

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

**LAS FACULTADES TRIBUTARIAS MUNICIPALES EN EL MEJORAMIENTO DEL
MEDIO AMBIENTE**

CLEDI MARLENI PÉREZ PAREDES

GUATEMALA, NOVIEMBRE DE 2014

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

**LAS FACULTADES TRIBUTARIAS MUNICIPALES EN EL
MEJORAMIENTO DEL MEDIO AMBIENTE**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

CLEDI MARLENI PÉREZ PAREDES

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

y los títulos profesionales de

ABOGADA Y NOTARIA

Guatemala, noviembre de 2014

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

DECANO:	Msc. Avidán Ortiz Orellana
VOCAL I:	Lic. Luis Rodolfo Polanco Gil
VOCAL II:	Licda. Rosario Gil Pérez
VOCAL III:	Lic. Juan Jose Bolaños Mejía
VOCAL IV:	Br. Mario Roberto Méndez Alvarez
VOCAL V:	Br. Luis Rodolfo Macario Aceituno
SECRETARIO:	Lic. Luis Fernando López Díaz

**TRIBUNAL QUE PRÁCTICO
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

Primera Fase:

Presidente:	Lic. Mario Mauricio Moscoso
Vocal:	Lic. Carlos Ernesto Garrido Colon
Secretario:	Licda. Adela Lorena Pineda

Segunda Fase:

Presidente:	Lic. Jorge Mario Yupe Cárcamo
Vocal:	Lic. Sergio Roberto Santizo
Secretario:	Lic. René Siboney Polillo Cornejo

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



LICDA. MONICA ELIZABETH IXCOT RODRIGUEZ

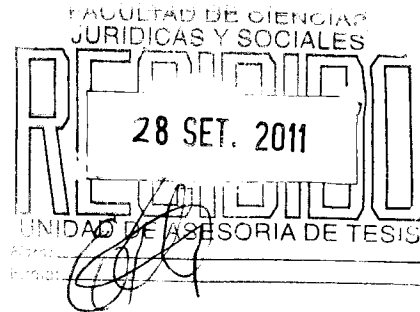
Abogada y Notaria

Avenida 6-62 zona 7 colonia Quinta Samayoa ciudad de Guatemala
Teléfono 24718835

Guatemala 20 de Agosto del año 2011

Señor Jefe
De la Unidad de Tesis
Licenciado Carlos Manuel Castro Monroy
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la
Universidad de San Carlos de Guatemala
Su despacho.

Estimado Licenciado Castro Monroy:



Por este medio me dirijo a usted, con el propósito de informarle que en mi calidad de asesor de Tesis de la Bachiller **CLEDI MARLENI PÉREZ PAREDES**, de conformidad con el nombramiento que se me hiciera, respecto a su trabajo de tesis intitulado "**LAS FACULTADES TRIBUTARIAS MUNICIPALES EN EL MEJORAMIENTO DEL MEDIO AMBIENTE**", procedí a emitirle mi opinión y los arreglos que la suscrita consideró pertinentes, los cuales fueron atendidos por la Bachiller **PÉREZ PAREDES**.

El trabajo desarrollado por la bachiller **PÉREZ PAREDES**, es interesante y la contribución científica patentizada a través de la investigación la muestra la realidad nacional con respecto a la necesidad de proteger el medio ambiente, y la forma para obtener los recursos necesarios para su protección y ante todo la prevención, mediante la implicación de las Municipalidades a través de sus facultades tributarias, implementando tributos medio ambientales de carácter municipal.

En consecuencia, considero que el referido trabajo tiene un contenido científico y técnico, y la Bachiller **PÉREZ PAREDES**, utilizó la metodología y técnicas de investigación adecuadas, su redacción es congruente con los hallazgos, y encuentro las conclusiones, recomendaciones y la bibliografía utilizada aceptables.

La bachiller **PÉREZ PAREDES**, durante todo el proceso de la investigación y elaboración del informe final de la misma, tuvo el empeño de hacer las correcciones y modificaciones que la suscrita estimó oportunamente pertinentes, por lo que:

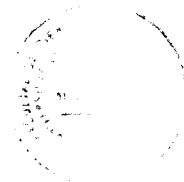
Emito **DICTAMEN FAVORABLE**, pues el trabajo de tesis de mérito, cumple con los requisitos establecidos en el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, para ser discutido en el Examen Público, previo DICTAMEN del Revisor.

Atentamente,

Licda. Mónica Elizabeth Ixcot Rodríguez
Abogada y Notaria
Colegiada Activa 7692



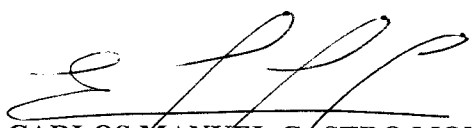
USAC
TRICENTENARIA
Universidad de San Carlos de Guatemala



UNIDAD ASESORÍA DE TESIS DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, veintinueve de septiembre de dos mil once.

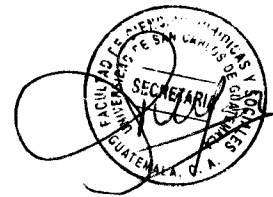
Atentamente, pase al (a la) LICENCIADO (A):**CORALIA CARMINA CONTRERAS FLORES** , para que proceda a revisar el trabajo de tesis del (de la) estudiante: **CLEDI MARLENI PÉREZ PAREDES**, Intitulado: **“LAS FACULTADES TRIBUTARIAS MUNICIPALES EN EL MEJORAMIENTO DEL MEDIO AMBIENTE”**.

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


LIC. CARLOS MANUEL CASTRO MONROY
JEFE DE LA UNIDAD ASESORÍA DE TESIS

cc.Unidad de Tesis
CMCM/ brsp.





M.A. CORALIA CARMINA CONTRERAS FLORES DE ARAGÓN

Abogada y Notaria

Colegiada Activa 5656

Boulevard Sur 1-025 Zona 4 de Mixco, Residenciales El Pedregal del Naranja

Teléfono 24374220

Guatemala, 24 de octubre de 2011.

Señor Jefe

De la Unidad de Tesis

Licenciado Carlos Manuel Castro Monroy

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Su despacho.



Estimado Licenciado Castro Monroy:

Por este medio me dirijo a usted, con el propósito de informarle que de conformidad con el nombramiento que se me hiciera para asesorar a la bachiller CLEDI MARLENI PÉREZ PAREDES, respecto a su trabajo de tesis intitulado **"LAS FACULTADES TRIBUTARIAS MUNICIPALES EN EL MEJORAMIENTO DEL MEDIO AMBIENTE"**, procedí a emitirle mi opinión y los arreglos que la suscrita consideró pertinentes, los cuales fueron atendidos por la Bachiller PÉREZ PAREDES, especialmente, en aspectos de redacción.

El trabajo desarrollado por la Bachiller PÉREZ PAREDES, no solo es novedoso sino interesante, porque establece a través de su investigación la importancia del medio ambiente, su regulación y protección, siendo necesario la creación de tributos con carácter regional a través de las municipalidades, haciendo un análisis del marco normativo que lo regula. Se pudo evidenciar que en la investigación, la ponente empleó los métodos y técnicas que fueron propuestos en su plan de investigación aprobado, especialmente el método científico, que a través del análisis y la síntesis, pudo concluir en la importancia de que se regulen los tributos ecológicos.

En consecuencia, considero que el referido trabajo tiene un contenido científico y técnico, y que puede contribuir a que estudiosos sobre este tema, se motiven para profundizar aún más en esta problemática, por lo que reitero que la Bachiller

PÉREZ PAREDES, utilizó la metodología y técnicas de investigación adecuadas, su redacción es congruente con los hallazgos, y aceptables encuentro las conclusiones, recomendaciones y la bibliografía utilizada, por lo que considero que cumple con los requisitos que para el efecto establece el Artículo 32 del normativo vigente para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala, y emito el presente **DICTAMEN FAVORABLE**, para que pueda continuar con el trámite correspondiente, para su posterior evaluación por el Tribunal Examinador en el Examen Público de Tesis, previo a optar al grado académico de Licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales.

Atentamente,



LICENCIADA
Coralia Carmina Contreras Flores
ABOGADA Y NOTARIA

M.A. CORALIA CARMINA CONTRERAS FLORES DE ARAGÓN
Colegiada Activa 5,656



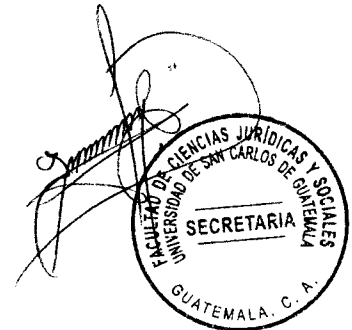
USAC
TRICENTENARIA
Universidad de San Carlos de Guatemala



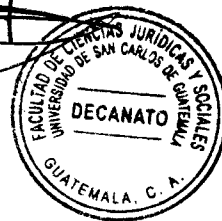
DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, 15 de octubre de 2014.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis de la estudiante CLEDI MARLENI PÉREZ PAREDES, titulado LAS FACULTADES TRIBUTARIAS MUNICIPALES EN EL MEJORAMIENTO DEL MEDIO AMBIENTE. Artículos: 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

BAMO/srrs



Lic. Avidán Ortiz Orellana
DECANO





DEDICATORIA

- A DIOS:** Gracias a quien y por intercesión de mi virgencita de Guadalupe ha sido posible llegar hasta ese momento.
- A MIS PADRES:** ÁLVARO PÉREZ Y ROSA MELIDA PAREDES DE PÉREZ, gracias, por su apoyo su amor, quienes en el tiempo y la distancia supieron darme el aliento suficiente y mi afán de superación que su ejemplo florezca y fructifique y cumpla sus sueños al verme coronar mi carrera.
- A MI ESPOSO:** DAVID MUÑOZ gracias a su amor y comprensión que me motivaron en los momentos más difíciles, y me animaban a seguir y que sin su ayuda no sería posible este momento.
- A MI HIJO:** Que es el amor de mi vida y mi mayor motivación.
- A MIS HERMANOS:** Quienes se esforzaron y dejaron de estudiar para que yo lo hiciera, los amo.
- A MIS AMIGOS Y FAMILIA EN GENERAL:** Quienes de un u otro siempre me apoyaron.
- A MI ASESOR Y REVISOR DE TESIS:** Gracias por el apoyo brindado en la elaboración del presente trabajo de tesis.



A:

La Universidad de San Carlos de Guatemala, en especial a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, como una ofrenda de amor sobre el altar de sus glorias académicas.

A:

Usted que en este día me acompaña y hace este momento aún más especial.



ÍNDICE

Pág.

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

CAPÍTULO I

1. El derecho tributario y su relación con el derecho ambiental.....	1
1.1 Breves antecedentes	1
1.2 Definición de derecho tributario	2
1.3 Naturaleza jurídica de la relación jurídico tributaria	3
1.4 Fuentes del derecho tributario	6
1.5 Los impuestos directos e indirectos.....	8
1.6 El derecho ambiental	9
1.7 Concepto de derecho ambiental	13
1.8 Características del derecho ambiental.....	13
1.9 Relación del derecho tributario con el derecho ambiental.....	15

CAPÍTULO II

2. Los tributos ecológicos municipales en la doctrina y la legislación	19
2.1 En la doctrina	19
2.2 En la legislación nacional.....	24
2.3 En la legislación comparada	25



CAPÍTULO III

3. La función de las municipalidades en la tributación	31
3.1 El Estado de Guatemala	31
3.2 Principales entidades descentralizadas y autónomas	33
3.3 La importancia de la ley general de descentralización	34
3.4 Las municipalidades y la tributación	38
3.5 La función de las gobernaciones departamentales	48

CAPÍTULO IV

4. Los tributos municipales ecológicos y la necesidad de que se incluyan en el ordenamiento jurídico guatemalteco	51
4.1 Aspectos considerativos	51
4.2 Ventajas y desventajas de que se creen los tributos ecológicos municipales.....	56
4.3 El deterioro ambiental desde la perspectiva del territorio nacional	62
4.4 La problemática ambiental municipal.....	62
4.5 Necesidad que se crea el tributo ecológico municipal	67
CONCLUSIONES	83
RECOMENDACIONES	85
BIBLIOGRAFÍA	87



INTRODUCCIÓN

Atendiendo la crisis medio ambiental y tomando en consideración la descentralización administrativa del Estado y tomando en cuenta la forma en que se captan recursos a favor de las municipalidades, se hace necesario que se cree impuestos o tributos de manera directa para la atención de esta situación estableciendo un marco normativo de los tributos ecológicos municipales.

En cuanto a los objetivos planteados se establece la importancia que se atienda la problemática ambiental en Guatemala, en base a los principios constitucional de descentralización, se debe enfocar el actuar de las municipalidades del país, a la dotación de recursos que se deberán obtener a través de la creación de tributos ecológicos municipales.

En relación a la hipótesis planteada, es necesario establecer que el deterioro ambiental es distinto en cada una de las localidades de Guatemala, por lo tanto se debe crearse tributos ecológicos a favor de las municipalidades para que se atienda la problemática ambiental específica como parte de las obligaciones del Estado.

En relación al contenido capitular se detalla en forma concreta de la forma siguiente: en el capítulo primero se hace una referencia a los ms importantes antecedentes del derecho ambiental, como también del derecho tributario definiendo tales ramas del derecho especificando las fuentes más importantes y la relación que existe entre



ambas ramas; en el capítulo segundo se hace referencia a los tributos ecológicos desde el punto de vista tanto doctrinario como legal, se hace mención de la legislación comparada de países donde existen leyes que protegen el deterioro ambiental; en el capítulo tercero se establece la función de las municipalidades en la tributación haciendo referencia a la descentralización tomando en cuenta las leyes y entidades que la fomentan; finalmente en el capítulo cuarto se establece la necesidad que se incluya dentro del ordenamiento jurídico guatemalteco los tributos ecológicos municipales, haciendo referencia a las ventajas y desventajas que conllevan la creación de los referidos tributos, para lo cual se incorpora como ejemplo la legislación de varios países de América donde se aplican los tributos ecológicos, así también se establecen las bases para el establecimiento del tributo ecológico municipal en el ordenamiento jurídico guatemalteco, para el desarrollo capitular se aplicó tanto el método científico como sintético.

La introducción de tributos ecológicos municipales es uno de los grandes objetivos del sistema fiscal municipal, sin embargo la reforma y modernización de los ingresos municipales no ha seguido el mismo ritmo, ni ha tenido la misma prioridad que se ha asignado a los ingresos del gobierno central, las municipalidades incluso han confrontado barreras hasta ahora insuperables para establecer las tasas por aprovechamiento del dominio público, es por ello que se ha elaborado el presente trabajo de investigación, en donde se establece la necesidad de que se cree una ley específica que regule los tributos, tasas, arbitrios impuestos que debe atender el ciudadano local a favor de las municipalidades.



CAPÍTULO I

1. El derecho tributario y su relación con el derecho ambiental

Así como el derecho público y el derecho privado no son ramas separadas porque tienen relación entre ellas, así sucede con todas las materias del derecho tienen relación unas con otras.

El derecho penal de una u otra forma se relaciona con el derecho civil, mercantil y notarial, asimismo tiene relación con el derecho tributario.

1.1. Breves antecedentes

A pesar de lo anteriormente expuesto, también es de reconocer que el derecho común, es el derecho que dio origen al derecho civil, este es el tronco común de todas las ramas del derecho.

“El derecho civil se compara a un gran tronco y de éste se desprendió el derecho público, aparentando una separación entre derecho público y derecho privado, pero esta separación no es completa, porque no existe una completa independencia en cuanto a las figuras que contiene tanto uno como el otro, dentro de ello, también se puede circunscribir lo que ha sucedido con el derecho tributario”.¹

¹ Villegas, Héctor. **Derecho financiero y tributario**. Pág. 156



Al derecho tributario que a lo largo del tiempo se le ha denominado derecho fiscal o derecho hacendario entre otros conceptos, tiene sus antecedentes desde la existencia del rey quien era el que recababa a través de sus representantes a los súbditos montos de dinero, se puede considerar que existe el tributo como tal.

“El derecho es uno, dividido en materias específicas, pero la división del mismo se ha dado por necesidades coyunturales históricamente, se han creado códigos específicos para cada rama del derecho, también instituciones propias, pero el derecho siempre será uno”.²

El derecho financiero es una rama joven, que se encuadra en el derecho público, y se define como “La disciplina jurídica que estudia los principios y los preceptos legales que rigen la organización del Estado, para la percepción, administración y empleo de los recursos públicos y las relaciones jurídicas a que los impuestos dan origen para el Estado y los contribuyentes, como los que se generan como consecuencias de la imposición”.³

1.2. Definición de derecho tributario

El Artículo 9 del Código Tributario establece que los tributos son las prestaciones comúnmente en dinero que el Estado exige en el ejercicio de su poder tributario, con el objeto de obtener recursos para el cumplimiento de sus fines, el Estado puede obligar el pago de los tributos, imponiendo una sanción cuando no se

² Monterroso Velásquez de Morales, Gladis Elizabeth. **Derecho financiero**. Pág. 44

³ Villegas, Héctor. **Ob. Cit.** Pág. 44



contribuya de manera voluntaria; la inversión de los tributos debe orientarse hacia las necesidades más urgentes de la población, entre ellas el combate a la pobreza, mejoras en la salud, la educación y seguridad.

Se define al tributo como "...prestación obligatoria, comúnmente en dinero, exigida por el Estado en virtud de su poder de imperio y que da lugar a relaciones jurídicas de derecho público. Los tributos pueden ser tasa, contribuciones especiales o impuestos".⁴

"El derecho tributario, en sentido lato, es el conjunto de normas jurídicas que se refieren a los tributos, regulándolo en sus distintos aspectos; la terminología no es uniforme respecto a esta rama jurídica, la doctrina italiana, española y brasileña usan la denominación derecho tributario, los alemanes prefieren la expresión derecho impositivo, mientras que los franceses se refieren al derecho fiscal, que es la expresión más generalizada entre nosotros, agrega el autor Giuliani Fonrouge, que probablemente la denominación más correcta es la de derecho tributario, que en América latina es la que más predomina es la de derecho tributario".⁵

1.3. Naturaleza jurídica de la relación jurídico tributaria

Existen distintas teorías que explican la naturaleza jurídica de los impuestos, dentro de las cuales se citan las siguientes:

⁴ **Ibid**

⁵ Fonrouge, Carlos Giuliani. **Derecho financiero y tributario**. Pág. 156



a) Teoría del sacrificio

Establece esta teoría que el impuesto es un sacrificio y se complementa con la teoría del mínimo sacrificio, por ello el impuesto debe significar el menor sacrificio posible.

b) Teoría de la distribución de la carga de la prueba

Tributar consiste en “Una obligación como consecuencia de la solidaridad social, que todos los miembros de una comunidad tienen para su sostenimiento, esta obligación no se debe medir por las ventajas que se podrían obtener del Estado, sino tiene que contribuir a los gastos de su comunidad”.⁶

c) Teoría de la capacidad de pago

Esta teoría es congruente con lo que establece la doctrina y la legislación guatemalteca, y básicamente establece que para la creación de tributos se debe tomar en cuenta la capacidad de pago de los contribuyentes.

d) Teoría de la equivalencia

Establece que el impuesto es el precio que los particulares pagan por la prestación de servicios que brinda el Estado, por otra parte, hay servicios que se prestan precisamente a los que no pagan impuestos, por ejemplo, las obras de

⁶ Villegas Lara, Héctor. **Curso de finanzas de derecho tributario**. Pág. 143



asistencia pública benefician precisamente a aquellos que por su situación personal no están en condiciones de pagar impuesto alguno, tenemos por ejemplo: ancianos, inválidos, niños, enfermos, mujeres etc, de lo anterior puede inferirse que esta teoría no es la más exacta, tomando en cuenta las razones expuestas.

e) Teoría del seguro

El impuesto es una prima de seguros que se paga como garantía de la seguridad individual que está obligado a proporcionar el Estado.

d) Teoría del capital nacional

El impuesto representa la cantidad necesaria para cubrir los gastos que demanda la aplicación y explotación del capital nacional.

e) Teoría del sacrificio

Como se dijo anteriormente, esta teoría se circunscribe a que el sacrificio de los ciudadanos para cumplir a través del impuesto para el sostenimiento del Estado, debe ser el menor posible, el sacrificio está en función de dos variables, la mayor igualdad de repartición del impuesto entre los ciudadanos y el mínimo obstáculo puesto al aumento de la producción, esta última teoría es considerada entre las anotadas como la más certera, pues estima el impuesto como un sacrificio.



1.4. Fuentes del derecho tributario

Como lo indica el Artículo 2 del Código tributario, Decreto 6-91 del Congreso de la República, son:

1. Las disposiciones constitucionales.
2. Las leyes, los tratados y las convenciones internacionales que tengan fuerza de ley.
3. Los reglamentos que por Acuerdo Gubernativo dictado por el organismo Ejecutivo.

Aparte de los elementos constitutivos del objeto y sujetos de la obligación o relación jurídica tributaria, conviene hacer mención de otros elementos que también surgen de dicha obligación tal es el caso de:

a) Elemento temporal

Este elemento señalado en la ley tributaria establece que es la indicación del exacto momento en que se debe pagar un tributo, sin recargos de ninguna naturaleza.

b) Elemento finalista



Se refiere a que todos los tributos persiguen un fin, que propone gravar algo, y su finalidad es gravar el capital, el patrimonio, la renta, los actos y contratos.

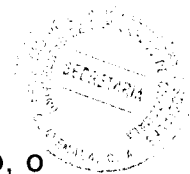
c) Elemento cuantitativo

Consiste en los valores o en la expresión del peso, volumen, altura o precio de las cosas que sirven de base para aplicar la base impositiva, o sea las tasas de los impuestos y poder determinar así un impuesto a pagar.

d) Elementos comunes

Al hablar de los elementos típicos o comunes, éstos constituyen la fundamentación en la obligación tributaria y concretamente se refieren a los sujetos y al objeto.

En conclusión se puede decir que en toda relación jurídico tributaria se establecen dos sujetos, el sujeto activo que es el fisco concretamente y el sujeto pasivo que es el contribuyente, la ley señala a un sujeto como obligado o sujeto pasivo, pero es un tercer sujeto el pagador, con ello se establece un tercer elemento es el sustituto, y es aquel sujeto que sin haber sido causante del surgimiento del vínculo, pasa a tomar el lugar del contribuyente o del responsable solidario, ejemplo en Guatemala, el caso de la Administración de una mortual, albaceas, etc el sujeto pasivo, o sea el deudor tributario, es decir, la persona individual o colectiva obligada a cumplir con la contribución a través de los impuestos creados por el Organismo Legislativo.



El sujeto activo tributario, es la persona que posee el poder de exigir un tributo, o sea el que tiene derecho a recibir el pago del mismo siendo en nuestro caso el Estado.

Por último, el objeto como parte de los elementos objetivos de la relación jurídico tributaria, y es concretamente la prestación, o sea la entrega de la suma de dinero, porque por lo general es en especie, conforme lo establece la ley, al respecto, el Artículo 14 del Código Tributario, establece que cuando el objeto tiene por objeto la prestación de un tributo y ello implica que dentro de la obligación es de dar en especie o en dinero.

1.5. Los impuestos directos e indirectos

El impuesto se define como "...prestación pecuniaria que un ente público tiene derecho a exigir en virtud de su potestad de imperio, originaria o derivada, en los casos en la medida y según los modos establecidos en la ley, con el fin de conseguir un ingreso".⁷

Entre los impuestos directos e indirectos, podemos mencionar las siguientes distinciones:

Son impuestos directos aquellos que recaen directa y definitivamente sobre el sujeto pasivo, sin posibilidad de repercusión e impuestos indirectos.

⁷ Castillo González, Jorge Mario. **Derecho administrativo guatemalteco**, Pág. 134



- Los impuestos directos gravan una manifestación inmediata de la capacidad contributiva, el patrimonio y la renta en el momento de la adquisición, y los indirectos gravan una manifestación indirecta o mediata de la capacidad contributiva el consumo de la renta, el gasto de la misma.

1.6. El derecho ambiental

Actualmente existen una serie de vínculos muy serios y legales entre estas dos ramas de derecho, entre los cuales puedo hacer mención a lo siguiente:

1.6.1. Breves antecedentes del surgimiento del derecho ambiental

A manera de entender de forma didáctica la evolución que ha tenido el derecho ambiental, como una disciplina relativamente joven, a pesar de que algunos de los citados a continuación consideran que este ha existido siempre desde el mismo surgimiento de la humanidad, la naturaleza, el hombre, etc, por lo anterior, los antecedentes del Derecho Ambiental, se pueden circunscribir a las siguientes etapas o épocas:

a. Época antigua

Desde Roma aparecieron los primeros vestigios del derecho ambiental, pues con el florecimiento del derecho romano se crean normas referentes a la propiedad.



Con la promulgación de las doce tablas se le otorga al pater familia la propiedad de la tierra, Julio César prohibió la circulación de carruajes dentro de barrios romanos, para erradicar el ruido que producirían al rodar, dictando así la primera norma netamente ambiental que se conoce.

“En China en el siglo IX se aprecian varias sentencias que tienen relación con la protección que el hombre debe dar a los animales y las plantas”.⁸

Las filosofías occidentales en contraste expresan procread y multiplicaos, henchid la tierra sometedla y dominad sobre peces, sobre las aves del cielo y sobre los ganados y sobre todo cuando vive y se mueve sobre la tierra.

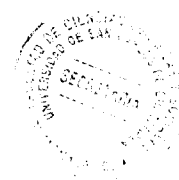
Al principio la normativa ambiental fue diseñada para proteger la salud, la propiedad y las buenas costumbres, indirectamente creó las bases que dieron vida al Derecho ambiental, por medio de la historia se pueden citar los siguientes ejemplos:

“El Código de Hammurabí (1700 A.C.) destacaba: XXI 248 si un señor a alquilado un buey y le ha roto su asta, a cortado su cola o ha dañado su tendón o pezuña, entregará la plata del quinto de su precio”.⁹

b. Época media

⁸ González Ballar, Rafael. **El derecho ambiental en Costa Rica**, Pág. 119

⁹ es.wikipedia.org/wiki/Código_de_Hammurabi, (Guatemala, 24 de junio de 2011)



Durante la revolución francesa (1789) se dio paso al abuso del derecho en uso y permitió seguir adelante con las formas de depredación, que en nuestro mundo moderno terminarían por afectar realmente el mundo en que vivimos y los principios de propiedad establecidos eficientemente para regular el uso de los bienes naturales, pero la estructura jurídica empezó a dar síntomas de obsolescencia e inoperancia y las leyes empezaron a disponer primero de normas de uso técnico que implicaron, antes que nada, normas morales incorporadas al derecho positivo.

Así también cabe señalar lo que ha sucedido con la “Declaración Universal de los Derechos del Hombre”.¹⁰, que fue adoptada por la Asamblea de las Naciones, y seguidamente el surgimiento del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en 1948 tuvo lugar en Fontainebleau, Francia, el congreso constitutivo de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, UICN, convocada por Francia y la UNESCO, teniendo por consigna salvar en conjunto del mundo vivo y el medio ambiente natural del hombre dándole énfasis a la creación y protección del medio ambiente a través del derecho ambiental.

c. Época moderna del derecho ambiental

La característica esencial para determinar una época o etapa moderna del Derecho Ambiental, es el hecho de que hoy por hoy, los problemas ambientales son de naturaleza internacional y es precisamente por ello, que existe un cúmulo

¹⁰ www.unicef.org/spanish/crc/.../Declaracion_Derechos_Humanos.pdf, (Guatemala, 25 de junio de 2011)



de normas internacionales que abordan esta problemática que hace que en convenciones o tratados, los estados parte, adopten medidas tendientes a propiciar los cambios necesarios para adecuar a las legislaciones internacionales los problemas ambientales, puesto que se ha traducido en medidas que deben adoptarse para la propia subsistencia humana.

Es de importancia la “Declaración Universal de los Derechos del Hombre”.¹¹, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, misma de la que se han originado tanto el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, así como el de Derechos Económicos Sociales y Culturales y la Carta de Naciones Unidas sobre Derechos y Deberes Económicos de los Estados en donde resaltan los Artículos 29 y 30, también se consideran como importantes fuentes del derecho ambiental las diferentes estrategias y planes de acción de las instancias internacionales de *la cuales podemos mencionar la siguientes:*

La Conferencia de las Naciones Unidas de Ambiente y Desarrollo, se reunió en 1972 en Estocolmo, Suecia teniendo como resultado la emisión del programa de las Naciones Unidas para el medio ambiente que ratificaba las conclusiones de foro de Founex, al tiempo que afirmaba la posibilidad de planificar el desarrollo de tal manera que de no provocar daños irreversibles en el medio ambiente, paralelamente con el desarrollo de los países.

¹¹ *ibid.*



No puede dejarse de hacer referencia a la "...reunión convocada en julio de 1992 en Brasil, denominada cumbre de la tierra...".¹², en la cual se proclamó y se reconoció la naturaleza integral e independiente del planeta, y que ofreció un resultado muy prometedor denominado los compromisos de Río, dicha Declaración significa la aceptación de ciertos principios que informan la transición de los actuales estilos de desarrollo a la sustentabilidad, los Estados signatarios, se comprometieron, dentro de la preservación del desarrollo sostenible, a la protección, sobre todos los seres humanos.

1.7. Concepto de derecho ambiental

Se constituye el derecho ambiental como el conjunto de normas jurídicas, principios e instituciones, que regulan el comportamiento del hombre y la naturaleza, teniendo como finalidad adoptar medidas preventivas en cuanto al uso y disfrute del hombre de la propia naturaleza para que no trascienda en un deterioro que pueda producir la muerte del ser humano.

1.8. Características del derecho ambiental

Dentro de las más importantes se pueden señalar las siguientes:

- Las dimensiones especiales indeterminadas, pues los distintos imperativos ambientales hacen que el ámbito espacial de éstos problemas tengan un marco relativamente impreciso.

¹² es.wikipedia.org/wiki/Cumbre_de_la_Tierra (Guatemala, 25 de junio de 2011)



- “La distribución equitativa de los costos, pues precisamente, uno de los aspectos cardinales del Derecho Ambiental, es su pretensión de corrección de las deficiencias que presenta el sistema de precios, compensando los costes que suponen para la colectividad, la transmisión de residuos y subproductos de los grandes ciclos naturales”.¹³

Se constituye en un cúmulo de normas internacionales y nacionales que deben aplicarse, y que tienden a concientizar el hecho de que la protección del ambiente no es un interés individual, sino colectivo.

- “El carácter transnacional. Este hace referencia a que los problemas ambientales, en muchos casos, rebasen las fronteras nacionales, porque, en el sistema natural, los diferentes elementos, fenómenos y procesos no se limitan a fronteras administrativas”.¹⁴
- “El carácter multidisciplinario, que obedece a que el derecho ambiental se yuxtapone una serie de disciplinas más o menos relacionadas, además, se articula dentro de un marco de importación de conceptos, subyace al vínculo directo de las distintas ramas jurídicas, nexo que se presenta bajo la forma horizontal, permitiendo influencias sectoriales recíprocas dentro de un mismo elemento jurídico.”¹⁵

¹³ González Ballar, Rafael. **Ob. Cit;** Pág. 120

¹⁴ Biondi, citado por Moreno Trujillo **responsabilidad por su deterioro,** Pág. 230

¹⁵ Biondi. **Ob. Cit;** Pág. 231



1.9. Relación del derecho tributario con el derecho ambiental

Es indiscutible que existe una íntima relación, inclusive con otras disciplinas, como el derecho administrativo, derivado que la función que tiene el Estado en estas dos ramas del derecho como se regula en la Constitución Política de la República, atribuciones que debe cumplir el Estado no solo en materia ambiental, sino en materia de recaudación de impuestos.

Existe en todo caso, la preocupación y sensibilidad derivado del grave deterioro ambiental que se está sufriendo por la población a nivel mundial y nacional y que se ha generalizado, a partir de la segunda mitad del siglo pasado, en paralelo y al mismo ritmo que se ha constatado la insostenibilidad del actual modelo de crecimiento económico, basado en un consumo de recursos naturales no renovables, modelo que lleva aparejado una agresiva y destructiva relación con el medio natural como son entre otros problemas como:

- a) Deforestación.
- b) Pérdida de la biodiversidad.
- c) Agotamiento de recursos naturales.
- d) Daños a la capa de ozono.
- e) Contaminación de suelo, aire y agua.



f) Reducción de las masas de hielo, cambio climático, etc.

Los daños y alteraciones del medio ambiente no son meras hipótesis, sino evidencias científicamente constatadas, como sucede con el calentamiento de la tierra, el deterioro de la capa de ozono, es por ello, que el derecho ambiental, entendido como un sistema normativo global e integrado dirigido a la preservación del entorno humano mediante el control de la contaminación y la garantía del uso sostenible de los recursos naturales es la respuesta jurídica para afrontar ese extraordinario reto que afecta a todos individual y colectivamente, y que indiscutiblemente debe existir una relación directa con el Estado y las instituciones relacionadas a este problema como:

- El Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales.
- La Superintendencia de Administración Tributaria.
- El Banco de Guatemala y su relación con el sistema financiero del país.

Por otro lado, puede considerarse la declaración por la Organización de las Naciones Unidas de 1970 como año de protección de la naturaleza y la celebración, en Estocolmo, en 1972, de la conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio humano, como el punto de partida del derecho ambiental en sentido moderno, que se sustenta en una concepción global y sistemática del medio natural, desde esa fecha, tanto en el plano nacional como internacional, las normas de protección ambiental han crecido exponencialmente y con ella las



categorias, los instrumentos y las técnicas jurídicas para proteger esos nuevos valores y bienes ambientales.





CAPÍTULO II

2. Los tributos ecológicos municipales en la doctrina y la legislación

Existen una serie de tributos a los cuales se les hace muy poca mención tanto en la doctrina como en la legislación nacional como en la legislación comparada, para poder ampliar esta información explico lo siguiente:

2.1. En la doctrina

- Se parte de la protección constitucional acerca de la facultad del Estado de imponer tributos, y basándose en el principio medio ambiental que refiere que el que contamina paga, por lo que se ha estudiado y legislado los tributos ambientales más relevantes, el establecimiento de tributos responde al deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos, y en forma concreta los tributos ecológicos para los problemas medio ambientales que debe resolver el Estado a favor de la sociedad.
- El tributo es, por tanto, una institución jurídica cuya finalidad última es la contribución al gasto público y que tiene como nota definitoria la capacidad económica, respaldada en nuestro texto constitucional bajo el principio de capacidad de pago.
- La finalidad recaudatoria de los tributos para contribuir a los gastos públicos es lo que algunos autores en doctrina denominan la finalidad fiscal, lo que



viene a complementar o a delimitar a las finalidades extrafiscales que pueden añadirse a los tributos, cabe la utilización de los mimos con fines de protección ambiental; pero es necesario detenerse en los conceptos y principios teóricos de los instrumentos económicos y de la fiscalidad ambiental.

- Como su nombre indica, los instrumentos económicos con fines ambientales nacen en la ciencia económica para exteriorizar los formas negativas de tipo ambiental, en un lenguaje sencillo para explicar estos términos, se puede decir que cuando un sujeto utiliza los recursos naturales o contamina, obtiene una ganancia, ya que no asume el costo de limpieza o de la degradación ambiental, y por tanto, no va a reflejar en los precios y en el mercado dicho costo, es decir, se queda fuera, externo al sistema de precios, para corregir estas distorsiones, se proponen instrumentos económicos que solucionen esta negativa, y así los precios en el mercado reflejen el costo económico ambiental, para que recaiga en el agente contaminador la obligación de asumir el costo ambiental; nace de esta forma el principio el que contamina, paga.
- El principio fundamental para la conformación de los tributos ecológicos es precisamente este, el que contamina paga.

“Este principio ha sido difundido en 1974 por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)”¹⁶, el cual ha sido analizado abundantemente

¹⁶ www.onu.com.html. (Guatemala, 24 de junio de 2011).



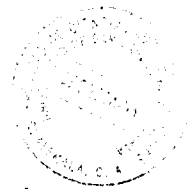
por la literatura, el principio contiene dos mandatos básicos: primero, que los costos sociales causados por la degradación ambiental deben ser pagados por quienes los generan; y segundo, que los poderes públicos no deben asumir los costos ambientales que benefician particularmente a los individuos; existen excepciones a este principio justificadas en el interés general.

- En cuanto a la principal directriz, que paguen quienes contaminan, se produce un desdoblamiento del principio, por una parte, se refiere a los sujetos que producen la contaminación (agentes contaminadores); y por la otra, implica determinar la cuantía del costo social a internalizar, esto es, saber el valor monetario del costo ambiental.
- En síntesis, la fiscalidad ambiental puede definirse como la estrategia de política económica-ambiental que utiliza al sistema fiscal, especialmente a los tributos, con fines de protección ambiental, los cuales pertenecen a la categoría de instrumentos económicos con fines de protección ambiental, según la literatura económica y la de controles indirectos en el vocabulario de política ambiental.
- Por su parte, los tributos ambientales son aquéllos que llevan incorporada la finalidad extrafiscal de protección ambiental, los cuales se clasifican, en dos categorías básicas: incentivadores y recuperadores de costos o redistributivos, los primeros buscan modificar la conducta o los medios de producción que utiliza el contaminador con el objeto que deje de serlo, y los segundos

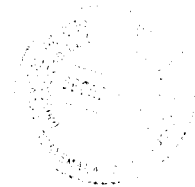


pretenden la obtención de ingresos para satisfacer el gasto público ambiental ocasionado por la degradación del medio ambiente.

- Los antecedentes legislativos de la fiscalidad ambiental en Guatemala no existen como tales, es necesario indagar en los antecedentes del derecho ambiental para vislumbrar el deber del Estado de protección ambiental, y en consecuencia, el gasto público efectuado con su motivo, y por este camino establecer los antecedentes y fundamentos de la fiscalidad ambiental.
- Existe una normativa ordinaria que rige también este aspecto, como lo es la Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente, aparte de un cúmulo de leyes y normativas al respecto, en conclusión se puede decir, que en varios países existen iniciativas para la creación de tributos ambientales a la cuales no se les ha dado la importancia que necesitan, aunque en otros como se verá más adelante ya existen en sí, los problemas que presentan los tributos ambientales pueden clasificarse en jurídicos y económicos, en correspondencia con su naturaleza mixta, los primeros, conforme con lo que reporta la literatura, son derivados de la necesaria compatibilización de los principios constitucionales tributarios y el principio el que contamina, paga, lo que a su vez repercute en la eficacia de su finalidad extra-fiscal.
- Por último, existen elementos que se deben considerar en el caso de los tributos ecológicos siendo lo siguientes: a) Se debe hacer una lectura inversa, a contrario sensu, de los hechos imposables, exenciones, deducciones y



estímulos que perjudican al medio ambiente, es decir, si no favorece la protección ambiental, al menos, no estimula la contaminación si se revisan los actuales impuestos más importantes, los estatales y las tasas o arbitrios municipales, se encontrarían supuestos en los que se puede modificar o condicionar para que no propicien la contaminación, o bien, que promuevan la protección ambiental; b) En cuanto a los derechos por servicios públicos relacionados con la gestión pública ambiental, es necesario revisar los elementos que se utilizan en la obtención de la cuota tributaria para que efectivamente se cobre al contaminador buena parte de la externalidad ambiental, y sean así derechos ambientales redistributivos y recuperadores del gasto ambiental ocasionado; c) Un derecho ambiental incentivados es más difícil de configurar, pues fácilmente se convertiría en una sanción administrativa, ya que tendería a inhibir la conducta contaminadora; d) Se establecerían nuevos tributos ambientales, ya sean incentivadores o recuperadores de costos, de ámbito nacional y municipal, si se tiene la organización administrativa para gestionarlos más adecuadamente y la fuerza política para imponerlos a los contribuyentes; e) Por último, sería necesario una verdadera autonomía fiscal para que los estados y municipios puedan establecer derechos e impuestos ambientales, lo que constituye un gran reto para la creatividad y diseño jurídico de tributos nuevos con la finalidad de que no caigan en la inconstitucionalidad ni en una doble imposición con los tributos, y no distorsionen la competitividad nacional, regional, municipal o local.

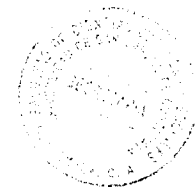


2.2. En la legislación nacional

En el ámbito constitucional y ordinario no existen los tributos ecológicos aún también se hizo un estudio de alguna iniciativa de ley en el Congreso de la República y los resultados fueron negativos, apesar de lo anterior, quizás no se encuentre muy lejos de instituirlos derivado del acelerado deterioro del medio ambiente, las grandes dificultades técnicas, el altísimo costo de las medidas para el restablecimiento del entorno natural.

Los mecanismos a través de los que el Estado debe tratar de incidir sobre el comportamiento de los distintos agentes involucrados en el deterioro ambiental son múltiples, en primer lugar, el sector público puede intervenir de manera directa, para ello la administración pública cuenta con dos tipos de medidas no coercitivas: 1) la provisión de información, tanto a consumidores como a empresas, sobre las posibilidades tecnológicas, insumos alternativos, sustitutibilidad en el consumo y; 2) la persuasión, que incluye tanto la sugerencia por parte del sector público para que los sectores afectados analicen la posibilidad de alcanzar acuerdos voluntarios con respecto a la consecución de determinados objetivos ambientales, como la invitación (a través de la publicidad por ejemplo) a cambiar determinados estilos de vida y consumo.

La Administración puede verse obligada a utilizar medidas que introduzcan un mayor grado de coerción, es este el ámbito que ocupa con relación a la



imposición de tributos ecológicos destinados para estos fines en el presente trabajo.

2.3. En la legislación comparada

Para efectuar el análisis de la legislación comparada, se seleccionó el “Informe de la Agencia Europea de Medio Ambiente AEMA, sobre la reciente evolución de los impuestos ambientales, publicado el 18 de julio de 2000”.¹⁷, en el que se defiende la aplicación de estos instrumentos fiscales porque permiten cumplir múltiples y deseables objetivos.

Dentro de los aspectos más importantes de resaltar en este análisis se encuentran:

- Se reconoce que los tributos responden al imperativo ambiental, al adecuarse a principios consagrados y bien establecidos a nivel internacional como el de quien contamina, paga, o el principio de responsabilidad del usuario.
- Son coherentes con los principios impositivos dominantes, los sistemas tributarios modernos priman la imposición indirecta sobre productos y consumos, sin preocupación por la equidad vertical y con una aplicación relativamente sencilla.

¹⁷ www.unep.org/geo/geo4/report/geo-4_report_full_es.pdf, (Guatemala, 25 de junio de 2011)



- Sus efectos económicos son importantes, pues estos tributos, además de internalizar los costos externos de la contaminación de forma eficiente, presentan otras propiedades importantes para su análisis y posterior hecho impositivo.

En resumen, los tributos medioambientales muestran una importante superioridad teórica sobre otros instrumentos tradicionales, dado que son capaces de producir no sólo efectos ambientales (conductas respetuosas con el medioambiente por parte de los agentes o también llamado productores industriales), sino también recaudatorios, distributivos y macroeconómicos.

En Europa respecto a estos tributos ambientales destacan los aplicados a combustibles para vehículos, otros insumos energéticos y vehículos a motor también se tiene en cuenta el pago por derechos de emisión al aire y al agua, así como cánones por uso de agua, biodiversidad y explotación sostenible de la vida silvestre, se consideró de importancia describir aspectos importantes o esenciales de lo que está sucediendo en materia de tributación municipal en la República de El Perú, a través del “Decreto supremo número 156-2004”.¹⁸ y estos son:

1. Que desde la entrada en vigencia de la “Ley de Tributación Municipal, aprobada por el Decreto Legislativo N° 776”.¹⁹, se han aprobado diversos dispositivos legales que han complementado y/o modificado su texto; que la

¹⁸ www.legislaciónperu.com.html. (Guatemala, 25 de junio de 2011).

¹⁹ www.peru.gob.pe/.../PLAN_10254_Ley%20de%20Tributación%20Mun... (Guatemala, 25 de junio de 2011)



sexta disposición transitoria y final del Decreto Legislativo número 952 establece que mediante Decreto Supremo refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas se expedirá el texto único ordenado de la ley de Tributación Municipal.

2. “Artículo 3.- Las Municipalidades perciben ingresos tributarios por las siguientes fuentes: a) Los impuestos municipales creados y regulados por las disposiciones del Título II; b) Las contribuciones y tasas que determinen los Concejos Municipales, en el marco de los límites establecidos por el Título III ; c) Los impuestos nacionales creados en favor de las Municipalidades y recaudados por el Gobierno Central, conforme a las normas establecidas en el Título IV; d) Los contemplados en las normas que rigen el Fondo de Compensación Municipal”.²⁰

3. De los impuestos municipales: “Artículo 5.- Los impuestos municipales son los tributos mencionados por el presente Título en favor de los Gobiernos Locales, cuyo cumplimiento no origina una contraprestación directa de la Municipalidad al contribuyente”.²¹

4. “Artículo 6.- Los impuestos municipales son, exclusivamente, los siguientes: a) impuesto Predial; b) impuesto de Alcabala; c) impuesto al Patrimonio Vehicular. Inciso sustituido por el Artículo 2 del Decreto Legislativo número 952, publicado el 3 de febrero de 2004; d) impuesto a las Apuestas; e)

²⁰ Decreto Legislativo 776, Ley de Tributación Municipal, Lima Perú

²¹ *Ibid.*



impuesto a los Juegos; f) impuesto a los espectáculos públicos no deportivos, inciso sustituido por el Artículo 2 del Decreto Legislativo número 952, publicado el 3 de febrero de 2004”.²²

5. Marco normativo para las contribuciones y tasas municipales. Artículo 60; conforme a lo establecido por el numeral 4 del Artículo 195 y por el Artículo 74 de la Constitución Política del Perú, “...las Municipalidades crean, modifican y suprimen contribuciones o tasas, y otorgan exoneraciones, dentro de los límites que fije la ley...”.²³

En aplicación de lo dispuesto por la Constitución, se establece las siguientes normas generales: a) La creación y modificación de tasas y contribuciones se aprueban por Ordenanza, con los límites dispuestos por el presente Título; así como por lo dispuesto por la Ley Orgánica de Municipalidades; b) Para la supresión de tasas y contribuciones las Municipalidades no tienen ninguna limitación legal.

6. De las tasas. “Artículo 66; - Las tasas municipales son los tributos creados por los Concejos Municipales cuya obligación tiene como hecho generador la prestación efectiva por la Municipalidad de un servicio público o administrativo, reservado a las Municipalidades de acuerdo con la Ley Orgánica de

²²

ibid.

²³

es.wikipedia.org/wiki/Constituci3n_Pol3tica_del_Peru_de_1993 (Guatemala, 25 de junio de 2011)



Municipalidades, no es tasa el pago que se recibe por un servicio de índole contractual”.²⁴

7. “Artículo 91.- Las Municipalidades Distritales podrán celebrar convenios de cooperación con la respectiva Municipalidad Provincial para la realización de obras o la prestación de servicios interdistritales. Los convenios de cooperación fijarán los recursos que para tales efectos transferirán las Municipalidades Distritales a las Municipalidades Provinciales”.²⁵

8. “Artículo 92.- Las Municipalidades podrán requerir información a las distintas entidades encargadas de llevar registros de carácter público, con el objeto de fiscalizar el cumplimiento de las obligaciones tributarias que resulten de la aplicación del presente Decreto Legislativo”.²⁶

Podemos concluir que la Republica del Perú es uno de los países que protegen a través de la ley el deterioro del medio ambiente, toda vez que grabo actividades que contaminan y provocan el detrimento de la fuentes naturales como el agua, dando la facultad a los Consejos Municipales de crear tasas municipales y con ello obtener recursos para el mejoramiento y mantenimiento del medio ambiente.

²⁴ **ibíd.**

²⁵ **ibíd.**

²⁶ **ibíd.**





CAPÍTULO III

3. La función de las municipalidades en la tributación

Existe una serie de finalidades por las cuales han sido instituidas las municipalidades y para continuar con el desarrollo del presente trabajo es necesario hacer mención de las siguientes:

3.1. El Estado de Guatemala

El Estado de Guatemala se encuentra conformado por los tres organismos que son el ejecutivo, legislativo y judicial estos tres organismos conforman la Administración Pública, sin embargo, la actividad de administrar el poder público, esencialmente le corresponde al organismo ejecutivo.

La administración pública, se le puede comprender como el conjunto de Órganos Administrativos que desarrollan una actividad para el logro de un fin (Bienestar General), a través de los Servicios Públicos (que es el medio de que dispone la Administración Pública para lograr el bienestar General), regulada en su estructura y funcionamiento, normalmente por el Derecho Administrativo.

“La limitación de definir la administración desde el punto de vista subjetivo esta justamente en el momento de distinguir administración de gobierno”.²⁷

²⁷ Álvarez Gendín, Sabino. **Derecho tributario**. Pág. 75



La Administración Pública es “El conjunto de instituciones estructuradas y organismos que auxilian al presidente en su tarea material y jurídica de resolver los problemas complejos del país con los escasos recursos con que se cuenta”.²⁸

La Administración Pública se desenvuelve dentro de un ordenamiento jurídico que va desde la Constitución Política de la República de Guatemala, que ocupa dentro de la pirámide jerárquica el primer lugar, dentro del cual se encuentra estructurado todo el Estado y sus organismos (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), y casi la totalidad de órganos administrativos (Entidades Descentralizadas y Autónomas), la cual nos da la estructura y el funcionamiento de los mismos, además de la estructura y funcionamiento de los Organismos de Estado, la Constitución Política de la Republica de Guatemala regula otros órganos administrativos, como la Procuraduría de los Derechos Humanos, la Universidad de San Carlos de Guatemala, la Contraloría General de Cuentas, Ministerio Público, etc., existen criterios o puntos de vista para establecer el concepto de administración pública o función administrativa del Estado entre estos tenemos:

- a) La administración pública como ejercicio de una actividad para la realización de fines, este primer grupo de conceptos se caracteriza porque su criterio definidor hace referencia a los fines que el Estado persigue al desarrollar su función administrativa.

²⁸ Osorio, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**. Pág. 567



b) La administración como actividad equivalente a la de gobierno

La concepción que homologa la función administrativa con la actividad de gobierno carece de una amplitud ya que hace entrar en la noción de gobierno a todas las actividades estatales, administrar es gobernar, en este sentido, las funciones de legislación, jurisdicción y ejecución son los medios para la realización de los fines estatales, y la actividad de adecuar esas funciones a los fines de administración o gobierno lo cual a criterio de quien escribe no se comparte del todo.

c) La administración como actividad subordinada a la de gobierno

La actividad ejecutiva se divide en dos grandes campos: la de gobierno o planificación de las actividades y la administración como ejecución de esa elaboración y, consecuentemente, subordinada a aquella.

3.2. Principales entidades descentralizadas y autónomas

Como se dijo antes, conforme la Constitución Política de la República de Guatemala, se encuentra el “Instituto Guatemalteco de Seguridad Social”.²⁹

Es una entidad autónoma con personalidad jurídica, patrimonio y funciones propias, se encuentra regulada por su ley orgánica y tiene la facultad de auto

²⁹ Ver artículo 100 de la Constitución Política de la República de Guatemala



reglamentarse la que le corresponde a su máxima autoridad (Junta Directiva que es un órgano colegiado).

3.3. La importancia de la ley general de descentralización

Un aspecto importante de resaltar en el tema de la descentralización es el marco normativo que lo contiene, y se encuentra regulado a través del Decreto 14-2002 del Congreso de la República, donde se debe resaltar lo siguiente:

- Ha tenido como fundamento lo que establece la Constitución Política de la República de Guatemala cuando indica que la administración será descentralizada en regiones de desarrollo con criterios económicos, sociales y culturales para dar un impulso racionalizado al país, además, de que es deber fundamental del Estado promover en forma sistemática la descentralización económica administrativa para lograr el desarrollo regional del país.

Debe tomarse en cuenta que la descentralización implica el traslado del poder de decisión política y administrativa del gobierno central hacia entes autónomos caracterizados por una mayor cercanía y relación con la población en cuanto a sus aspiraciones, demandas y necesidades, lo que produce espacios de participación nuevos y necesarios para el desarrollo y el fortalecimiento del sistema democrático, delegación de competencias para implementar políticas públicas que deben ser acompañadas de recursos y fuentes de financiamiento, acorde a los mandatos constitucionales.



- En su contenido, conviene señalar los siguientes artículos:

“Artículo 1. Objeto. La presente ley tienen por objeto desarrollar el deber Constitucional del Estado de promover en forma sistemática la descentralización económica administrativa, para lograr un adecuado desarrollo del país, en forma progresiva y regulada, para trasladar las competencias administrativas, económicas, políticas y sociales del Organismo Ejecutivo al municipio y demás instituciones del Estado”.³⁰

“Artículo 2. Concepto de descentralización. Se entiende por descentralización el proceso mediante el cual se transfiere desde el Organismo Ejecutivo a las municipalidades y demás instituciones del Estado, y a las comunidades organizadas legalmente, con participación de las municipalidades el poder de decisión, la titularidad de la competencia, las funciones, los recursos de financiamiento para la aplicación de las políticas públicas nacionales, se deberá hacer a través de la implementación de políticas municipales y locales en el marco de la más amplia participación los ciudadanos, en la administración pública, priorización y ejecución de obras, organización prestación de servicios públicos así como el ejercicio del control social sobre la gestión gubernamental y el uso de los recursos del Estado”.³¹

“Artículo 5 principios. Son principios orientadores del proceso y de la política de descentralización del Organismo Ejecutivo los siguientes:

³⁰ Decreto 14-2002 del Congreso de la Republica de Guatemala, Ley General de Descentralización

³¹ *Ibíd.*



a) Tiene relación con: Artículo 119 inciso b de la Constitución Política, tiene relación con: Artículos 134 y 224 de la Constitución Política. 1. La autonomía de los municipios; 2. La eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios públicos; 3. La solidaridad social; 4. El respeto a la realidad multiétnica, pluricultural y multilingüe de Guatemala; 5. El diálogo, la negociación y la concertación de los aspectos sustantivos del proceso; 6. La equidad económica, social y el desarrollo humano integral; 7. El combate y la erradicación de la exclusión social, la discriminación y la pobreza; 8. El restablecimiento y conservación del equilibrio ambiental y el desarrollo humano; y ,9. La participación ciudadana”.³²

- “Artículo 7 prioridades. Sin perjuicio del traslado integral de las competencias administrativas, económicas, políticas y sociales, al municipio y demás instituciones del Estado, prioritariamente se llevará a cabo la descentralización de las competencias: 1. Educación, 2. Salud y Asistencia Social, 3. Seguridad Ciudadana, 4. Ambiente y Recursos Naturales, 5. Agricultura, 6. Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, 7. Economía 8. Cultura, Recreación Deporte.

La competencia de las áreas prioritarias a que se hace referencia en este artículo no incluye las atribuciones que la Constitución Política de la República asigna con exclusividad a otras instituciones o entidades del Estado”.³³

³² **Ibid.**

³³ **Ibid.**



“Artículo 16 del presupuesto municipal. Las Municipalidades, sin perjuicio de su autonomía, quedan obligadas a adecuar su presupuesto anual de inversión y su sistema de administración a la metodología y forma que adopte el sector público y a las políticas de descentralización aprobadas por el Organismo Ejecutivo en congruencia con la Ley Orgánica del Presupuesto.

El Ministerio de Finanzas Públicas y la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República proporcionarán la asistencia técnica correspondiente”.³⁴

- Como algo importante de señalar de esta ley, se encuentra el capítulo V que se refiere a la necesidad de fomento de la participación ciudadana en este proceso y dice:

“Artículo 17. Participación de la población, la participación ciudadana es el proceso por medio del cual una comunidad organizada, con fines económicos, sociales o culturales, participa en la planificación, ejecución y control...”.³⁵

“Artículo 18 de las organizaciones comunitarias. Las organizaciones comunitarias reconocidas conforme a la ley, de igual manera podrán participar en la realización de obras, programas y servicios públicos de su comunidad...”.³⁶

³⁴ **ibíd.**

³⁵ **ibíd.**

³⁶ **ibíd.**



Los artículos anteriormente citados hacen referencia a la necesidad que se delegue funciones a las distintas municipalidades para lograr el fin que propone el presente trabajo que es crear tributos para el mejoramiento del medio ambiente que no es un secreto que la contaminación en nuestros días se prolifera por lo tanto se debe grabar actividades que tienden al deterioro ambiental.

3.4. Las municipalidades y la tributación

Es importante entender que es un municipio y lo podemos definir con el conjunto de personas caracterizadas por sus relaciones permanentes de vecindad y asentadas en determinado territorio, están organizadas como institución de derecho público, que tiene por objeto el logro del bien común.

La Constitución política de la República de Guatemala en su Artículo 134 regula que dichas instituciones actúan por delegación del estado.

La descentralización es un sistema o forma de organización de la administración estatal que consiste en crear órganos con facultades de decisión técnica especializados en prestar determinados servicios públicos sin que desaparezca la dependencia jerárquica con el órgano supremo en ese sentido, dentro de las entidades representativas de esta forma administrativa que existe en el marco jurídico guatemalteco, se encuentra:

- La Universidad de San Carlos de Guatemala.



- El Instituto guatemalteco de Seguridad Social.
- Instituto Nacional de Electricidad.
- El instituto de Fomento Municipal.

También conviene señalar la importancia que en un sistema descentralizado tienen las municipalidades dentro de las obligaciones mínimas del municipio y de toda entidad descentralizada o autónoma, se encuentran:

- Coordinar su política con la política general del estado.
- Mantener estrecha coordinación con el órgano de planificación del estado.
- Remitir su información al Organismo Ejecutivo y Congreso de la República.
- Remitir a los mismos organismos memorias de sus labores y los informes requeridos.
- Toda actividad de internacional se sujetara a lo establecido por el ejecutivo.

3.4.1. La función de los municipios y su marco jurídico

La legislación guatemalteca claramente establece que los municipios son instituciones autónomas las cuales están reguladas en:

- a) Constitución Política de la República de Guatemala



La Constitución Política de la República de Guatemala dedica el capítulo VII al régimen municipal, en el artículo 253 se reconoce que los municipios de la República de Guatemala son instituciones autónomas, las cuales les corresponde: elegir a sus propias autoridades, obtener y disponer de sus recursos y atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios.

En el Artículo 254, de la Constitución Política de la República se indica que "...el Gobierno Municipal será ejercido por un concejo, el cual se integra con el alcalde, los síndicos y concejales, electos directamente por sufragio universal y secreto, para un período de cuatro años pudiendo ser reelectos...".³⁷

La autonomía es "Un sistema de organización administrativa que consiste en crear un órgano administrativo estatal, dotándolo de personalidad jurídica propia y otorgándole funciones descentralizadas de carácter eminentemente técnico y científico pero con controles del Estado con un gobierno democráticamente elegido, pero sigue perteneciendo a la estructura estatal".³⁸

En el artículo 257 de la Constitución Política de la República se establece que el Organismo Ejecutivo incluirá anualmente en el presupuesto general de ingresos ordinarios del Estado, un 10% del mismo para las municipalidades del país.

³⁷ Constitución Política de la República de Guatemala.

³⁸ Calderón Morales, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo**. Pág. 226



Este porcentaje es distribuido en la forma que la ley determina, y destinado, por lo menos en un 90% para programas y proyectos de educación, salud preventiva, obras de infraestructura y servicios públicos que mejore la calidad de vida de los habitantes.

El 10% restante se podrán utilizar para financiar gastos de funcionamiento.

En la Constitución Política de la Republica de Guatemala se indica que es prohibida toda asignación adicional dentro del presupuesto general de ingresos y egresos del Estado para las municipalidades, que no provenga de la distribución de los porcentajes que por ley les corresponda sobre impuestos específicos.

b) Ley general de descentralización

Al haberla citado arriba, únicamente se hará referencia a aspectos muy puntuales dentro de este apartado, en el Artículo 2 de esta ley se entiende por descentralización el proceso mediante el cual se transfiere desde el Organismo Ejecutivo a las municipalidades y demás instituciones del Estado, y a las comunidades organizadas legalmente, con participación de las municipalidades, el poder de decisión, la titularidad de la competencia, las funciones, los recursos de financiamiento para la aplicación de las políticas municipales y locales en el marco de la más amplia participación de los ciudadanos, en la administración pública, priorización y ejecución de obras.



La descentralización definida en el Artículo 224 de la Constitución política de la Republica de Guatemala, indica que la autonomía municipal no debe comprenderse como un ente de hacer lo que venga en gana, sino como ente organizado sujeto al control estatal.

Respecto a los consejos municipales de desarrollo, regulados en el artículo 11 y 13 de la Ley de Desarrollo Urbano y Rural, que dice la forma en que se integran:

- La Asamblea Comunitaria, integrada por los residentes en una misma comunidad; y b) El Órgano de Coordinación integrado de acuerdo a sus propios principios, valores, normas y procedimientos o, en forma supletoria, de acuerdo a la reglamentación municipal existente la Asamblea Comunitaria es el órgano de mayor jerarquía de los Consejos Comunitarios de Desarrollo y sus funciones son:
- Elegir a los integrantes del Órgano de Coordinación y fijar el período de duración en sus cargos con base a sus propios principios, valores, normas y procedimientos de la comunidad o, en forma supletoria, según el reglamento de esta ley.
- Promover, facilitar y apoyar la organización y participación efectiva de la comunidad y sus organizaciones, en la priorización de necesidades, problemas y sus soluciones, para el desarrollo integral de la comunidad.



- Promover y velar por la coordinación tanto entre las autoridades comunitarias, las organizaciones y los miembros de la comunidad como entre las instituciones públicas y privadas.

- Dar seguimiento a la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo comunitario priorizados por la comunidad.

- Evaluar la ejecución, eficacia e impacto de los programas y proyectos comunitarios de desarrollo.

- Solicitar al Concejo Municipal de Desarrollo la gestión de recursos, con base en la priorización comunitaria de las necesidades, problemas y soluciones.

- Informar a la comunidad sobre la ejecución de los recursos asignados a los programas y proyectos de desarrollo comunitario.

- Promover la obtención de financiamiento para la ejecución de los programas y proyectos de desarrollo de la comunidad.

- Reportar a las autoridades municipales o departamentales que corresponda, el desempeño de los funcionarios públicos con responsabilidad sectorial en la comunidad.

- Y por último velar por el fiel cumplimiento de la naturaleza, principios, objetivos y funciones del Sistema de Consejos de Desarrollo.



En el Artículo 23 se indica que los Consejos Asesores Indígenas se constituye en brindar asesorías al órgano de coordinación del Concejo Comunitario de Desarrollo y al Consejo Municipal de Desarrollo, en donde exista al menos una comunidad indígena. Los Consejos Asesores Indígenas se integraran con las propias autoridades reconocidas por las comunidades indígenas de acuerdo a sus propios principios, valores, normas y procedimientos.

c) El código municipal

En el Artículo 5 dice: “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”.³⁹

En el Artículo 7 del Código Municipal, se indica que “...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, su representación la deberán ejercer los órganos administrativos determinados en el presente Código”.⁴⁰

³⁹ Decreto 12-2002 del Congreso de la Republica, Código Municipal.

⁴⁰ **ibid.**



En el Artículo 9 se indica que "...el Concejo Municipal es el órgano colegiado superior de deliberación y de decisión de los asuntos municipales cuyos miembros son solidarios mancomunadamente responsables por la toma de decisiones y tiene su sede en la cabecera de la circunscripción municipal".⁴¹

En el Artículo 18 del código indicado también hace referencia a la organización comunitaria, se indica que los vecinos podrán organizarse en asociaciones comunitarias, incluyendo las formas propias y tradicionales surgidas en el seno de las diferentes comunidades, en la forma que las leyes de la materia y este código establecen.

d) El Instituto Nacional de Fomento -INFOM-

Las municipalidades deben informarse sobre el programa de financiamiento de infraestructura municipal del INFOM del Banco Interamericano de Integración Económico y de otros programas que le pueden permitir resolver la escasez de recursos, para este efecto algunas de las obras de infraestructura en *la que las municipalidades mínimamente deberían enfatizar en invertid para* apoyar la economía local son los siguientes: agua potable, drenajes, mejoramiento de calles y avenidas, mejoramiento de vías de acceso, telefonía, energía eléctrica, sistemas de información, correos y telégrafos, riego, centros de acopio y cuerpos de bomberos.

⁴¹ **ibid.**

El municipio debe mantener la soberanía sobre los servicios básicos y los recursos naturales del municipio, así también las municipalidades deben mantener el control sobre la calidad y el precio de los servicios esenciales, algunos proyectos pueden hacerse conjuntamente con otras municipalidades en el ámbito regional.

El rol de la municipalidad o de su comisión económica es identificar prioridades, establecer grupos de trabajo que incluyan representantes de los beneficiarios.

En caso de obras de escala grande, buscar financiamiento, al respecto, las municipalidades deben informarse sobre el programa de Financiamiento de Infraestructura Municipal del Banco Interamericano de Integración económica, el *de los programas de la agencia de desarrollo Internacional de los Estados Unidos* de Norte América y de otros programas que le pueden permitir resolver la escasez de recursos para este efecto.

e) Ley de regionalización

En el Artículo 50 de esta ley se define el Consejo Municipal de Desarrollo Urbano y Rural, como ente colegiado y representativo, encargado de promover y dirigir el proceso de desarrollo del municipio, dentro del marco de las demandas de la población, en coordinación con la política de desarrollo del Estado, el propósito es lograr el desarrollo del municipio mediante la ejecución de planes, programas y proyectos.



Los consejos municipales de Desarrollo Urbano y Rural según se indica en la ley mencionada, deben contar con una Unidad Técnica encargada de proporcionar al Consejo el soporte técnico necesario para el adecuado cumplimiento de sus funciones, correspondiendo a la Oficina Municipal de Planificación actuar como Unidad Técnica del Consejo Municipal de Desarrollo Urbano y Rural.

El Artículo 224 de la Constitución Política indica que la administración será descentralizada y se establecerán regiones de desarrollo con criterios económicos, sociales y culturales, que podrían estar constituidos por uno o más departamentos.

Así mismo, el Artículo 226 dice que las regiones que conforme a la ley se establezcan contarán con un consejo de desarrollo Urbano y Rural.

La autonomía local puede verse comprometida sutil y gradualmente a través de las intervenciones, cada vez más extensas del Estado en la vida de los ciudadanos, especialmente en las sociales y económicas.

Las corporaciones municipales deben ser parte de un todo orientado a la satisfacción de las necesidades sociales.

Se empieza a articular un posible sistema de participación de los propios ciudadanos, en este marco se puede afirmar que la garantía de las libertades y derechos del hombre reside en la garantía de los derechos y libertades de las entidades locales.



3.4.2. Marco legal para la descentralización municipal

La Constitución Política de la República, establece que solo el gobierno central, con aprobación del congreso, tiene la potestad para establecer tributos, para que una municipalidad pueda establecer impuestos necesita el aval del congreso, la libre administración implica dirigir, entender y satisfacer los servicios públicos del municipio.

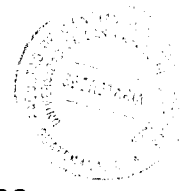
El Código Tributario refuerza el control central del tributo en su capítulo III, Artículo 12 al establecer que las atribuciones aduaneras y municipales se aplicarán de forma supletoria.

Entre 1985 y 1996, el número de arbitrios solicitados por las municipalidades y aprobados por el congreso fue de apenas 30.

También atenderá el orden territorial que corresponde y deberá cumplir con sus objetivos primarios, fines y proyectos, basándose en la planificación y programación de actividades.

3.5. La función de las gobernaciones departamentales

Se puede decir teóricamente que las gobernaciones departamentales, son entidades representantes del gobierno central o del ejecutivo en cada una de las regiones del territorio nacional de Guatemala.



Estas se rigen como parte de las funciones y competencias del Ejecutivo que se encuentran contenidas en el Decreto número 114-97 del Congreso de la República.

Dentro de las normas más importantes de resaltar en este aspecto, se encuentran:

“Artículo 1º. **Ámbito de la ley.** La presente ley desarrolla los preceptos constitucionales sobre la organización, atribuciones y funcionamiento del Organismo Ejecutivo”.⁴²

“Artículo 2º. **Competencia del Organismo Ejecutivo.** Dentro del marco de las funciones y atribuciones constitucionales y legales de los órganos que lo integran, compete al Organismo Ejecutivo el ejercicio de la función administrativa y la formulación y ejecución de las políticas de gobierno con las cuales deben coordinarse las entidades que forman parte de la administración descentralizada”.⁴³

“Artículo 4º. **Principios que rigen la función administrativa.** El fin supremo del Estado es el bien común y las funciones del Organismo ejecutivo, han de ejercitarse en el orden a su consecución y con arreglo a los principios de

⁴² Decreto 114-97 del Congreso de la Republica de Guatemala Ley del Organismo Ejecutivo.

⁴³ **ibíd.**



solidaridad, subsidiariedad, transparencia, probidad, eficacia, eficiencia, descentralización y participación ciudadana”.⁴⁴

De acuerdo a lo anterior, se debe señalar que en la realidad, estas entidades no cumplen una función esencial en el desarrollo del país, y que vienen a realizar funciones que tienen mucha similitud con lo que realizan las municipalidades del país. Aunque en algunos casos, también se debe considerar que trabajan en conjunto, sin embargo, resulta muy difícil considerar esta situación para todos los casos, pues las municipalidades y los gobiernos centrales, no siempre se encuentran en común acuerdo, pues difieren de ideología política unos y otros.

⁴⁴ **Ibíd.**



CAPÍTULO IV

4. Los tributos municipales ecológicos y la necesidad de que se incluyan en el ordenamiento jurídico guatemalteco

Para la legislación guatemalteca es de suma importancia poder regular esta clase de tributos para poder realizar una mayor rentabilidad y aplicabilidad del derecho a nivel interno, para el efecto a continuación se redactan una serie de hechos relevantes para satisfacer esta necesidad.

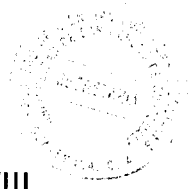
4.1. Aspectos considerativos

En primer lugar conviene señalar como se encuentra conformado el sistema administrativo guatemalteco, y dentro de ello, se estima lo siguiente:

- El sistema político administrativo de Guatemala, se encuentra regionalizado, la Constitución Política de la República de Guatemala, en su Artículo 224, señala que se establecerán regiones de desarrollo, con criterios económicos, sociales y culturales, podrán estar constituidas por uno o más departamentos, para dar un impulso racionalizado al desarrollo integral del país.
- En el Artículo 231 crea la Región Metropolitana, constituida por la ciudad de Guatemala y su área de influencia urbana, dentro de este sistema cumple una importante función las municipalidades.



- En el Artículo 9 de las disposiciones transitorias y finales, establece que el Congreso deberá emitir, en el plazo de un año a contar de su instalación, entre otras leyes, la Ley Preliminar de Regionalización. En diciembre de 1987 dicha ley fue emitida por el Congreso de la República, Decreto No. 70-86. En ese decreto se contemplan 8 regiones, que son las siguientes, Región I, Metropolitana: integrada por el departamento de Guatemala. Región II, Norte, integrada por Alta y Baja Verapaz. Región III, Nororiente, integrada por Izabal, Chiquimula, Zacapa y El Progreso. Región IV, Suroriente, integrada Jutiapa, Jalapa y Santa Rosa. Región V, Central, integrada por Chimaltenango, Sacatepéquez y Escuintla. Región VI, Suroccidente: integrada por San Marcos, Quetzaltenango, Totonicapán, Sololá, Retalhuleu y Suchitepéquez. Región VII, Noroccidente: integrada por Huehuetenango y Quiché. Región VIII, Petén: integrada por el departamento de Petén.
- Estas regiones funcionan teóricamente, lo cual indica que no es efectiva la regionalización pero si ha subsistido la importante función desde tiempos remotos de las municipalidades que es la entidad más próxima que ha tenido el vecino común y corriente en cada una de las comunidades o territorios del país.
- Se reitera que la distribución anterior no ha sido positiva para el desarrollo del país, dentro de los aspectos en contra que tiene esta forma de administración, se encuentra que proviene de una red de centros urbanos que diseñó la SEGEPLAN en los años 60, y que por esa razón los departamentos de algunas



regiones no tienen muchas afinidades entre sí, con relación a la Región VIII, se ha señalado que su integración obedeció a los objetivos de la lucha contra la guerrilla.

En general, se puede decir, que estas formas de distribución no han funcionado pero la situación persiste o persistirá por mucho tiempo más, especialmente en el tema medio ambiental.

- En el tema de las regiones es necesario tener presente que no se trata de crear un nivel administrativo más, pues esto no se justifica en un país tan pequeño como Guatemala, la regionalización es una forma de integrar espacios que tengan características comunes, de tipo cultural (como puede ser el idioma) o natural, para formular y consensuar políticas de desarrollo, así como programas que van más allá del departamento.

En ese sentido, la problemática de distribución por regiones actualmente establecida en el país, no es la más apropiada, y definitivamente no cumple los fines para los cuales se creó, lo cual no cumple con los compromisos del Estado conceptualizándolo como un todo, dentro de ello, lo que representan las municipalidades.

- Con relación al factor económico, que es importante para un sistema regionalizado como sucede en el caso de Guatemala, el Artículo 255 indica que las corporaciones o concejos municipales deberán procurar el



fortalecimiento económico de sus respectivos municipios, para poder realizar las obras y prestar los servicios necesarios. Agrega que la captación de recursos debe ajustarse al principio establecido en el Artículo 239 de la misma Constitución, a la ley y a las necesidades de los municipios, pero aún así no es muy clara la norma respecto a poder crear los tributos ecológicos municipales.

- Dentro de ese orden, también se debe considerar la importancia que tiene el principio de legalidad, que se establece en el Artículo 239 de la Constitución Política de la República de Guatemala que refiere los requisitos que debe cumplir un tributo para ser legal.

Según este principio corresponde con exclusividad al Congreso 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 la recaudación.

Entre esas figuran: el hecho o actividad por la que se crea el tributo, quién lo debe pagar y cuál es la base imponible (el valor sobre el que fija el tributo).

Debido a este Artículo las municipalidades no pueden aprobar arbitrios, sino que deben solicitar al Congreso de la República de Guatemala, a través del Organismo Ejecutivo, su aprobación.



El arbitrio se diferencia del impuesto únicamente por el destino, en base a lo anterior, el factor fiscal o tributario también constituye un obstáculo para el desarrollo y evidencia la forma centralizada en que se administra este sector tan importante para un desarrollo o una distribución presupuestaria equitativa.

- En cuanto a la asignación presupuestaria para las municipalidades el artículo 257 establece que el Organismo Ejecutivo incluirá anualmente en el Presupuesto General de Ingresos ordinarios del Estado, un 10% del mismo para las municipalidades (este porcentaje se fijó en la reforma constitucional de 1993, originalmente era el 8%). La asignación debe utilizarse en la forma siguiente: por lo menos el 90% para programas y proyectos de educación, salud preventiva, obras de infraestructura y servicios públicos que mejoren la calidad de vida de los habitantes.

El 10% restante podrán utilizarlo para financiar gastos de funcionamiento, esta disposición es la más importante medida de descentralización que ha existido en Guatemala en los últimos 50 años, pues ha permitido realizar una efectiva descentralización del gasto público, al proporcionar recursos a todas las municipalidades del país, muchas de las cuales no tienen capacidad de recaudación, debido a la inexistencia de actividades económicas rentables en su jurisdicción y a la pobreza generalizada de su población.

Entre 1985 y 2000, los ingresos totales de las municipalidades pasaron de Q. 68.2 millones a Q. 2,159 millones, incluyendo recaudación local, la



transferencia constitucional y transferencias por impuestos lo que significa un crecimiento de casi 32 veces.

- Algunos critican las transferencias, pues consideran que cuando las municipalidades dependen del aporte externo pierden su autonomía.

Sin embargo, lo importante es que los aportes y la forma de distribución estén fijados por la ley, para que no queden sometidos a la discrecionalidad o capricho de algunos funcionarios.

4.2. Ventajas y desventajas de que se creen los tributos ecológicos municipales

A continuación se hace referencia a los posibles beneficios o consecuencias que puede traer la aplicación de los tributos ecológicos municipales.

- Ventajas

a) En primer lugar, es evidente de que derivado de la problemática planteada en el desarrollo de este trabajo, se hace necesario crear una ley ordinaria que regule la forma en que debe distribuirse administrativamente las regiones del país, y que responda a una realidad concreta, y que precisamente también tenga objetivos o fines bien claros, que conlleven efectivamente un desarrollo equitativo de la población en las distintas regiones en beneficio para la sociedad especialmente porque el desarrollo no solo es específico, concreto y directo.



b) El hecho de que se establezca una forma de tributación municipal, sería conveniente en función de darle mayor autonomía a los municipios.

c) El sistema actual no es nada equitativo, y dentro de los indicios que se tienen para reformarlo y que con ello también se realice una reforma fiscal, se encuentran:

- La conformación de mancomunidades de municipios: Estas formas de organización se encuentran reguladas en el Código Municipal.

En esta norma se establece que se conforman para realizar en mejor forma sus actividades, ejecutar programas, proyectos u obras, o para prestar servicios, dos o más municipios pueden asociarse y formar una mancomunidad. Incluso un municipio puede pertenecer a más de una mancomunidad.

Se constituyen mediante acuerdos tomados por los Concejos Municipales de las diferentes municipalidades que la integran, y tienen personalidad jurídica propia.

En los estatutos se deben señalar los fines o los objetivos de la mancomunidad, el tiempo de vigencia, los aportes de los municipios que la integran, la forma de integración de su junta directiva y el procedimiento para reformarla o disolverla.



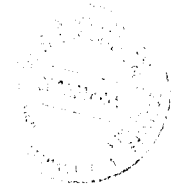
Los Concejos Municipales tiene la facultad de decidir si prestan los servicios en forma directa, es decir, que los atienden a través de sus propias oficinas administrativas.

También pueden darlos en concesión, lo que significa encargar a personas particulares, que pueden ser individuales o jurídicas, la administración de uno o varios servicios públicos, como el servicio de agua, la recolección de basura, el transporte urbano, etc.

El único servicio que no se puede dar en concesión es el de los mercados, terminales de mayoreo o centros de acopio.

El plazo de la concesión no puede pasar de 25 años y el concesionario está obligado a cumplir con las ordenanzas y reglamentos municipales relacionados con el servicio concesionado; c) También se ha regulado recientemente en el Código Municipal, las formas o mecanismos de organización de los vecinos.

Los vecinos de un municipio pueden formar asociaciones de vecinos, las cuales obtendrán el reconocimiento de la personería jurídica al presentarle el testimonio de la escritura pública de su constitución, ante el registrador civil del municipio. También pueden obtener el reconocimiento de su personalidad jurídica las organizaciones formadas de acuerdo con las normas y tradiciones propias de las diferentes comunidades.



En este caso, deberán ser inscritas al presentarse ante el registro civil correspondiente;

d) Han existido dentro de los procesos de descentralización, procesos de ajuste.

Por proceso de ajuste o ajuste estructural, el cual se entiende el conjunto de medidas orientadas a ordenar la economía de un país, entre las que se encuentran: la creación o aumento de los impuestos, el aumento de la recaudación de tributos, el aumento de las tarifas de los servicios públicos, la eliminación de los subsidios, la congelación de los salarios, disminución de los gastos corrientes del gobierno y del déficit fiscal cuando los gastos del Estado son mayores que sus ingresos, la disminución de la inflación.

Se trata entonces de una serie de medidas llamadas de shock o de choque, que reducen la actividad económica, el empleo y el poder adquisitivo de los salarios, causando un fuerte impacto en la población, especialmente en la de menores recursos, porque tiene menos posibilidades para defenderse o evitar los efectos negativos de las medidas.

e) Las medidas de ajuste tienen bastantes coincidencias o puntos comunes con las propuestas de los grupos de pensamiento neoliberal, quienes consideran que el mejor camino para el progreso es la absoluta libertad de mercado y la reducción del papel del Estado a garantizar los derechos individuales, así como, la seguridad pública, la certeza jurídica y el cumplimiento de los contratos,



algunos grupos de esta tendencia aceptan que el gobierno se encargue de ciertos servicios básicos como la salud y la educación, pero prefieren que subsidie a la demanda es decir que el interesado escoja quién le da el servicio y que el gobierno le pague a ese prestador y que se traslade la responsabilidad de los servicios a las comunidades, empresas u organizaciones sociales.

La realidad de occidente no puede ser conocida por un ciudadano que habita oriente por ejemplo, tan grave y distinta es la realidad de cada una de las regiones, que el trato debe ser totalmente distinto.

La descentralización es también importante para la participación, porque permite que ésta tenga utilidad, la gente no se organiza sólo por el gusto de estar organizada, se organiza para alcanzar metas, para obtener beneficios y para eso debe hacer trámites, debe presentar solicitudes y tenerla posibilidad de acudir a instancias donde la puedan escuchar y puedan darle una solución.

También encontrarán una instancia, un consejo comunitario o un consejo municipal de desarrollo, en donde puedan presentar sus problemas e identificar las soluciones a esos problemas.

La participación es entonces fundamental para que exista una mayor confianza de los ciudadanos en las instituciones democráticas, porque tienen la certeza que dichas instituciones son útiles y esa confianza le da legitimidad y estabilidad alas instituciones del Estado y al sistema democrático.

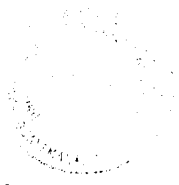


Cabe señalar que la participación en la toma de decisiones y en la formulación de políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo es la forma de participación fundamental para la democracia. Sin ella, la participación en la ejecución.

Se necesita entonces un modelo de desarrollo integral que haga posible el crecimiento y que reduzca las diferencias en los ingresos porque si esas diferencias se mantienen como están actualmente o siguen aumentando, la sociedad guatemalteca, la economía de mercado y el sistema democrático no tienen futuro, además de que hay un imperativo moral, de solidaridad entre todos los seres humanos, hay también una cuestión de conveniencia para la población en general.

- **Desventajas**

a) Resulta negativo para la sociedad guatemalteca en general, especialmente en el tema de la protección a la salud y el derecho a un medio ambiente sano, la forma en que se encuentra la Constitución Política de la República de Guatemala, desde su promulgación, es decir, desde 1985 a la fecha no se han registrado verdaderos procesos de descentralización, que tiendan a dar a las municipalidades una mayor autonomía y especialmente de carácter económico tributario, porque en todos los programas que se han presentado como tales, el gobierno central mantiene el control de una o de otra forma.



- b) A pesar de que una de las más importantes medidas de descentralización son: la transferencia del 10% constitucional y del IVA-PAZ a las municipalidades y el traslado de la recaudación del Impuesto Único sobre Inmuebles IUSI, a las municipalidades que lo soliciten, estas medidas no son suficientes.
- c) En el caso de los impuestos, los recauda mayormente a nivel nacional y no existe equidad pues las características específicas de los municipios todos son distintas y por lo tanto, su abordaje público debe ser distinto.

4.3. El deterioro ambiental desde la perspectiva del territorio nacional

Se han señalado problemas ambientales que afronta Guatemala, sin embargo, existen problemas específicos en cada uno de los municipios del país, lo que se quiere decir, es que a pesar que existen problemas generalizados relacionados con el medio ambiente, existen otros que afectan más gravemente la realidad de los municipios, como por ejemplo, el indebido o mal manejo de los desechos sólidos, la falta de drenajes en las comunidades, la ubicación de fabricas que provocan perjuicios a la salud porque expiden gases químicos.

4.4. La problemática ambiental municipal

Se detectan de forma concreta los siguientes problemas ambientales que afectan a la gran mayoría de la población guatemalteca, independientemente en que municipio o departamento resida. Estos son:



a) En el tema de la deforestación, a pesar de que es una realidad vivida en el área rural, también existen en Guatemala, en el departamento de Guatemala, como Palencia, San Raymundo, deforestación marcada con mayor énfasis en unos lugares que otros, el problema principal y que varía en algunas localidades, desde el punto de vista forestal, es que la extracción es mayor que la reposición natural y artificial, ello se debe fundamentalmente al consumo alto de madera para leña y, en menor grado, a los incendios y plagas forestales, la colonización es después del uso para leña, el factor que más incide en la pérdida de cobertura forestal.

b) En el caso de la erosión de los suelos que es una forma agravada de la deforestación esto se debe entre otras cosas, por la falta de técnicas apropiadas de conservación de suelos, es especialmente severa en las áreas densamente pobladas y fuertemente cultivadas del país, como en el Altiplano.

Aunque en forma aproximada, se ha estimado que en ciertas zonas del país se pierden anualmente unas 1,416.74 toneladas de tierra por kilómetro cuadrado, lo que equivaldría a 778 pirámides como el templo IV de Tikal.

c) En el caso de la contaminación tanto de aire, suelos, ruidos, y fundamentalmente con la contaminación por uso de agroquímicos en el área rural especialmente, el uso de insecticidas, herbicidas y fungicidas, ha dado como resultado el aumento de la producción agrícola.



Sin embargo, el uso excesivo e indiscriminado de estos agroquímicos representa uno de los principales problemas ambientales en el país, además de destruir las especies nocivas que son su objetivo, han destruido insectos benéficos y productivos como las abejas en la costa sur y, a la vez, que han promovido la proliferación de individuos resistentes en las especies dañinas.

- d) También pueden citarse como efectos dañinos, además del resquebrajamiento biológico, la afectación de la calidad de muchos alimentos, por el uso incorrecto de estos productos.
- e) Los problemas actuales de contaminación, representan un peligro para la salud pública, y también una pérdida potencial de ingresos por el uso de recursos y por turismo.
- f) En cuanto a los alimentos, especialmente la carne y la leche, están contaminados con plaguicidas clorados, existen servicios de control para las exportaciones.
- g) Aunque para muchos guatemaltecos el ruido constituye un problema serio, los visitantes de otras ciudades grandes notan únicamente los efectos audibles de los aviones jet, ya que el corredor de aproximación desde el norte de la República al aeropuerto internacional La Aurora, está a lo largo de la ciudad de Guatemala.



Para contribuir quizás a esta problemática, el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, ha creado mediante un Acuerdo el Manual de Organización y Funciones de las Delegaciones número 440-2004 con fecha 25 de octubre de 2004, el cual entre sus partes más importantes que a pesar de las buenas intenciones no ha representado desde la fecha de su creación un avance significativo para contrarrestar la problemática ambiental en los municipios, se pueden señalar las siguientes:

- Los fundamentos son: Que corresponde al señor Ministro de Ambiente y Recursos Naturales crear unidades y dependencias administrativas del Ministerio a su cargo, así como administrar sus recursos financieros, humanos y físicos, ejerciendo la potestad de gobierno y en consecuencia disponiendo la actividad de los medios personales y de mejor la utilización de los medios materiales para beneficio de la colectividad.
- Que corresponde al Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales establecer delegaciones regionales, departamentales y municipales, por medio de acuerdo Ministerial en que establezca, para cada caso concreto, la competencia territorial y funcional de la delegación respectiva.

“Artículo 1. Objeto. El presente Manual tiene como objeto normar la organización interna y las funciones de las delegaciones del Ministerio de



Ambiente y Recursos Naturales, en adelante también llamado Ministerio, conforme lo establece su Reglamento Orgánico Interno”.⁴⁵

- “Artículo 4. Estructura orgánica de las delegaciones. De conformidad con el Reglamento Orgánico Interno del Ministerio, las delegaciones se clasifican así:
a) Delegaciones Regionales b) Delegaciones Departamentales c) Delegaciones Municipales”.⁴⁶

- “Artículo 7. De la estructura de las delegaciones. Las delegaciones regionales, departamentales o municipales estarán a cargo de un delegado, nombrado por el Ministro de Ambiente y Recursos Naturales. Las delegaciones regionales estarán integradas por, como mínimo: a) Un delegado regional b) Una oficina Administrativa c) Una oficina de Gestión Ambiental y Recursos Naturales d) Una oficina de Cumplimiento legal e) Una oficina de Formación y Participación Social f) Las delegaciones departamentales y municipales que corresponda a la delegación regional respectiva...”.⁴⁷

- “Artículo 13. Atribuciones del Delegado Regional. El Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, en función de las distintas dinámicas de los territorios, podrá establecer, cuando así lo estime conveniente, delegaciones regionales, debiendo nombrar para el efecto un delegado regional que tendrá las siguientes atribuciones: a) Realizar las funciones sustantivas del Ministerio en

⁴⁵ Acuerdo Ministerial número 440-2004 Manual de organización y funciones de las delegaciones del ministerio de ambiente y recursos naturales.

⁴⁶ **ibíd.**

⁴⁷ **ibíd.**



región de la República asignada a la delegación, regional, incluyendo las establecidas en el Artículo 8 del Acuerdo Gubernativo 23-2003, Reglamento de Evaluación, Control y Seguimiento Ambiental. b) Identificar y realizar, en coordinación con las instancias regionales, gubernamentales y no gubernamentales, las tareas de prevención, seguimiento y control ambiental, e instruir en ese sentido a los delegados departamentales, siguiendo las directrices de la Dirección de Coordinación Nacional. c) Facilitar los procesos de participación social, promoción, educación y capacitación ambiental en la región a su cargo en coordinación con las delegaciones departamentales y municipales del Ministerio y otras instancias regionales gubernamentales y no gubernamentales...⁴⁸.”

4.5. Necesidad de que se cree el tributo ecológico municipal

A continuación tenemos ejemplos claros que en Latinoamérica se lucha por el mejoramiento del medio ambiente lo cual debe ser un ejemplo para el Estado de Guatemala.

4.5.1. Legislación comparada

A continuación, se realiza un análisis más detallado de los ordenamientos jurídicos de los países en los cuales se contemplan tributos municipales medioambientales siendo los siguientes:

⁴⁸ *Ibid.*



- Brasil

“La constitución brasileña...”.⁴⁹ dedica un capítulo entero al medio ambiente e impone a los poderes públicos y municipales, así como a la colectividad el deber de preservarlo en nombre de las generaciones futuras.

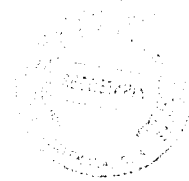
La estimulación de la protección ambiental está muy desarrollada por ejemplo, existen incentivos en el Impuesto Sobre la Renta que es cobrada en cada circunscripción territorial en forma independiente, para la reforestación o conservación del suelo y de los recursos acuíferos por ejemplo la tasa cobrada por el Instituto Brasileño de Medio Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables para el control y la fiscalización de las actividades contaminantes y de uso de los recursos naturales.

El propósito de Brasil es la creación de nuevos tributos ecológicos municipales para aumentar la carga tributaria ecológica relativa, utilizando los instrumentos fiscales hoy existentes como forma de orientar el comportamiento del contribuyente.

- México

La Constitución Política Federal del Estado Mexicano, establece la facultad que tiene en todo momento la nación Mexicana para establecer las medidas necesarias de preservación y restauración del equilibrio ecológico a nivel nacional, federado.

⁴⁹ www.redipd.org/legislacion/.../Brasil/constitucion_brasil_1988.pdf, (Guatemala, 25 de junio de 2011)



El marco legislativo concreto de la política ecológica en México es, desde 1988, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), en la que se establecen todos los instrumentos susceptibles de ser utilizados para este fin.

Sin embargo, la introducción del principio de quien contamina paga, no se hizo a nivel constitucional sino a través de la reforma a la LGEEPA en el año de 1996.

En cuanto a la distribución competencial, la Constitución Mexicana señala la facultad exclusiva del Congreso Federal para legislar tributos o contribuciones sobre el aprovechamiento y la explotación de los recursos naturales, e impuestos especiales sobre la energía eléctrica, gasolina y otros productos derivados del petróleo y la explotación forestal, entre otros.

Sin embargo, en la práctica, tanto la Federación como los Estados y los Municipios tienen potestad tributaria, con los límites establecidos en la propia Constitución nacional.

En México se han instrumentado diversos tributos medioambientales (tal es el caso del pago de derechos para la protección de los arrecifes, por ejemplo) los más importantes son los impuestos, los derechos y los aprovechamientos, sin embargo, la carga impositiva de estos tributos se ha mostrado insuficiente para la consecución del fin medioambiental puesto que el montante se determina después de haberse considerado otros factores como los sociales y los políticos, no los ambientales.



- Colombia

En este país, la tributación ambiental actual tiene un amplio desarrollo tanto legal como reglamentario, la ley 99/93⁵⁰, establece los principios generales ambientales y la fiscalidad ecológica se ha regulado a través de las tasas para financiar la política ambiental, entre las que destacan: las tasas retributivas y compensatorias, la tasa por utilización de aguas y la inversión obligatoria.

El hecho imponible común a todas ellas lo constituyen aquellas conductas que conllevan la utilización de la atmósfera, el agua o el suelo para introducir o arrojar desechos u otras sustancias, con un efecto nocivo.

En concreto, en las tasas compensatorias, el hecho imponible consiste en mantener los recursos naturales renovables mientras que las tasas retributivas tienen como finalidad crear incentivos permanentes, hasta el momento, sólo se ha regulado lo referente a las tasas por utilización de aguas, cuya recaudación es competencia de las corporaciones autónomas regionales.

Por otro lado, en lo relativo a la protección del agua la legislación colombiana exige que todo proyecto que conlleve el uso de agua de fuentes naturales para cualquier actividad industrial o no, deberá destinar no menos del uno por ciento del total de la inversión.

⁵⁰ s.slideshare.net/arangue87/colombia-99-93. (Guatemala, 25 de junio de 2011)



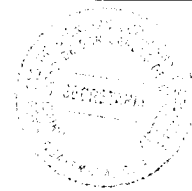
La recaudación corre a cargo de las Corporaciones Autónomas Regionales, en Colombia existen además otros instrumentos como los royalties sobre la producción petrolera y una tasa por la explotación forestal, cuando la reforestación no compensa el agotamiento del recurso.

También se establecen estímulos fiscales, como la exención del IVA en equipos para el control y monitoreo ambiental y en las importaciones de maquinaria o equipos, que no se fabriquen en el país, destinados a la mejora del medio ambiente, siempre que formen parte de un programa que se apruebe por el Ministerio del Medio Ambiente. Además se contemplan incentivos en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Jurídicas que inviertan de manera directa en la mejora del medio ambiente.

En definitiva, las políticas de prevención son la apuesta inequívoca del legislador colombiano de manera que, para lograr crear estímulos económicos a la protección de medio ambiente, la legislación colombiana cuenta con instrumentos de carácter económico, dentro de los cuales se encuentran los tributarios estos últimos se han instrumentado en forma de tasas, exenciones y beneficios fiscales a la inversión.

- Panamá

La Ley Fundamental de la República incluye un Capítulo titulado régimen ecológico, compuesto por cuatro artículos que establecen las directrices generales



de la política ambiental, además de estipular que la República de Panamá acata las normas de derecho internacional, entre éstas, destaca la Declaración de Río de Janeiro que, si bien no es una verdadera norma jurídica, constituye sin duda, una importante fuente de derecho, Panamá es un Estado unitario en el que no existen entes federales, regionales o estatales; las competencias, por tanto, se dividen en nacionales y locales, refiriéndose éstas últimas a los municipios de la República la a propia ley fundamental es la que determina qué impuestos son municipales y cuáles son nacionales, así como la posibilidad de cesión de impuestos y la separación de las rentas, gastos nacionales y municipales.

En concreto, establece las fuentes de ingreso municipal que incluyen importantes recursos naturales, como la extracción de minerales no metálicos y los derechos sobre la explotación de maderas, explotación y tala de bosques y define los nombrados impuestos municipales como los que no tengan incidencia fuera del Distrito.

4.5.2. Bases para el establecimiento del tributo ecológico municipal en el ordenamiento jurídico guatemalteco

De conformidad con el desarrollo del trabajo establecido en estas líneas, es importante señalar los aspectos necesarios para que sean tomados en cuenta como bases para la conformación del tributo ecológico municipal y son los siguientes:



- Se trata de disposiciones de tributación ecológica y medidas medioambientales por parte de las municipalidades.
- La importancia de que se aprueben medidas fiscales y administrativas es con el objeto que la Ley que se propone debe reunir un conjunto de medidas fiscales y administrativas que justifica que son, por regla general, instrumentos necesarios para el cumplimiento de los objetivos de política económica reflejados en lo que establece la Constitución Política de la República de Guatemala.

Las funciones del Estado y la calidad que tienen las municipalidades del país de acuerdo a los planes de descentralización administrativa y brindarle una mayor autonomía a los municipios.

- Asimismo, constituye una medida de reforzamiento de la progresividad del sistema fiscal, pues viene a traducirse en la reducción de este Impuesto para los patrimonios de las clases medias.
- Se deben crear por lo menos cuatro impuestos, a los que preceden unas disposiciones comunes a todos ellos.
- La utilización de los recursos sin poner en peligro la satisfacción de las necesidades de las generaciones venideras ha hecho necesaria la progresiva implantación de límites de diversa naturaleza que permitan compatibilizar el crecimiento económico con el respeto al medioambiente.



Constituye el marco de referencia para mejorar la calidad ambiental, mediante la aplicación de técnicas o instrumentos administrativos de prevención, corrección y control en el ámbito ambiental.

- Como medios complementarios para coadyuvar a la protección y defensa del medioambiente, las medidas en materia de fiscalidad ecológica incluyen un abanico de figuras impositivas con la finalidad de estimular e incentivar comportamientos más respetuosos con el entorno natural.
- Las medidas en materia de fiscalidad ecológica se dictan al amparo de lo dispuesto en la Constitución Política de la República de Guatemala, de la ley de Descentralización, del Código municipal, de la Ley para la Protección y mejoramiento del medio ambiente, etc.,

En las leyes anteriormente mencionadas se fundamenta la potestad del Estado para establecer y exigir tributos propios y para adoptar medidas en materia de protección del medio ambiente.

- Entre dichas medidas se encuentra la utilización de los tributos confines extra fiscales.
- Se debe establecer un capítulo que describa y contenga las disposiciones comunes a los impuestos ecológicos, abordándose la naturaleza, los conceptos y definiciones propios de la disciplina ambiental, las exenciones subjetivas, el régimen de compatibilidad de los beneficios fiscales, las



competencias administrativas para la aplicación de los impuestos, las reclamaciones contra los actos de aplicación de los impuestos, el lugar y forma de pago, las infracciones y sanciones, y la obligación de declarar el comienzo, modificación y cese de actividades.

- Asimismo se debe establecer la afectación de los ingresos procedentes de los impuestos ecológicos a la financiación de las actuaciones de la administración municipal en materia de protección medioambiental y conservación de los recursos naturales.
- Se debe constituir además, un fondo de reserva cuya dotación anual de los ingresos recaudados en cada ejercicio para atender situaciones de emergencia provocadas por catástrofes medioambientales.
- Se debe contar con la realización de un inventario de las emisiones contaminantes a nivel de los municipios, cuyo reflejo en el ámbito nacional determine la viabilidad de lo que se propone en cuanto a la prevención y control integrados de la contaminación.
- Para la configuración del hecho imponible de este impuesto se debe tener en cuenta las actividades industriales con un elevado potencial de contaminación *y una serie desustancias con incidencia en el medio ambiente atmosférico*, como son el dióxido de carbono (CO₂), los óxidos de nitrógeno (NOX), y los óxidos de azufre (SOX), entre otros.



- La Sección que crea y regula el impuesto sobre vertidos a las aguas litorales, que grava determinados vertidos en función de su incidencia contaminante en las aguas litorales, con la finalidad de evitarlos o reducirlos y mejorar la calidad de las aguas, el impuesto sobre vertidos a las aguas litorales tendera a la protección de las aguas litorales de las costas.

Constituye el hecho imponible del impuesto el vertido a las aguas litorales, con los parámetros característicos establecidos en estas bases, que se realice desde tierra a cualquier bien de dominio público marítimo-terrestre y a su zona de servidumbre de protección.

Por último y no menos importante debe reseñarse que se contempla también la aplicación de deducciones por inversiones destinadas al control, prevención y corrección de la contaminación hídrica, con el fin de reducir los vertidos a las aguas litorales.

- Los impuestos pueden ser: Impuesto sobre Actividades económicas de industria, comercio, servicio o de índole similar, la actividad industrial y de comercialización de bienes se considerará gravable en un Municipio, siempre que se ejerza mediante un establecimiento permanente, o base fija, ubicado en el territorio de ese Municipio, el hecho generador es el ejercicio habitual, en jurisdicción de un Municipio, de cualquier actividad lucrativa de carácter independiente, la base imponible está constituida por los ingresos brutos que esa actividad genera.

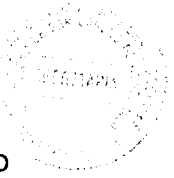


- El impuesto de Inmuebles urbanos derecho de frente. Este impuesto se aplicará a los inmuebles ubicados dentro de la jurisdicción territorial del Municipio, el Hecho Imponible lo constituye el ejercicio del derecho de propiedad sobre bienes inmuebles urbanos ubicados dentro de la jurisdicción de este Municipio, el hecho imponible una vez producido, representa para el contribuyente, el surgimiento de las obligaciones tributarias establecidas en la correspondiente municipalidad.

- Impuesto de Vehículos (Patente de Vehículos), el hecho imponible del presente impuesto lo constituye el ejercicio de la titularidad de la propiedad de uno o más vehículos, el impuesto se deberá realizar el primero de enero de cada año.

- Cuando la inscripción de un vehículo se produzca después de iniciado el año, el impuesto se causará en la oportunidad de la inscripción, la base imponible la determina la capacidad de desgaste de las vías públicas del Municipio, ocasionado por el tránsito y tráfico vehicular, cuantificable en dinero, tomando como base de cálculo el peso y número de ejes del vehículo en los términos establecidos en la Municipalidad correspondiente sobre Impuesto de Vehículos del Municipio.

- El impuesto sobre espectáculos públicos. Las personas que tienen bajo su responsabilidad la presentación de espectáculos públicos que se realicen en la jurisdicción del Municipio, tienen la obligación de pagar sus impuestos, las



cuales quedaran sujetas a las disposiciones del Consejo Municipal respectivo que le corresponde, y al pago de los tributos en ella establecidos.

- El impuesto sobre Juegos y apuestas lícitas. Son los impuestos que se recaudan por intermedio de la Gobernación Departamental, pero debe ser a través de la Alcaldía Municipal por concepto de juegos y apuestas lícitas. Ejemplo: los ingresos de una agencia de lotería.
- El impuesto sobre propaganda y publicidad comercial. La Municipalidad que regula este impuesto tiene por objeto regular y establecer el procedimiento que deben cumplir las personas cuyo producto esté relacionado con la propaganda y publicidad comercial que se realice a través de anuncios, avisos o imagen que con fines publicitarios sea editada, exhibida en bienes del dominio público municipal o en inmuebles de propiedad privada, siempre que sean visibles por el público.

Lo mencionado en el párrafo anterior debe darse a conocer de forma impresa en la vía pública o se traslade mediante vehículos, dentro de la jurisdicción del Municipio, las cuales quedarán sujetas a las disposiciones de la Municipalidad correspondiente que lo regule.

- Se deben crear las siguientes secciones que se dediquen a la fiscalidad de los residuos, estableciendo y regulando otros dos impuestos distintos aunque íntimamente relacionados: el impuesto sobre depósito de residuos radiactivos



y el impuesto sobre depósito de residuos peligrosos, así también se debe tomar en cuenta lo relativo a los desechos sólidos.

- Debe crearse un capítulo que se refiera a medidas en materia de medio ambiente, y como complemento a la creación de los impuestos ecológicos municipales.
- Se establecerán normas relativas a la contratación ya las subvenciones y ayudas públicas, que pretenden fomentar la realización de conductas más respetuosas con el medio ambiente, valorándose por la Administración el compromiso medioambiental de los ciudadanos habitantes de la República.
- Un apartado relacionado con Inventario de Espacios Naturales Protegidos de cada uno de los municipios y se deberán establecer medidas adicionales tendientes a su debida protección, que podrá ser de dos clases: zonas de especial protección para las aves y zonas especiales de conservación.

Con esta modificación normativa se tiene como pretensión principal asegurar la supervivencia, la protección y la reproducción de las especies de aves, y con ellos mantener y restablecer los hábitats naturales en un estado de conservación favorable.

- También un capítulo que se refiera a medidas en materia de empresas y otras entidades, con la finalidad de adaptar las normas sobre contratación administrativa, las entidades privadas cualquiera que sea su naturaleza



jurídica, tengan la condición de poder adjudicador de conformidad con las disposiciones municipales

- Otro capítulo que se refiera a medidas en materia de expropiación forzosa, para la aprobación de los proyectos de infraestructuras hidráulicas de abastecimiento de agua, saneamiento y depuración de las aguas residuales urbanas y de encauzamiento y defensa de márgenes y riberas en áreas urbanas de interés de la comuna respectiva.

Supondrá, implícitamente, la declaración de urgente ocupación de los bienes y adquisición de derechos correspondientes a los efectos de expropiación, ocupación temporal o definitiva, o de imposición o modificación de servidumbres, disponiéndose así de una herramienta que coadyuve a la rapidez demandada en este tipo de actuaciones de previsión y dotación.

Asimismo, se debe crear la Consejería que será el órgano administrativo competente en materia de urbanismo.

La Consejería en referencia tendrá como función principal la posibilidad de ejercer la facultad de decisión respecto de los terrenos y edificaciones propiedad de la Administración Pública o del propio Estado en caso de desafectación de su destino público.

- Las medidas en materia de género que respondan a los objetivos generales de avanzar en la consecución de la igualdad real y efectiva entre las mujeres y



los hombres, eliminar cualquier forma de discriminación y fomentar la participación de las mismas en la vida política, económica, cultural y social.

- Lo relativo a integración de las personas sordas, o con cualquier discapacidad, se adoptan medidas tendentes a la integración de las mismas en el ámbito educativo y a la implantación de la lengua de signos.
- Así también en el caso de los jóvenes, la creación de un Consejo como órgano de participación, representación y consulta en el desarrollo de las políticas de cada comunidad en materia de juventud.
- Facilitar el acceso a la propiedad de las explotaciones agrarias adjudicadas en concesión administrativa, se prevé que los titulares de explotaciones agrarias de carácter comunitario deben aprobar medidas fiscales y administrativas. para solicitar la adjudicación en propiedad de las referidas explotaciones, mejorando el precio mediante la deducción del valor amortizado de las obras y mejoras realizadas.
- Se debe crear un régimen sancionador donde se deberá delimitar las infracciones, faltas y delitos, estableciendo los supuestos y las sanciones que correspondan.
- Sera necesario definir quién será el competente a efecto de seguir el procedimiento tanto administrativo como judicial para hacer efectivo el cumplimiento de las sanciones que se impongan a todos aquellos ciudadanos que atenten contra el medio ambiente.

- Para el caso de las infracciones deberán ser sancionadas con multa se deberá otorgar la competencia a los juzgados de asuntos municipales según lo establecido Artículo 259 de la Constitución Política de la República de Guatemala a efecto se emita la resolución correspondiente donde se ordene el pago de la multa por el infractor.

- Se deberá establecer el mecanismo de cobro de las multas a consecuencia de las infracciones cometidas en contra del medio ambiente, estableciendo el órgano jurisdiccional competente y el procedimiento de cobro debiendo especificar la normativa jurídica aplicable al caso.



CONCLUSIONES

1. El deterioro ambiental es latente en Guatemala, lo que ha puesto en evidencia a lo largo de los últimos años, que el Estado, no ha tomado conciencia del problema ambiental y la necesidad de hacerle frente.
2. Entre problemas ambientales se encuentran los siguientes: El agotamiento de los recursos naturales, las consecuencias del calentamiento global ocasionado por la concentración excesiva de los llamados “gases de efecto invernadero” y la obtención de energías baratas y limpias, son algunos de los problemas que tiene que hacer frente de manera decidida.
3. El derecho ambiental tiene íntima relación con el derecho tributario, en este contexto, el uso de los instrumentos económicos para paliar estos efectos y modificar las conductas en un sentido positivo hacia el medioambiente, se perfila como eficiente y poco traumático desde el punto de vista del mercado
4. Existen los tributos como obligaciones de los ciudadanos para colaborar con el Estado para la protección de la vida y el bienestar de la colectividad para la cual sirve, sin embargo, en el caso de Guatemala, es evidente de que estos tributos en forma generalizada no son suficientes pues no se han dedicado a contrarrestar los problemas del grave deterioro ambiental que sufren los ciudadanos guatemaltecos y que resulta evidente.



5. La inexistencia de tributos medio ambientales de carácter municipal, contribuyen a que el Estado no logre cubrir las necesidades específicas de cada municipio, a pesar de que existe un marco normativo que tiende a la descentralización y mejor y mayor autonomía del municipio y en el tema ambiental sería conveniente.



RECOMENDACIONES

1. El Estado debe crear los mecanismos materiales, pues los legales ya existen para tender a la descentralización y una mayor autonomía de los municipios para el logro de su desarrollo.
2. El Estado de Guatemala, tiene por mandato constitucional la obligación de brindar salud y seguridad, así como bienestar general a los ciudadanos guatemaltecos, sin embargo, no lo hace, pues no ofrece el ejercicio de los derechos ciudadanos a un medio ambiente sano, y esto en gran parte se debe a la falta de recursos y una ejecución de políticas públicas tendentes a minimizar el problema ambiental guatemalteco.
3. Es necesario crear los tributos medioambientales a través del proceso legislativo, para lo cual se han expuesto los principales riesgos y oportunidades para su aplicación, así también se deberá establecer los mecanismos para la conformación de un marco jurídico al respecto.
4. En ejercicio de las potestades estatales, debe el Estado centrarse en la imposición ambiental, y contribuir con su desarrollo, como por ejemplo, la creación de mercados de bienes y servicios ambientales y conservar su patrimonio natural, llegando esta protección, en la mayoría de los casos al ámbito constitucional y lograr con ello una mayor autonomía municipal.



5. Es sumamente necesaria la creación de los tributos municipales, estos aumentará la autonomía municipal y contribuirán a elevar el presupuesto de los municipios para cumplir con la obligación social que es la protección del medio ambiente.



BIBLIOGRAFÍA

ÁLVAREZ GENDIN, Sabino. **Derecho tributario**. España. 1941

CALDERÓN MORALES, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo**. Guatemala: Ed. Orión, 2006.

CASTILLO GONZALEZ, Jorge Mario. **Derecho administrativo guatemalteco**. Guatemala. Ed. Impresiones Graficas, 2008.

es.wikipedia.org/wiki/Código_de_Hammurabi, (Guatemala, 24 de junio de 2011).

es.wikipedia.org/wiki/Cumbre_de_la_Tierra (Guatemala, 25 de junio de 2011).

es.wikipedia.org/wiki/Constitución_Política_del_Perú_de_1993. (Guatemala, 25 de junio de 2011).

FOUNROUGE GIULLIANI, Carlos. **El derecho financiero**. Argentina. Ed. Candal, 1996.

GONZÁLEZ BALLAR, Rafael. **El derecho ambiental en Costa Rica**, Ed. Limites y Alcances, Costa Rica, 1994.

MORENO TRUJILLO Eulalia. **La protección jurídico privada del ambiente y la responsabilidad por su deterioro**. España, Ed. José María, 1991.

MONTERROSO VELÁSQUEZ DE MORALES, Gladis Elizabeth. **Derecho financiero**. Guatemala. Ed. Autores, 2007.

OSSORIO, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**. Guatemala Ed.; (s.l.i.), 1997.

s.slideshare.net/arangue87/colombia-99-93. (Guatemala, 25 de junio de 2011).

VILLEGAS Héctor. **Derecho financiero y tributario**. Argentina, Ed. De Palma. 1997.

www.legislacionperu.com.html. (Guatemala, 21 de junio de 2011).

www.onu.com.html. (Guatemala, 24 de junio de 2011).



www.onu.com.html. (Guatemala, 24 de junio de 2011).

www.unicef.org/spanish/crc/.../Declaracion_Derechos_Humanos.pdf, (Guatemala, 25 de junio de 2011).

www.unep.org/geo/geo4/report/geo-4_report_full_es.pdf, (Guatemala, 25 de junio de 2011).

www.legislacionperu.com.html. (Guatemala, 25 de junio de 2011).

www.peru.gob.pe/.../PLAN10254Ley%20de%20Tributaci%C3%B3n%20Mun. (Guatemala, 25 de junio de 2011).

www.redipd.org/legislacion/.../Brasil/constitucion_brasil_1988.pdf. (Guatemala, 25 de junio de 2011).

Legislación:

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

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

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

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

Ley del Organismo Ejecutivo. Congreso de la República de Guatemala, Decreto 114-97, 1997.

Ley Orgánica de la Superintendencia de Administración Tributaria. Congreso de la República de Guatemala, Decreto 1-98, 1998.

Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente. Congreso de la República de Guatemala, Decreto número 68-86, 1986.

Ley de Tributación Municipal Decreto Legislativo 776, Lima Perú.



Ley General Tributaria. Ley 230/1963, Madrid, España. 2001.

Ley Reguladora de las Haciendas Locales. Ley 39/1988. Madrid, España. 2001.

Manual de Organización y Funciones de las Delegaciones del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales. Acuerdo Ministerial número 440-2004, 2004.