usual. Volumen III. Editorial Heliasta, S.R.L. Buenos Aires, Argentina, 1980.

Ossorio, Manuel. Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. Editorial Heliasta S.R.L. Argentina, 1987.

Real Academia Española. Diccionario de la Lengua Española, Madrid 1956.

Materiales legales

Corte de Constitucionalidad. Expediente 1016-2008 de 13 de octubre de 2009. *Inconstitucionalidad General Parcial*.

Tesis

Ramos Fernández, D.E. (2009). *El Derecho Tributario y los principios de legalidad e igualdad en Guatemala*. (Tesis de licenciatura). Universidad de San Carlos de Guatemala. Guatemala.