



Recopilación jurisprudencial

DERECHO MUNICIPAL

IURISTaller
26 de agosto de 2015

Lic. Juan Pablo Gramajo Castro

COBROS POR LICENCIAS MUNICIPALES: ¿TASAS O ARBITRIOS?

I.

Son arbitrios, municipalidad no puede establecerlos

Durante muchos años, se consolidó el criterio según el cual los cobros establecidos por las municipalidades en concepto de licencias (especialmente, de construcción y afines) no constituían tasas, sino arbitrios, y sobre esa base se declararon inconstitucionales varias disposiciones que pretendían establecer “tasas” por licencias municipales, y se otorgaron amparos para evitar su cobro dentro de trámites administrativos.

*

Corte de Constitucionalidad.

Expediente 536-2007.

18 de marzo de 2009.

<http://iuristec.com.gt/index.php?title=Sentencia:20090318-0000-536-2007>

En lo atinente a la supuesta violación al artículo 5o constitucional, deviene imperativo acotar que al disponer que *toda persona tiene derecho a hacer lo que la ley no prohíbe*, la disposición fundamental utiliza el concepto **ley** en sentido material, no formal, es decir, atendiendo no al órgano emisor del precepto normativo de que se trate, sino a la naturaleza de éste, comprendiendo *toda norma jurídica de carácter general, emitida con el objeto de regular las relaciones sociales a fin de asegurar la pacífica convivencia*, siendo indiferente el órgano del que haya emanado. De esa cuenta, dentro del concepto de ley contenido en el artículo 5o de la Constitución, tienen cabida, además de los Decretos del Congreso de la República (leyes ordinarias), entre otras clases de normas, los Reglamentos emitidos por la autoridad municipal, como el que se impugna, deviniendo que la libertad de acción consagrado por el citado precepto fundamental puede ser limitada por aquellas prohibiciones que aquél imponga a los administrados. En tal sentido, no se evidencia el vicio imputado al artículo 18o reglamentario.



Corte de Constitucionalidad.

Expediente 2107-2013.

12 de mayo de 2015.

<http://iuristec.com.gt/index.php?title=Sentencia:20150512-0000-2107-2013>

El artículo 43 constitucional establece: “Se reconoce la libertad de industria, de comercio y de trabajo, **salvo las limitaciones que por motivos sociales o de interés nacional impongan las leyes**”. De lo subrayado se aprecia que los límites que se impongan a la libertad de industria, comercio y trabajo deben ser determinados por el Congreso de la República, en ejercicio de la potestad legislativa, con fundamento en motivos sociales o de interés nacional.

Por su parte, el artículo 253 del texto constitucional determina que los municipios de la República son instituciones autónomas y, entre sus funciones, les corresponde atender el ordenamiento territorial de su jurisdicción; para el efecto, emitirán las ordenanzas y reglamentos respectivos. Del mismo modo, el Código Municipal confiere a los municipios determinadas potestades, entre ellas –por conducto de los Concejos Municipales– el ordenamiento territorial y control urbanístico de su circunscripción (artículo 35, inciso b)). Asimismo, señala el artículo 142 del Código Municipal: “*Las Municipalidades están obligadas a formular y ejecutar planes de ordenamiento territorial y de desarrollo integral de sus municipios, y por consiguiente, les corresponde la función de proyectar, realizar y reglamentar la planeación, proyección, ejecución y control urbanísticos, así como la preservación y mejoramiento del entorno y el ornato...*”. Los planes de ordenamiento territorial que estas formulen y ejecuten, deben determinar “*...el uso del suelo dentro de la circunscripción territorial del municipios, de acuerdo con la vocación del mismo y las tendencias de crecimiento de los centros poblados y desarrollo urbanístico...*” (artículo 143 del Código Municipal).

[...] Para una mejor intelección de la norma cuya inconstitucionalidad se denuncia, cabe traer a colación disposiciones contenidas en el Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Guatemala, ello con la finalidad de determinar sus alcances. En ese sentido, particular importancia revisten los artículos 2 y 3 del Plan de Ordenamiento Territorial mencionado, pues determinan que este es el instrumento básico constituido por normas técnicas, legales y administrativas establecidas con la finalidad de promover, regular y orientar el desarrollo integral del municipio, así como mejorar la calidad de vida de sus habitantes mediante la transformación, utilización y ocupación racional y sostenible de su territorio.

(...) Así pues, para determinar si la disposición cuestionada contraviene el artículo 43 constitucional, cabe preguntarse si, como afirma la interponente, el precepto cuestionado debió haber emanado del Congreso de la República; o si la norma cuestionada es manifestación legítima de la función que el artículo 253 del texto fundamental confiere a los municipios en lo que respecta al ordenamiento territorial de su jurisdicción.

Para el efecto, es preciso señalar que el artículo 43 constitucional reconoce a las personas el derecho de elegir libremente la actividad industrial, comercial o laboral a la que deseen dedicarse, salvo las limitaciones que a esta libertad, por motivos sociales o de interés nacional, se impongan legalmente. Esta libertad puede ser objeto regulación, siempre que emane de órganos competentes y que en las disposiciones normativas que se emitan no se disminuya, restrinja o tergiversarse la esencia de esta garantía, que es la de permitir a las personas decidir autónomamente la actividad a que han de dedicarse.



La norma cuestionada emplea términos como: “*inmuebles privados ubicados en áreas residenciales*”, “*inmueble autorizado para uso residencial*”, “*cambio de uso del suelo*”, etc., que evidencian, en primer término, que forma parte de una disposición de ordenamiento territorial. Además, es preciso señalar que el enunciado: “*inmuebles privados ubicados en áreas residenciales*” delimita el espacio normativamente vinculado por la disposición municipal; es decir, la regulación impuesta por la norma en cuanto a la instalación de estructuras en el subsuelo o terrazas y a la colocación de antenas para el servicio de telecomunicaciones, con fines comerciales, alcanza únicamente a estos inmuebles –sin perjuicio de lo que establezcan otras normas municipales que rijan la materia–.

Las normas de ordenamiento territorial, por medio de la transformación, utilización y ocupación racional y sostenible del territorio, procuran promover, regular y orientar el desarrollo integral del municipio. De esa cuenta, las disposiciones municipales de esta naturaleza, dada su finalidad ordenadora y previsoras, pueden disponer que el uso y manejo del territorio responda a objetivos que pueden ser sociales, económicos, urbanísticos o ecológicos. Lo anterior quiere decir que pueden determinar los espacios que, como es el caso de la norma cuestionada, quedan sujetos a un régimen particular.

Lo anterior permite a esta Corte concluir que el precepto denunciado ha sido emitido en ejercicio legítimo de la atribución que la Constitución Política asigna a las municipalidades respecto del ordenamiento territorial de su jurisdicción y en ese sentido, no resulta contrario a la reserva de ley establecida en el artículo 43 constitucional.

Corte de Constitucionalidad.

Expediente 521-2001.

15 de mayo de 2002.

<http://iuristec.com.gt/index.php?title=Sentencia:521-2001-0000>

En igual sentido: <http://iuristec.com.gt/index.php?title=Sentencia:1429-2001-0000>

El artículo 239 de la Constitución consagra el principio de legalidad en materia tributaria, que garantiza que la única fuente creadora de tributos debe ser la ley, estableciendo que es potestad exclusiva del Congreso de la República decretar impuestos, arbitrios y contribuciones especiales, así como la determinación de las bases de recaudación de dichos tributos. En el artículo 255 de ese cuerpo de normas fundamentales se establece que la captación de recursos económicos del municipio debe sujetarse al principio contenido en el artículo 239 *ibid.*

El Acuerdo impugnado creó el reglamento para obtener licencia municipal de funcionamiento de establecimientos comerciales, de servicios profesionales y servicios en general, industriales, diversiones y espectáculos ubicados en el Municipio de Mixco del departamento de Guatemala.

La tasa, según la ya reiterada jurisprudencia de esta Corte, es una relación de cambio en virtud de la cual un particular paga voluntariamente una suma de dinero y debe recibir como contraprestación un determinado servicio público. De esta definición se infiere que el tributo creado en la norma impugnada no constituye una tasa, puesto que la exacción onerosa que se obliga pagar a las empresas que encuadran su actividad en los supuestos establecidos no se generan de manera voluntaria ni está previsto como contraprestación a ese pago un determinado servicio público más que los que el ente creador de la norma está obligado a



proporcionar, en este caso el trámite administrativo para autorizar el funcionamiento de las empresas y el ordenamiento territorial. En todo caso, esta exacción en la forma creada encuadra en la definición legal de arbitrio que hace el artículo 12 del Código Tributario (Decreto 6-91 del Congreso de la República).

Corte de Constitucionalidad.

Expediente 2313-2004.

9 de junio de 2005.

<http://iuristec.com.gt/index.php?title=Sentencia:2313-2004-0000>

En igual sentido: <http://iuristec.com.gt/index.php?title=Sentencia:182-2005-0000>¹

Conforme reiterado criterio de esta Corte, “tasa” es un tributo cuya obligación tiene como hecho generador, la prestación efectiva o potencial, de un servicio público individualizado a favor del contribuyente; es decir, es una relación de cambio en virtud de la cual un particular paga voluntariamente una suma de dinero y debe recibir como contraprestación un determinado servicio público. Por su parte, el artículo 12 del Código Tributario (Decreto 6-91 del Congreso de la República), preceptúa: “...arbitrio es el impuesto decretado por ley a favor de una o varias municipalidades...”.

El principio de seguridad jurídica que consagra el artículo 2º. de la Constitución, consiste en la certeza que tiene el ciudadano, dentro de un Estado de Derecho hacia el ordenamiento jurídico; es decir, hacia el conjunto de leyes que garantizan su seguridad, y demanda que dicha legislación sea coherente e inteligible; en tal virtud, las autoridades en el ejercicio de sus facultades legales, deben actuar observando dicho principio, respetando las leyes vigentes, principalmente la ley fundamental.

La Constitución también consagra, en el artículo 239, el principio de legalidad en materia tributaria, que garantiza como única fuente creadora de tributos a la ley en sentido formal y material, y reserva con exclusividad al Congreso de la República, la potestad de decretar impuestos ordinarios y extraordinarios, arbitrios y contribuciones especiales y fijar las bases de su recaudación. En concordancia con dicha norma, el artículo 255 del mismo cuerpo de normas fundamentales establece que la captación de recursos económicos del municipio debe sujetarse al principio de legalidad tributaria precitado, a la ley, y a las necesidades de los municipios.

La entidad accionante denuncia que la disposición impugnada² viola la seguridad jurídica contenida en los artículos constitucionales antes referidos, porque siendo un arbitrio éste fue emitido por medio de un acto emanado por el Concejo Municipal de Santa Catarina Pinula del

¹ “En el presente caso, se promueve acción de Inconstitucionalidad General Parcial de los artículos 24, 31, 32 y 33 del Reglamento de Localización e Instalación Industrial para el Municipio y Área de Influencia Urbana de la Ciudad de Guatemala, aprobado el tres de agosto de mil novecientos setenta y uno por el Concejo Municipal de la Ciudad de Guatemala (...): En cuanto al artículo 24 del Reglamento impugnado, que indica que la Unidad de Control Urbano se encuentra facultada para otorgar licencia de ocupación por un período inicial de tres años, y posteriormente por períodos prorrogables de cinco años, previo pago de la tasa de revisión correspondiente, cuyo monto será del medio por ciento del capital fijo de la empresa...”.

² “En el caso de estudio, se ha impugnado de inconstitucionalidad parcial el artículo 9º, inciso f) del Acuerdo Municipal emitido el cuatro de diciembre de dos mil tres por el Concejo Municipal de Santa Catarina Pinula, departamento de Guatemala, que regula el Plan de Tasas de esa municipalidad, que fija precios para instalación de postes de alumbrado p/cable tv, internet; de postes de concreto p/cable tv, internet; de cableado (aéreo y subterráneo) para cable tv, internet, por metro lineal; construcción de caja de registro; construcción de torres o estaciones para telefonía;zanjeo en vía pública, y casetas o cuartos de control, por considerar que tal regulación viola los artículos 171, literales a) y c), 175 primer párrafo, 204, 239, 243 y 255 de la Constitución Política de la República”.



departamento de Guatemala, órgano colegiado que, a juicio de esta Corte, invadió el ámbito de competencia del Congreso de la República, ejerciendo ilegalmente un poder tributario otorgado con exclusividad a dicho Organismo del Estado.

De ahí que el análisis correspondiente permita colegir que al emitirse la disposición municipal cuestionada, no solo no se estableció como contraprestación al pago de la tasa impuesta un servicio público a favor del contribuyente -es lo que constituye un elemento indispensable para la existencia de dicho tributo- sino que, la exacción indicada no se genera de manera voluntaria, y de ahí que no reviste las características propias de una tasa; de suerte que el cobro pretendido en la normativa impugnada cuadra pero en la definición legal de arbitrio contenida en el artículo 12 del Código Tributario. Por lo anterior, se concluye que la disposición objetada contraviene lo preceptuado en los artículos constitucionales referidos por la entidad postulante, pues vulnera los principios de seguridad jurídica y de legalidad tributaria, contenidos en dichas normas y por ello procede declarar su inconstitucionalidad.

Corte de Constitucionalidad.

Expediente 1675-2005.

4 de enero de 2007.

<http://iuristec.com.gt/index.php?title=Sentencia:1675-2005-0000>

En cuanto a la conculcación del artículo 4º de la Constitución Política de la República de Guatemala, esta Corte ha sostenido el criterio que el principio de igualdad hace una referencia a la universalidad de la ley, pero no prohíbe, ni se opone a dicho principio, el hecho que en la normativa se contemple la necesidad o conveniencia de clasificar y diferenciar situaciones distintas y darles un tratamiento diverso, siempre que tal diferencia tenga una justificación razonable de acuerdo al sistema de valores que la Constitución Política de la República de Guatemala acoge, por lo que la normativa *sub litis*, al consignar en su artículo 1: “*Las presentes normas regulan la construcción y/o instalación de torres de transmisión de información de energía, construcción de casetas, instalación de bases y colocación de antenas en el Cerro Chino y otros lugares, dentro de la jurisdicción del municipio de San Vicente Pacaya, Departamento de Escuintla.*”, se encuentra acorde con la tesis de este Tribunal, toda vez, que el ente emisor de la norma, consideró conveniente diferenciar situaciones distintas entre dos sectores de intereses diversos, justificándolo en que para el aprovechamiento especial de los bienes de uso común y no común se necesita concesión otorgada con los requisitos de ley.

(...) Para determinar las violaciones al principio de jerarquía normativa y de legalidad tributaria que se denuncian, se debe establecer la naturaleza jurídica de la exacción establecida en la normativa cuestionada de inconstitucionalidad, para comprobar si se trata de una tasa municipal o de un arbitrio, en virtud de ser facultades reguladoras de entes distintos.

Es indiscutible que a tenor de los artículos 253 y 255 de la Constitución Política de la República de Guatemala, los municipios tienen la facultad de obtener y disponer de sus recursos, debiendo, las respectivas corporaciones municipales procurar el fortalecimiento económico de sus municipios para poder realizar las obras y prestación de servicios a los vecinos; sin embargo, tal captación –sentencia el precepto constitucional– debe ajustarse a lo establecido en el artículo 239 de la Ley Suprema, a la ley ordinaria y a las necesidades de los municipios. La citada norma constitucional establece que corresponde con exclusividad al Congreso de la República decretar impuestos ordinarios y extraordinarios, arbitrios y contribuciones especiales, conforme a las necesidades del Estado y de acuerdo a la equidad y



justicia tributaria, así como determinar las bases de recaudación, especialmente las siguientes: a) el hecho generador de la relación tributaria; b) las exenciones; c) el sujeto pasivo del tributo y la responsabilidad solidaria; d) la base imponible y el tipo impositivo; e) las deducciones, los descuentos, reducciones y recargos y f) las infracciones y sanciones tributarias. Son nulas *ipso jure* las disposiciones, jerárquicamente inferiores a la ley, que contradigan o tergiversen las normas legales reguladoras de las bases de recaudación del tributo. Las disposiciones reglamentarias no pueden modificar dichas bases y se deben concretar a normar lo relativo al cobro administrativo del tributo y establecer los procedimientos que faciliten su recaudación. Este último precepto, se fundamenta en el principio de legalidad en materia tributaria el cual exige que la creación de impuestos ordinarios y extraordinarios, arbitrios y contribuciones especiales sea una función pública asignada exclusivamente al Organismo Legislativo.

Como los tributos son prestaciones generalmente en dinero exigidas por el Estado a los ciudadanos con el objeto de obtener recursos para el cumplimiento de sus fines, el Código Tributario determina como clases de tributos: los impuestos, arbitrios, contribuciones especiales y contribuciones por mejoras. El impuesto lo define como el tributo que tiene como hecho generador, una actividad estatal general no relacionada concretamente con el contribuyente; y el arbitrio, como un impuesto decretado por ley a favor de una o varias municipalidades; de ahí que, un arbitrio, es un tributo que tiene como hecho generador una actividad municipal general, pero no relacionada concretamente con el contribuyente.

En cuanto a las tasas, cuya creación sí es competencia de las corporaciones municipales, esta Corte ha acogido reiteradamente el concepto que la define como la cuota-parte del costo de producción de los servicios públicos indivisibles, que el poder público obtiene legalmente de los particulares según su individual y efectivo consumo de tales servicios. De ese concepto se deduce que las principales características de las tasas son: a) se pagan por el disfrute real o potencial de un servicio. Las entidades estatales las pueden cobrar a cada particular en la medida que recibe el servicio; b) es semejante al impuesto pues lleva implícita la coerción sobre el que esté obligado a pagarla; c) deben elaborarse tomando en cuenta el costo efectivo del servicio más un porcentaje de utilidad para el desarrollo; d) los recursos generados sólo pueden ser destinados a la financiación de gastos del servicio público; e) los contribuyentes son identificados con relativa facilidad; f) queda a juicio de la entidad respectiva, el método de distribución de los costos de servicio.

El Acuerdo *sub litis* fija en el artículo 6º. una tabla de costos por la emisión de la licencia municipal para construcción y el artículo 7 establece una tabla de costos de renta mensual cuando la construcción se realice en propiedad comunal o patrimonial del municipio. De esa cuenta, esta Corte advierte que el contribuyente de tales pagos obtiene por el pago de tales montos una licencia de construcción para la instalación de los dispositivos mencionados, así como el uso de bienes de uso público a raíz de la obtención de dicha licencia, cuestiones que sirven de contraprestaciones directas y ciertas, lo que conlleva a calificar tal imposición como una tasa municipal, pues ésta es una relación de cambio en virtud de la cual un particular paga voluntariamente una suma de dinero y debe recibir como contraprestación un determinado servicio público como lo ha pronunciado este Tribunal en otros fallos en impugnaciones similares a la presente (Sentencias de 31 de agosto de 1995 y 20 de junio de 1996. Expedientes 259-93 y 533-95. Gacetas 37 y 40).



Corte de Constitucionalidad.

Expediente 794-2007.

6 de noviembre de 2007.

<http://iuristec.com.gt/index.php?title=Sentencia:20071106-0000-794-2007>

*

Esta sentencia reviste especial interés en cuanto a su contenido, pues se refiere de modo amplio y específico a las licencias de desarrollo inmobiliario, invocando y citando diversos precedentes, los cuales desarrolla aún más, analizando aspectos concretos a la luz de la ley y la doctrina. Hasta donde conozco, es la más completa y quizá mejor exposición de este tema, recogiendo lo establecido por la Corte de Constitucionalidad antes de la variación que posteriormente expondremos.

*

Es jurisprudencia de esta Corte que: *“El artículo 239 de la Constitución consagra el principio de legalidad en materia tributaria, que garantiza que la única fuente creadora de tributos debe ser la ley, estableciendo que es potestad exclusiva del Congreso de la República decretar impuestos, arbitrios y contribuciones especiales, así como la determinación de las bases de recaudación de dichos tributos. En el artículo 255 de ese cuerpo de normas fundamentales se establece que la captación de recursos económicos del municipio debe sujetarse al principio contenido en el artículo 239 ibid... La tasa, según la ya reiterada jurisprudencia de esta Corte, es una relación bilateral en virtud de la cual un particular paga voluntariamente una suma de dinero y debe recibir como contraprestación un determinado servicio público. De esta definición se infiere que el tributo creado en la norma impugnada no constituye una tasa, puesto que la exacción onerosa que se obliga pagar a las empresas que encuadran su actividad en los supuestos establecidos no se generan de manera voluntaria ni está previsto como contraprestación a ese pago un determinado servicio público más que los que el ente creador de la norma está obligado a proporcionar, en este caso, el trámite administrativo para autorizar el funcionamiento de las empresas. En todo caso, esta exacción en la forma creada, encuadra en la definición legal de arbitrio que hace el artículo 12 del Código Tributario (Decreto 6-91 del Congreso de la República).” Sentencias dictadas en los expedientes 544-2001, 1429-2001 y 1891-2001.*

La jurisprudencia citada constituye el criterio sostenido por esta Corte de conformidad con lo establecido en el artículo 43 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, recalcando que, en un caso similar al presente, se sostuvo que *“El análisis que se impone en este caso [inconstitucionalidad general parcial de los artículos 3º, 4º, 5º, 6º, 7º. y 9º del Acuerdo emitido por el Concejo Municipal de Santa Catarina Pinula de dos de agosto de dos mil uno, Plan de tasas por licencia de construcción], es si la contraprestación por la emisión de licencias de construcción a que se refieren las normas impugnadas, reúne o no las condiciones para ser calificada como tasa... Ahora bien, quedó advertido en los precedentes que por su reiteración [544-2001, 1429-2001 y 1891-2001] son jurisprudencia de esta Corte, que la actividad que deba desarrollar el ente municipal para expedir las licencias de que tratan las normas cuestionadas, no constituyen en puridad un servicio público, lo que se advierte de la frase de este tribunal que dice: ‘ni está previsto como contraprestación a ese pago un determinado servicio público más que los que el ente creador de la norma está obligado a proporcionar, en este caso, el trámite administrativo para autorizar el funcionamiento de las empresas’. Siendo que tal servicio no se presta por requerimiento –voluntariedad- del administrado, sino por imposición del propio ente municipal que obliga al particular a recurrir al requerimiento de una*



licencia de construcción, porque de otro modo no puede ejecutar su derecho de hacer en su propiedad todo cuanto quiera, respetando las propias limitaciones que imponen las leyes, el elemento voluntariedad en el requerimiento del servicio y en el pago, es inexistente. De esa suerte, aunque hay una relación directa entre el ente facultado de expedir la licencia y el obligado al pago por ella, que podría hacer situar el cobro dentro del ámbito de las tasas, no se cumple en esa relación la otra condicionante de este impuesto, como lo es la voluntariedad. En efecto, la voluntad de pago o de requerir el servicio es inexistente en las normas que se cuestionan por la razón que ya quedó asentada, lo que implica que la exacción pretendida no puede situarse dentro de la clasificación de tasas cuya facultad de creación le ha sido dada al municipio. Ello conduce a la conclusión ... que lo que se trata es de actos "necesarios" que debe ejecutar el ente municipal para autorizar la ejecución de los actos previstos en las normas impugnadas, los cuales constituyen servicios como tal, como el ente municipal pretende hacer valer en las normas emitidas. No siendo servicio, no es dable la imposición de tasas sobre el mismo y con ello extraer dinero del particular, pues no se da el supuesto previsto en la ley para la realización del cobro." Sentencia de trece (13) de agosto de dos mil tres (2003), dictada dentro de los expedientes acumulados 541-2002 y 953-2002.

(...) En el presente caso, el Concejo Municipal de San Lucas Sacatepéquez del departamento de Sacatepéquez (...) amplió la tasa municipal para otorgar licencia para llevar a cabo una lotificación, parcelamiento, urbanización, complejo habitacional, condominio y cualquier otra forma de desarrollo en el área urbana o rural de ese Municipio.

[...] Como cuestión previa (...) se trae a colación definiciones legales y doctrinarias de los aspectos tributarios que servirán al estudio de aquella.

A) Ingresos Municipales y el Principio de Legalidad en materia tributaria: El artículo 239 de la Constitución Política de la República de Guatemala consagra el *Principio de Legalidad en materia tributaria* garantizando que la única fuente creadora de tributos es la ley; establece que es potestad exclusiva del Congreso de la República decretar impuestos, arbitrios y contribuciones especiales, así como la determinación de las bases recaudación de dichos tributos.

Con relación a la captación de recursos económicos del municipio, en el artículo 255 de ese cuerpo de normas fundamentales se establece que tal actividad debe sujetarse al principio contenido en el artículo 239 *ibid*, la ley y las necesidades del municipio.

El Código Tributario puntualiza: Son tributos los impuestos, arbitrios, contribuciones especiales y contribuciones por mejoras [Artículo 10]; impuesto es el tributo que tiene como hecho generador una actividad general estatal no relacionada concretamente con el contribuyente [Artículo 11]; arbitrio es el impuesto decretado por ley a favor de una o varias municipalidades [Artículo 12].

La tasa municipal, cuya naturaleza jurídica es el objeto primordial de este fallo, ha sido especialmente precisada por la doctrina legal de esta Corte consagrada en los expedientes 544-2001, 1429-2001 y 1891-2001, y reiterada en los expedientes acumulados 541-2002 y 953-2002, traída a colación en virtud del artículo 43 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, como *"una relación bilateral en virtud de la cual un particular paga voluntariamente una suma de dinero y debe recibir como contraprestación un determinado servicio público"*.



Para enriquecer el estudio, se cita al *Proyecto de Código Tributario para América Latina* (M.C.T.A.L.), para el cual la expresión “tasa” es un término que constituye una especie dentro del género “tributo” y lo define como “*el tributo cuya obligación tiene como hecho imponible la prestación efectiva o potencial de un servicio público individualizado en el contribuyente. No es tasa la contraprestación recibida del usuario en pago de servicios no inherentes al Estado*”.

B) Funciones de las Municipalidades: El artículo 253, literal c) y párrafo in fine, de la Constitución Política de la República de Guatemala prescribe que “*Los municipios de la República de Guatemala, son instituciones autónomas. Entre otras funciones les corresponde: ... c) Atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios. Para los efectos correspondientes emitirán las ordenanzas y reglamentos respectivos.*”

De la misma forma, el artículo 255, párrafo segundo, de la Constitución Política de la República de Guatemala determina que “*La captación de recursos deberá ajustarse al principio establecido en el artículo 239 de esta Constitución, a la ley y a las necesidades de los municipios*”.

Dentro de estos parámetros constitucionales el Código Municipal también desglosa puntualmente las atribuciones y competencias del municipio, estipulando que “*Le compete al Concejo Municipal: ... b) El ordenamiento territorial y control urbanístico de la circunscripción municipal; ... e) El establecimiento, planificación, reglamentación programación, control y evaluación de los servicios públicos municipales, así como las decisiones sobre las modalidades institucionales para su prestación, teniendo siempre en cuenta la preeminencia de los intereses públicos*” [Artículo 35].

Derivado de que la norma impugnada de inconstitucional pretende regular aspectos de ordenamiento territorial dentro de la jurisdicción territorial de la Municipalidad de San Lucas Sacatepéquez y que la fijación de las tasas municipales tiene como objeto “*una relación bilateral en virtud de la cual un particular paga voluntariamente una suma de dinero y debe recibir como contraprestación un determinado servicio público*”, es necesario también traer a colación las siguientes disposiciones del Código Municipal:

[...] Con base en la normativa jurídica aplicable, se puede deducir que las Municipalidades están obligadas a velar por el ordenamiento territorial de su circunscripción municipal. Asimismo, deben formular y ejecutar planes de ordenamiento territorial y de desarrollo integral de su municipio.

Lo anterior se configura como una atribución cuyo ejercicio es propio de la institución sin que se verifique una contraprestación directa a los vecinos o personas sujetas a su jurisdicción.

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

C) Voluntariedad en el requerimiento de autorización municipal para construcción: La autorización municipal para llevar a cabo una lotificación o cualquier otra forma de desarrollo urbano no se presta por voluntad del administrado sino por imposición del propio ente



municipal (imperativo legal) que obliga al particular a recurrir al requerimiento de una licencia de construcción (su no otorgamiento impide ejercitar su derecho de hacer en su propiedad todo cuanto quiera, respetando las propias limitaciones que imponen las leyes), el elemento voluntariedad en el requerimiento de la licencia y en el pago, es inexistente.

Así pues, aunque hay una relación directa entre el ente facultado de expedir la licencia – Municipalidad- y el obligado al pago por esta que podría hacer situar el cobro dentro del ámbito de las tasas, no se cumple, en esa relación, la voluntariedad.

(...) Seguidamente, la tesis de inconstitucionalidad planteada por el accionante, obliga a esta Corte a dilucidar si la exacción onerosa establecida por la emisión de licencias de construcción a que se refieren el Acuerdo impugnado, reúne o no las condiciones para ser calificada como tasa; o bien, se trata de un tributo [arbitrio] cuyo origen y regulación debió haber sido determinado por el Congreso de la República.

(...) La pretensión del Acuerdo sometido a examen de constitucionalidad fija, por ampliación, una tasa [exacción onerosa], equivalente al veinte por ciento (20%) sobre el valor del proyecto [tasa impositiva] a cargo de las personas que desarrollen una lotificación, urbanización, parcelamiento, complejo habitacional, condominio o cualquier forma de desarrollo urbano [sujeto pasivo]. El hecho generador de dicha exacción onerosa es la obtención de la autorización municipal respectiva, en los términos establecidos en los artículos 142 y 147 del Código Municipal, (...).

Se evidencia que la obtención de una licencia de construcción no se configura como un servicio público en donde exista *“una relación bilateral en virtud de la cual un particular paga voluntariamente una suma de dinero y debe recibir como contraprestación un determinado servicio público”*; sino más bien, es el ejercicio de una obligación constitucional y legalmente establecida a las municipalidades: el ordenamiento territorial de su jurisdicción. De la misma forma, no existe el elemento de voluntariedad como en el análisis anterior se concluyó.

De suerte que: (1) Los particulares deben ceñir su actuación a la normativa que en esta materia emita la Municipalidad bajo cuya jurisdicción estén sujetos por razón de territorio y, según sea el caso, obtener la autorización correspondiente según lo prescriben los artículos 142 y 147 del Código Municipal, cuya constitucionalidad se apoya en el artículo 253 de la Constitución Política de la República. (2) Y, de la misma forma, las Municipalidades ejercerán legítima competencia al otorgar la autorización para el desarrollo de proyectos habitacionales o de urbanización y fiscalizar el aseguramiento de la inclusión de los servicios públicos mínimos, con base en las normas citadas del Código Municipal.

Sin embargo, tal y como lo afirma la tesis de inconstitucionalidad que se conoce, las Municipalidades no están facultadas para fijar tasas sobre aspectos o el ejercicio de atribuciones –obligaciones- que no son servicios públicos, como en el presente caso en que se fija una tasa (exacción onerosa) cuyo pago es obligatorio para el administrado y no voluntario y originado por la prestación de un servicio público por parte de la Municipalidad de San Lucas Sacatepèquez.

El tributo creado por ampliación en la norma impugnada, equivalente al veinte por ciento (20%) sobre el valor del proyecto, no constituye una tasa, puesto que la exacción onerosa que se obliga pagar a las personas que encuadren su actividad en los supuestos establecidos no se generan de manera voluntaria ni está previsto como contraprestación a ese pago un



determinado servicio público más que los que el ente creador de la norma está obligado a proporcionar según se concluyó en el examen de las normas del Código Municipal aplicables al caso, el trámite administrativo para autorizar el desarrollo de proyectos de urbanización o habitacionales. En todo caso, esta exacción en la forma creada, encuadra en la definición legal de arbitrio que hace el artículo 12 del Código Tributario y su regulación está a cargo únicamente del Congreso de la República de Guatemala [Sentencias de esta Corte dictadas dentro de los expedientes 521-2001, 1429-2001, acumulados 544-2002 y 953-2002].

Por las razones expuestas, se concluye que el acuerdo impugnado (...) contraviene lo preceptuado en los artículos 171 literales a) y c), 239 y 255 de la Constitución, porque la creación del tributo que en él se regula compete en forma exclusiva al Congreso de la República, conforme el principio de legalidad, por lo que es del caso declararlo inconstitucional y, como consecuencia, desecharlo del ordenamiento jurídico.

Corte de Constitucionalidad.

Expediente 543-2009.

4 de junio de 2009.

<http://iuristec.com.gt/index.php?title=Sentencia:543-2009-0000>

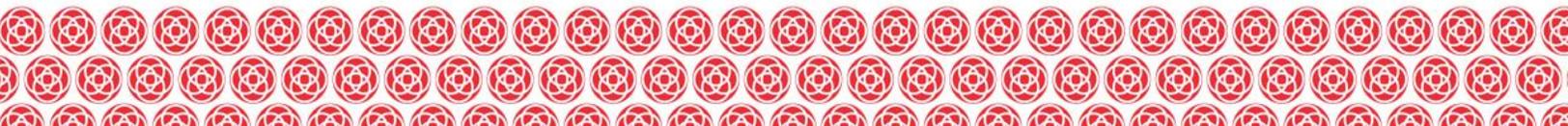
*

Amparo promovido con base en la doctrina legal citada (y reiterada) en la sentencia del Expediente 794-2007.

*

Dado que el hecho controvertido en el presente caso, es precisamente el cobro por la emisión de la licencia de construcción y por los servicios derivados de la emisión de tal autorización, se hace notorio que la actuación administrativa es violatoria de los principios consagrados constitucionalmente en el artículo 239 de la Constitución Política de la República y de la jurisprudencia de esta Corte plasmada en las sentencias invocadas por la amparista. Los elementos de la improcedencia del cobro de tasas municipales por licencia de construcción han sido ampliamente discutidos por esta Corte. Y según la propia manifestación de la autoridad impugnada, en el presente caso, se configura como una clara ilegalidad en el cobro citado.

De tal suerte que se estima que existe de manera real una actuación administrativa arbitraria por parte de la autoridad impugnada que causa agravio directo a la amparista por afectar su esfera jurídica -derechos reconocidos constitucional y legalmente, específicamente el artículo 239 de la Constitución Política de la República de Guatemala- al requerir el cumplimiento de una exacción onerosa ilegal. Por tal razón, es procedente otorgar el amparo solicitado ordenando a la autoridad municipal impugnada que se abstenga de cobrar aquellas tasas municipales que, como bien ésta lo reconoce, no poseen los requisitos legales necesarios para considerarlas como legítimas, lo que se declarará en la parte resolutive del presente fallo.



II.

Son tasas, municipalidad sí puede establecerlos

Por lo menos desde finales de 2011, se produce un cambio en la dirección jurisprudencial de la Corte, que pasa a considerar que los cobros por licencias municipales sí constituyen tasas. Dicho cambio fue gradual: se empezó a perfilar en algunos casos donde se sostuvo el cobro por estimar que no se había argumentado correctamente la inconstitucionalidad, hasta llegar posteriormente a la afirmación explícita de que las licencias constituyen tasas, y algunas se han declarado inconstitucionales pero sobre la base de los principios de razonabilidad y proporcionalidad, no ya por violar la el principio de legalidad tributaria.

A pesar de tratarse de un giro radical e importante, en mi investigación aún no he encontrado un fallo donde expresamente se separe de la doctrina legal anterior, razonando la innovación (como lo ordena el artículo 43 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad). Antes bien, he encontrado evidencias que incluso hacen sospechar que la propia Corte ha tratado deliberadamente de ignorar u ocultar que antes existía un criterio distinto, que ahora ha modificado de modo muy cuestionable y con argumentos poco convincentes.

*

Corte de Constitucionalidad.

Expediente 343-2011.

17 de agosto de 2011.

<http://iuristec.com.gt/index.php?title=Sentencia:343-2011-0000>

En ejercicio de la autonomía que la Constitución Política de la República de Guatemala garantiza al municipio, éste elige a sus autoridades para el gobierno y la administración de sus intereses, obtiene y dispone de sus recursos patrimoniales, atiende los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y su fortalecimiento económico.

Al tenor de los artículos 253 y 255 de la Constitución Política de la República de Guatemala, los municipios tienen la facultad de obtener y disponer de sus recursos, debiendo las respectivas corporaciones municipales procurar el fortalecimiento económico de sus municipios para poder realizar las obras y prestación de servicios a los vecinos. La captación de sus recursos debe ajustarse a lo establecido en el artículo 239 de la Ley Suprema, a la ley ordinaria y a las necesidades de los municipios. Respecto de las tasas, cuya creación es competencia de las corporaciones municipales, son definidas como la cuota-parte del costo de producción de los servicios públicos indivisibles, que el poder público obtiene legalmente de los particulares según su individual y efectivo consumo de tales servicios. Para la fijación de las tasas administrativas o municipales, aunque constituye una facultad discrecional, debe observarse los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

De esos argumentos se deducen las principales características de las tasas: a) se pagan por el disfrute real o potencial de un servicio. La entidades estatales las pueden cobrar a cada particular en la medida que recibe el servicio o porque, aunque no se tenga interés en él, representa un beneficio potencial; b) es semejante al impuesto pues lleva implícita la coerción sobre el que esté obligado a pagarla, en la medida en que se constituya como beneficiario – directo o indirecto– del servicio; c) deben elaborarse tomando en cuenta el costo efectivo del servicio más un porcentaje de utilidad para el desarrollo; d) los recursos generados sólo



pueden ser destinados a la financiación de gastos del servicio público; e) los contribuyentes son identificados con relativa facilidad; f) queda a juicio de la entidad respectiva el método de distribución de los costos de servicio.

Derivado del contenido del artículo 255 de la Constitución Política de la República (“...*La captación de recursos deberá ajustarse al principio establecido en el Artículo 239 de esta Constitución, a la ley y a las necesidades de los municipios.*”), el Código Municipal, en su artículo 35, atribuye al Concejo Municipal la potestad de fijar tasas por servicios administrativos y tasas por servicios públicos locales, entre otros cobros, productos que constituyen ingresos del municipio, de conformidad con el artículo 100 del referido código. Por su parte, el artículo 72 señala que el municipio tiene competencia para regular y prestar los servicios públicos municipales de su circunscripción territorial, así como la determinación y cobro de tasas, fijadas atendiendo a los costos de operación, mantenimiento y mejoramiento de calidad y cobertura de servicios. Ello se complementa con lo dispuesto en el artículo 101, el cual establece que la obtención y captación de recursos para el fortalecimiento económico y desarrollo del municipio y para realizar las obras y prestar los servicios que se necesiten deben ajustarse al principio de legalidad que fundamentalmente descansa en la equidad y justicia tributaria.

Con base en la función de los municipios contenida en el artículo 253 constitucional de atender su ordenamiento territorial, el artículo 142 del Código Municipal exige para la ejecución de lotificaciones, parcelamientos, urbanizaciones y cualesquiera otras formas de desarrollo urbano o rural se cuente con aprobación y autorización de la Municipalidad respectiva; además, el artículo 147 del referido código indica que debe contarse con licencia municipal y cumplir con los requerimientos establecidos por la Municipalidad y con determinados servicios públicos. También lo establece el artículo 17 de la Ley de Vivienda y Asentamientos Humanos: *“Las personas interesadas en desarrollar proyectos de urbanización o de vivienda, deben cumplir con las disposiciones en materia de ordenamiento territorial de la jurisdicción municipal respectiva, la presente ley, demás leyes y reglamentos aplicables.”*

En conclusión, todo aquél que pretenda realizar actividades relacionadas con la construcción debe cumplir con los fines y requisitos requeridos por la Constitución, las leyes y las ordenanzas municipales en materia de ordenamiento territorial. En el presente caso, para el desarrollo de esas actividades, uno de los acuerdos denunciados (Acta 28-2010, punto 6º) define los servicios que presta la Municipalidad de Fraijanes para facilitar la obtención de la licencia municipal de construcción, con el objeto de asegurar el cumplimiento de requisitos técnicos en esa área; el otro acuerdo (Acta 26-2010, punto 4º) detalla las formas de computar los valores a pagar por esos servicios.

De esa cuenta, esta Corte considera que las definiciones de los servicios de inspección ocular, análisis de documentación legal, análisis de la planificación, verificación de la construcción y de autorización de permiso de ocupación que realiza el Acta 28-2010, punto sexto, constituyen meras enunciaciones que el ente regulador realizó de los servicios cuyo cobro estableció en el primero de los acuerdos denunciados, las cuales no violan el contenido del artículo 239 constitucional, porque no se refieren a normas reguladoras de las bases de recaudación de una exacción dineraria específica.

Por su parte, el Acta 26-2010, punto cuarto, sí establece las bases para determinar el importe a pagar por los servicios de inspección ocular, análisis de documentación legal, análisis de la planificación, verificación de la construcción y de autorización de permiso de ocupación, lo



que la entidad accionante estima violatorio del principio de legalidad tributario (artículo 239 constitucional), porque establece cobros como concepto de servicios, cuando en realidad consisten en un arbitrio. El acuerdo denunciado –al establecer las tarifas a pagar por los servicios que ofrece la Municipalidad de Fraijanes a los agentes de la construcción– precisamente estableció tasas por la prestación de servicios prestados previo a la “*emisión de documentos relacionados con el ordenamiento de construcción*”, según consideraciones del mismo acuerdo en cuestión. Por ello, esta Corte considera que los argumentos aportados por la entidad accionante no son suficientes para determinar la violación que aduce al principio de legalidad tributaria, explicitado en el artículo 239 de la Constitución, por una parte, porque el Concejo Municipal de Fraijanes, del departamento de Guatemala, se encuentra facultado para determinar el valor de servicios determinados y, por la otra, porque la interponente obvió realizar el análisis necesario que permitiera a este Tribunal considerar que la aludida exacción reúne las características de un tributo, tales como la de ser una prestación que deba ser exigida por el Estado a los ciudadanos con el objeto de obtener recursos para el cumplimiento de sus fines, por poseer como hecho generador una actividad estatal general no relacionada concretamente con el contribuyente; tampoco indicó por qué no reúne las características propias de una tasa, según lo indicado anteriormente.

El hecho de que los acuerdos denunciados no establezcan el destino que tendrán los recursos obtenidos con su aplicación no constituye una razón necesaria para considerar que ese cobro se enmarque en la figura de un arbitrio municipal, pues con base en el principio de presunción de constitucionalidad de que gozan las normas jurídicas, se presume que lo obtenido constituirán ingresos del municipio, de conformidad con el artículo 100 del Código Municipal y sólo tendrán por destino la financiación de gastos de los servicios prestados, tomando en cuenta el costo efectivo del servicio más un porcentaje de utilidad para su desarrollo, según lo analizado. La procedencia de una declaratoria de inconstitucionalidad de una norma con efectos *erga omnes* dependerá en gran medida de los argumentos jurídicos que sustentan la impugnación planteada, sin que pueda el tribunal constitucional sustituir al solicitante en el cumplimiento de tal obligación.

(...) La entidad accionante estima que los acuerdos impugnados violan el principio de capacidad de pago. El argumento empleado para fundamentar su denuncia refiere que los cobros que establecidos hacen sumamente gravosa la obtención de licencias y la construcción de obras y viviendas, al cobrarse como honorarios tasas cuyos valores son mayores a otras municipalidades.

Para que esta Corte pueda determinar la inobservancia del principio de capacidad de pago en la regulación del cobro objeto de control de constitucionalidad, los argumentos de la entidad accionante debieron estar dirigidos a convencer a este Tribunal de que la exacción no es justa ni equitativa, con base en razonamientos que permitan evidenciar que determinado cobro no responde a criterios de evaluación de la capacidad contributiva de quienes deben cumplir con la norma, o por qué razones el regulador no tomó en cuenta las aptitudes personales ni las diversidades individuales de cada contribuyente o cómo es que ese pago hace incurrir en un alto costo de las actividades de construcción y, finalmente, por qué el valor establecido es desmedido y desproporcionado en relación al costo que podrían representar los servicios que presta por ello la Municipalidad de Fraijanes.

La ausencia de tales motivaciones conlleva a este Tribunal a concluir que no se evidencia violación al principio constitucional invocado, pues no se advierte parámetro de confrontación alguno con relación al principio de capacidad de pago.



Corte de Constitucionalidad.

Expediente 961-2011.

6 de diciembre de 2011.

<http://iuristec.com.gt/index.php?title=Sentencia:20111206-0000-961-2011>

*

En esta sentencia se declara con lugar la inconstitucionalidad sobre la base de que el hecho generador era una actividad colectiva no relacionada concretamente con el contribuyente, y lo pagado no estaba dirigido a la mera financiación de gastos de los servicios prestados. Quizá haya cierta confusión entre el hecho generador y el destino, si se considera que el hecho generador sería la obtención de la licencia de autorización (lo que sí es voluntario y concreto respecto de quien desee instalar la antena), mientras que el destino va más allá de la prestación del servicio.

Aún así, con este precedente en cierta forma se abrió la puerta al criterio que posteriormente se concretó, pues se admite que la actividad municipal requerida para el trámite de licencia constituye un servicio público, lo cual se aleja del criterio anterior, que implicaba que, si bien es cierto la municipalidad debía desarrollar cierta actividad (y, por ende, incurrir en ciertos costos) para autorizar licencias, ello se derivaba del cumplimiento de funciones municipales a las cuales el administrado debía obligatoriamente acudir, y en eso radicaba el carácter no-voluntario de la obtención de licencias, lo cual no lo hacía encajar en el concepto de tasa.

En cambio, aquí se admite que el hecho de tener que actuar la administración puede justificar que traslade los costos de su actuación al administrado, aunque sea obligatorio para este último poner en marcha la actividad administrativa. En la sentencia, se conceptúa como restitución de los egresos efectuados, haciendo depender de ello el elemento de proporcionalidad. En Expediente 2901-2013 (véase más adelante), esta línea se prosigue hacia considerar que los ingresos así obtenidos tienen carácter “resarcitorio”³.

*

En ejercicio de la autonomía que la Constitución Política de la República de Guatemala garantiza al municipio, éste elige a sus autoridades para el gobierno y la administración de sus intereses, obtiene y dispone de sus recursos patrimoniales, atiende los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y su fortalecimiento económico.

³ Confróntese esto con la noción de impuesto aceptada por la propia Corte en otras sentencias, como se cita en la del Expediente 2315-2008: “...entendiéndose por impuesto, de conformidad con el artículo 11 del Código Tributario, el tributo que tiene como hecho generador una actividad estatal general no relacionada concretamente con el contribuyente y por Tributo, según el artículo 9 del Código citado, las prestaciones comúnmente en dinero que el Estado exige en ejercicio de su poder tributario, con el objeto de obtener recursos para el cumplimiento de sus fines. Asimismo, de conformidad con el concepto más aceptado por los tratadistas de Finanzas o Hacienda Pública, “el impuesto es la cuota parte representativa del costo de producción de los servicios públicos indivisibles, que el poder público obtiene legalmente del contribuyente. De este concepto se señalan como caracteres indispensables, que el impuesto representa el costo de producción de servicios públicos indivisibles; asimismo obedece a una necesidad y como consecuencia constituye un deber de pagarlo para el contribuyente y un derecho de percibirlo para el Estado, como representante de la colectividad que asume esos servicios necesariamente. De esto resulta que son características de los impuestos reconocidas por la doctrina a) su carácter obligatorio dispuesto unilateralmente por el Estado; b) Que en ellos falta toda relación de correspondencia entre la exacción exigida y cualquier compensación directa del Estado Contribuyente.” (Sentencia de la Corte de Constitucionalidad de treinta de diciembre de mil novecientos ochenta y siete, exp. 260-87)”.



Al tenor de los artículos 253 y 255 de la Constitución Política de la República de Guatemala, los municipios tienen la facultad de obtener y disponer de sus recursos, debiendo las respectivas corporaciones municipales procurar el fortalecimiento económico de sus municipios para poder realizar las obras y prestación de servicios a los vecinos. La captación de sus recursos debe ajustarse a lo establecido en el artículo 239 de la Ley Suprema, a la ley ordinaria y a las necesidades de los municipios. Respecto de las tasas, cuya creación es competencia de las corporaciones municipales, esta Corte –en sentencia de diecisiete de agosto de dos mil once (dictada en el expediente 343-2011)– las definió como “...*la cuota-parte del costo de producción de los servicios públicos indivisibles, que el poder público obtiene legalmente de los particulares según su individual y efectivo consumo de tales servicios...*”, indicó que para su fijación deben observarse los principios de razonabilidad y proporcionalidad, aunque constituya una facultad discrecional. Además, indicó las principales características de las tasas: “...*a) se pagan por el disfrute real o potencial de un servicio. La entidades estatales las pueden cobrar a cada particular en la medida que recibe el servicio o porque, aunque no se tenga interés en él, representa un beneficio potencial; b) es semejante al impuesto pues lleva implícita la coerción sobre el que esté obligado a pagarla, en la medida en que se constituya como beneficiario –directo o indirecto– del servicio; c) deben elaborarse tomando en cuenta el costo efectivo del servicio más un porcentaje de utilidad para el desarrollo; d) los recursos generados sólo pueden ser destinados a la financiación de gastos del servicio público; e) los contribuyentes son identificados con relativa facilidad; f) queda a juicio de la entidad respectiva el método de distribución de los costos de servicio...*”; en concreto, la tasa debe ser establecida en proporción al costo del servicio que se presta, pues lo recaudado debe destinarse para la restitución de los egresos efectuados.

Derivado del contenido del artículo 255 de la Constitución Política de la República “...*La captación de recursos deberá ajustarse al principio establecido en el Artículo 239 de esta Constitución, a la ley y a las necesidades de los municipios.*”), el Código Municipal, en su artículo 35, inciso n), atribuye al Concejo Municipal la potestad de fijar rentas de los bienes municipales, sean éstos de uso común o no, la de tasas por servicios administrativos y tasas por servicios públicos locales, entre otros cobros, productos que constituyen ingresos del municipio, de conformidad con el artículo 100 del referido código. Por su parte, el artículo 72 señala que el municipio tiene competencia para regular y prestar los servicios públicos municipales de su circunscripción territorial, así como la determinación y cobro de tasas, fijadas atendiendo a los costos de operación, mantenimiento y mejoramiento de calidad y cobertura de servicios. Ello se complementa con lo dispuesto en el artículo 101, el cual establece que la obtención y captación de recursos para el fortalecimiento económico y desarrollo del municipio y para realizar las obras y prestar los servicios que se necesiten deben ajustarse al principio de legalidad que fundamentalmente descansa en la equidad y justicia tributaria.

Con base en la función de los municipios contenida en el artículo 253 constitucional de atender su ordenamiento territorial, al final del referido inciso n) del artículo 35, el Código Municipal señala: “...*En el caso de aprovechamiento privativo de bienes municipales de uso común, la modalidad podrá ser a título de renta, servidumbre de paso o usufructo oneroso...*”.

En conclusión, todo aquél que pretenda utilizar bienes públicos de determinado municipio con fines de lucro debe obtener la autorización de la autoridad municipal y pactar con ésta una relación jurídica de intercambio por el aprovechamiento particular de un bien colectivo a cambio de un pago periódico durante el tiempo de uso exclusivo.



Para el caso de la instalación de redes de telefonía, en la misma forma, lo establece el artículo 25 de la Ley General de Telecomunicaciones: *“La instalación de redes lleva implícita la facultad de usar los bienes nacionales de uso común mediante la constitución de servidumbres o cualquier otro derecho pertinente para fines de instalación de redes de telecomunicaciones, sin perjuicio del cumplimiento de las normas técnicas regulatorias, así como de las ordenanzas municipales y urbanísticas que corresponda. Las servidumbres o cualquier otro derecho que pudiera afectar bienes nacionales de uso no común o propiedades privadas deberán ser convenidas por las partes y se regirán por las normas generales que sean aplicables.”*

En el presente caso, el Acta 01-2011, punto tercero, fija el monto a pagar por cada antena que se autorice *“en concepto de licencia de autorización”*, lo que el accionante estima violatorio del principio de legalidad tributario (artículo 239 constitucional), porque establece cobros por autorización, cuando en realidad consisten en un arbitrio. El acuerdo denunciado –al establecer la tarifa a pagar por *“licencia de autorización”* para las empresas de telefonía celular– no estableció el costo de la renta por el uso de bienes municipales en la colocación de antenas de telefonía celular, sino precisamente estableció tasas por la prestación de servicios administrativos para la emisión de la referida licencia, dirigidas a esas empresas que instalen antenas en bienes inmuebles privados o municipales durante cinco años. Además, la normativa denunciada señala: *“...Lo recaudado de dicha tasa se invertirá en proyectos de inversión dentro de nuestro municipio...”*

Por ello, esta Corte considera que –no obstante el ente municipal se encuentra facultado para fijar el valor de determinados servicios– la aludida exacción constituye una prestación que se exige con el objeto de obtener recursos para el cumplimiento de fines comunitarios, con lo cual ostenta una de las características del *arbitrio*, pues posee como hecho generador actividades colectivas no relacionadas concretamente con el contribuyente, ya que lo pagado no está dirigido a la mera financiación de gastos de los servicios prestados (el costo efectivo del servicio más un porcentaje de utilidad para su desarrollo), según lo regulado en el artículo 72 del Código Municipal; por lo que resulta violatorio del artículo 239 constitucional, por reunir una de las características propias de los arbitrios, cuya creación compete únicamente al legislador.

Con base en lo anteriormente expuesto, esta Corte considera que la normativa denunciada es inconstitucional únicamente en cuanto al cobro que establece y a su destino, pues –según se analizó del artículo 25 de la Ley General de Telecomunicaciones– las ordenanzas municipales y urbanísticas son de observancia para la instalación de redes de telefonía, entre las que se encuentran las propias del ordenamiento territorial del municipio y su ornato, lo cual incumbe bienes inmuebles municipales y privados; además, los encargados de velar por el cumplimiento de las normas generales que limitan –a nivel comunitario– el ejercicio de la propiedad privada en la localidad son las municipalidades (cuestiones como la contaminación o interferencia visual), por lo que no resulta ser inconstitucional el requerimiento de licencias locales para la colocación de torres o antenas en la circunscripción territorial del municipio de Chinautla.



Corte de Constitucionalidad.

Expediente 4210-2011.

22 de febrero de 2012.

<http://iuristec.com.gt/index.php?title=Sentencia:4210-2011-0000>

*

En esta sentencia, cuya argumentación sigue la línea de las dos recién expuestas, se arriba ya a la conclusión explícita de que los cobros por licencias de construcción no constituyen tributos o arbitrios, y que las municipalidades se encuentran facultadas para establecerlos. Con esto, lo que se empezó a gestar en las sentencias anteriores a través de un cierto cambio en la forma de considerar los elementos de la tasa, da lugar ahora a una postura diametralmente opuesta a la doctrina legal sentada a través de los años anteriores.

Nótese que no hubo razonamiento de la innovación respecto de la doctrina legal previamente establecida, aunque de su lectura parece inferirse que lo justifica sobre la base de que las municipalidades necesitan ingresos para atender sus funciones, como quedó apuntado al comentar la sentencia anterior.

Esto, sin embargo, me parece un argumento sumamente pobre, y que lejos de fundamentar que el cobro es una tasa, por el contrario parecería confirmar aún más su naturaleza de arbitrio, pues deja claro que no se está recibiendo contraprestación directa y voluntaria por su pago, sino más bien aportando al sostenimiento de funciones generales del municipio.

*

Previo al análisis del motivo de inconstitucionalidad antes descrito, el cual es recurrente en todas las normas objetadas, se estima importante reiterar lo considerado por esta Corte de que, en ejercicio de la autonomía que la Constitución Política de la República de Guatemala garantiza al municipio, éste elige a sus autoridades para el gobierno y la administración de sus intereses, obtiene y dispone de sus recursos patrimoniales, atiende los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y su fortalecimiento económico.

Al tenor de los artículos 253 y 255 de la Constitución Política de la República de Guatemala, los municipios tienen la facultad de obtener y disponer de sus recursos, debiendo las respectivas corporaciones municipales procurar el fortalecimiento económico de sus municipios para poder realizar las obras y prestación de servicios a los vecinos. La captación de sus recursos debe ajustarse a lo establecido en el artículo 239 de la Ley Suprema, a la ley ordinaria y a las necesidades de los municipios. Respecto de las tasas, cuya creación es competencia de las corporaciones municipales, son definidas como la cuota-parte del costo de producción de los servicios públicos indivisibles, que el poder público obtiene legalmente de los particulares según su individual y efectivo consumo de tales servicios. Para la fijación de las tasas administrativas o municipales, aunque constituye una facultad discrecional, debe observarse los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

De esos argumentos se deducen las principales características de las tasas: a) se pagan por el disfrute real o potencial de un servicio. La entidades estatales las pueden cobrar a cada particular en la medida que recibe el servicio o porque, aunque no se tenga interés en él, representa un beneficio potencial; b) es semejante al impuesto pues lleva implícita la coerción sobre el que esté obligado a pagarla, en la medida en que se constituya como beneficiario -



directo o indirecto- del servicio; c) deben elaborarse tomando en cuenta el costo efectivo del servicio más un porcentaje de utilidad para el desarrollo; d) los recursos generados sólo pueden ser destinados a la financiación de gastos del servicio público; e) los contribuyentes son identificados con relativa facilidad; f) queda a juicio de la entidad respectiva el método de distribución de los costos de servicio.

Derivado del contenido del artículo 255 de la Constitución Política de la República “...*La captación de recursos deberá ajustarse al principio establecido en el Artículo 239 de esta Constitución, a la ley y a las necesidades de los municipios.*”, el Código Municipal, en su artículo 35, atribuye al Concejo Municipal la potestad de fijar tasas por servicios administrativos y tasas por servicios públicos locales, entre otros cobros, productos que constituyen ingresos del municipio, de conformidad con el artículo 100 del referido código. Por su parte, el artículo 72 señala que el municipio tiene competencia para regular y prestar los servicios públicos municipales de su circunscripción territorial, así como la determinación y cobro de tasas, fijadas atendiendo a los costos de operación, mantenimiento y mejoramiento de calidad y cobertura de servicios. Ello se complementa con lo dispuesto en el artículo 101, el cual establece que la obtención y captación de recursos para el fortalecimiento económico y desarrollo del municipio y para realizar las obras y prestar los servicios que se necesiten deben ajustarse al principio de legalidad que fundamentalmente descansa en la equidad y justicia tributaria.

Con base en la función de los municipios contenida en el artículo 253 constitucional de atender su ordenamiento territorial, los artículos 35 y 68 del Código Municipal facultan y exigen a las Municipalidades el establecimiento, planificación, reglamentación, programación, control y evaluación de los servicios públicos y del ordenamiento general municipal, así como las decisiones sobre las modalidades institucionales para su ejecución, teniendo siempre en cuenta la preeminencia de los intereses públicos; la emisión y aprobación de acuerdos, reglamentos y ordenanzas municipales; la fijación de rentas de los bienes municipales sean estos de uso común o no; la pavimentación de las vías públicas urbanas y mantenimiento de las mismas, y la regulación del transporte de pasajeros y carga y sus terminales locales, por lo que, todo aquél que pretenda realizar actividades relacionadas con la construcción debe cumplir con los fines y requisitos requeridos por la Constitución, las leyes y las ordenanzas municipales en materia de ordenamiento territorial.

Esta Corte estima que las normas objetadas no transgreden los artículos 2º, 154, 239 y 255 constitucionales, pues los cobros autorizados mediante el precitado acuerdo encuentran su fundamento en la facultad que tiene la municipalidad de reglar el ordenamiento territorial municipal, en éste caso las licencias de construcción, no pudiendo ser situados dentro de la clasificación de impuestos o arbitrios, debido a que los costos aplicables al uso de los bienes municipales, en el transporte de materiales de construcción, ordenamiento vial, y limpieza de las calles, son destinados al ornato, mantenimiento de las vías públicas y a velar por la adecuada instalación y prestación de los servicios públicos, actividades propias de las municipalidades, en beneficio del bien común, esos recursos deben incluirse además anualmente en sus anteproyectos de presupuesto y son objeto de fiscalización, por lo que con la emisión de la norma contenida en el artículo objetado no se vulneran la Constitución, las leyes y las ordenanzas municipales en materia de ordenamiento territorial.

Con base en la función de los municipios contenida en el artículo 253 constitucional de atender su ordenamiento territorial, el artículo 142 del Código Municipal exige para la ejecución de lotificaciones, parcelamientos, urbanizaciones y cualesquiera otras formas de



desarrollo urbano o rural se cuente con aprobación y autorización de la Municipalidad respectiva; además, el artículo 147 del referido código indica que debe contarse con licencia municipal y cumplir con los requerimientos establecidos por la Municipalidad y con determinados servicios públicos. También lo establece el artículo 17 de la Ley de Vivienda y Asentamientos Humanos: *“Las personas interesadas en desarrollar proyectos de urbanización o de vivienda, deben cumplir con las disposiciones en materia de ordenamiento territorial de la jurisdicción municipal respectiva, la presente ley, demás leyes y reglamentos aplicables.”*

En conclusión, todo aquel que pretenda realizar actividades relacionadas con la construcción debe cumplir con los fines y requisitos requeridos por la Constitución, las leyes y las ordenanzas municipales en materia de ordenamiento territorial. Por ello, esta Corte considera que los argumentos aportados por el accionante no puede determinarse la violación que aduce a los principios de legalidad y seguridad jurídica, explicitados en los artículos 2, 154, 239 y 255 de la Constitución, porque el Concejo Municipal de Escuintla, departamento de Escuintla, se encuentra facultado para determinar el valor de las licencias de construcción y la regulación del ordenamiento territorial municipal.

(...) Señala el accionante que la garantía previa regulada en los artículos 138 y 139 objetados viola la prohibición a la aplicación al principio *solve et repete*, contenida en el artículo 28 de la Constitución, porque no existe un reparo ni ajuste previo el cual se deba impugnar para que surja la obligación para el contribuyente de pagarla, y la retención del depósito de esa garantía contraría el principio de no confiscación de bienes (artículo 41 constitucional), dado que la municipalidad citada está abusando de su posición de autoridad reguladora para apropiarse del depósito de la misma.

Como cuestión previa, esta Corte estima conveniente puntualizar que la prohibición contenida en el tercer párrafo del artículo 28 constitucional, con relación a la no aplicación del principio *solve et repete*, pague y repita, se establece que en materia fiscal, en cualquier contienda tributaria que se discuta frente al fisco sobre la legalidad de un tributo, no puede exigirse su pago previo ni garantía alguna; sin embargo, tal prohibición puede interpretarse que se extiende a toda la administración pública, de que no puede exigírsele al administrado el pago de una garantía previo a obtener una licencia o resolverle alguna petición, por lo que, en el presente caso, si bien quedó debidamente analizado de que la licencia municipal de construcción no constituye un tributo, para su obtención no debe exigírsele el pago de una garantía, por lo que se considera que los artículos 138 y 139 del Reglamento objetado vulneran el artículo 28 de la Constitución Política de la República de Guatemala, debiendo así declararse.



Corte de Constitucionalidad.

Expediente 4328-2011.

7 de junio de 2012.

<http://iuristec.com.gt/index.php?title=Sentencia:4328-2011-0000>

*

Esta sentencia es de particular interés por su alcance e implicaciones, pues surgió con ocasión de la derogatoria de artículos del Código Municipal que expresamente mencionaban la autorización de licencias de construcción y los ingresos por dicho concepto⁴.

La Corte (en un giro que, en lo personal, me parece jurídicamente incomprensible) afirmó básicamente que las Municipalidades seguían teniendo dicha facultad a pesar de la derogatoria, con lo cual contradijo (gravísima y lamentablemente, a mi parecer) su propia doctrina legal previamente establecida pues, incluso cuando dichas normas sí estaban vigentes había afirmado que la potestad de autorizar las licencias y el hecho de que los ingresos fueran parte de su patrimonio, no suponían la facultad del municipio de establecer por sí mismo los cobros, pues éstos no constituían tasas sino arbitrios: lo correcto, acaso, habría sido que el Congreso de la República estableciera una ley ordinaria fijando tal arbitrio.

Hemos visto cómo, ya desde antes, en las sentencias anteriores fue tomando forma el nuevo criterio, por lo que el expuesto en esta sentencia quizá no sería sino confirmación del mismo. Empero, ello no lo hace más acertado o legítimo, pues ese cambio en sí mismo es sumamente cuestionable (y, a mi criterio, incorrecto), y menos aún cuando se compara lo dicho en esta sentencia con la doctrina legal que anteriormente se había establecido en forma sólida.

A mi entender, una facultad que nunca se tuvo al amparo de normas vigentes, menos aún puede tenerse en ausencia de dichas normas “por no implicar prohibición expresa”, pues esto además

⁴ De la sección de Fundamentos Jurídicos de la Impugnación, los postulantes alegaron:

“b) en lo referente al artículo 14 del Decreto 22-2010 del Congreso de la República, que reforma el artículo 68 del Código Municipal, señala infringe la Constitución al suprimir el inciso e) de la ley reformada, el cual establecía como competencia propia del municipio: “e) *Autorización de las licencias de construcción de obras, públicas o privadas en la circunscripción del municipio*”, siendo el artículo constitucional confrontado el 253, radicando la inconstitucionalidad de este precepto en que siendo atribución del municipio atender los servicios públicos locales de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines, de conformidad con la norma suprema, el ordenamiento territorial demanda que el municipio tenga control sobre todo tipo de construcción u obra y sus modificaciones, implicando que éstas deban ser autorizadas cumpliendo con el ordenamiento urbano y territorial pertinente, establecido a través de los reglamentos necesarios, por lo que al eliminar tal facultad se fomenta el desorden territorial y la anarquía en la construcción individual, por lo que se transgrede la norma constitucional anteriormente mencionada;

“c) en relación con la inconstitucionalidad parcial del artículo 29 del Decreto número 22-2010 del Congreso de la República que reforma el artículo 100 del Código Municipal, aprecia violación de la Constitución, al suprimir el inciso p) de la ley reformada, el cual establecía: “...p) *El ingreso proveniente de las licencias para construcción, modificación o demolición de obras civiles*”, infringiendo con ello los artículos constitucionales 253 y 255 que establecen la potestad del municipio de obtener y disponer de sus recursos y que las corporaciones municipales deben procurar el fortalecimiento económico de sus respectivos municipios. En el derogado Código Municipal, la autorización e inspección de la construcción de obras, públicas y privadas, así como la facultad de cobrar arbitrios y tasas administrativas por servicios públicos, durante casi veintidós años, estuvo a cargo de las municipalidades, que autorizaban las obras a través de la licencia respectiva y cobrando la tasa correspondiente, contribuyendo a fortalecer su economía para cumplir con los fines que le son propios, la supresión de esa facultad priva a la municipalidad de ingresos permanentes presupuestados, merma su caudal económico para atender los servicios municipales y limita la ejecución de obras de beneficio colectivo, radicando la inconstitucionalidad del precepto atacado, en que la norma ordinaria dispone de los recursos municipales al eliminar como ingreso municipal el cobro por las licencias de construcción y sus modalidades. La inconstitucionalidad del precepto atacado se fundamenta en que la norma ordinaria dispone de los recursos municipales –potestad exclusiva del municipio–, al eliminar como ingreso municipal el cobro por licencias de construcción y sus modalidades, fondos que obtenía el municipio, constituyendo ingresos continuos y permanentes, integrando su presupuesto de ingresos anuales y afectado la obra y servicios públicos que el municipio debe brindar a sus vecinos; además interfiere en la función primordial del Concejo Municipal de fortalecer económicamente a su municipio”.

conlleva graves violaciones al Principio de Legalidad en materia Administrativa y de Derecho Público (que la propia Constitución reconoce y establece), según el cual el poder público únicamente puede hacer aquello para lo cual la ley le faculta de modo expreso.

En cambio, al resolver esta acción la Corte acogió, implícitamente y sin mayor análisis, la postura de las municipalidades según la cual dichos cobros sí son tasas, misma postura que la Corte, en forma ampliamente razonada y constantemente reiterada, había rechazado durante años. Es también preocupante que se haya introducido semejante “innovación” jurisprudencial sin haber razonado su separación de la doctrina legal previa, como lo ordena el artículo 43 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad. Si bien es cierto, la innovación ya se había dado en precedentes anteriores, tampoco en ellos se razonó debidamente: se argumentó dentro del análisis, pero sin referencia alguna al criterio opuesto que tantas veces se había sostenido e invocado con carácter formal de doctrina legal obligatoria. A mi entender, ello no constituye cumplimiento de la obligación de razonar la innovación jurisprudencial que establece la referida norma.

Después de esta sentencia, se han vuelto a declarar inconstitucionales algunos cobros por licencias municipales, pero sobre la base de otros fundamentos jurídicos (razonabilidad, proporcionalidad, como se verá más adelante), sin haberse corregido hasta el momento la lamentable deformación introducida por las sentencias anteriores y solidificada en este Expediente 4328-2011, que en mi opinión es un gravísimo y triste desacierto en materia Constitucional, Administrativa, Tributaria, jurisdiccional, y lesiona la institucionalidad de un Estado de Derecho.

*

En lo concerniente a los vicios denunciados de inconstitucionalidad referentes a la violación de la autonomía municipal y a la captación de los recursos económicos del municipio, que se evidencian, según la interponente de esta acción, en los artículos 14 y 29 del Decreto 22-2010 del Congreso de la República de Guatemala, esta Corte considera necesario traer a colación que las funciones de las municipalidades se regulan en el artículo 253, literal c) y párrafo siguiente, de la Carta Magna, que prescribe: “*Los municipios de la República de Guatemala, son instituciones autónomas. Entre otras funciones les corresponde:...c) Atender los servicios público locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios. Para los efectos correspondientes emitirán las ordenanzas y reglamentos respectivos*”. De igual forma, el artículo 255 constitucional, párrafo segundo, determina que: “*La captación de recursos deberá ajustarse al principio establecido en el artículo 239 de esta Constitución, a la ley y a las necesidades de los municipios*”.

Teóricamente se define al Municipio como una persona de derecho público constituida por una comunidad humana asentada en un territorio determinado que administra sus propios y particulares intereses y que depende, siempre, en mayor o menor grado de una entidad pública superior: el Estado. Otro concepto a este respecto establece que el Municipio es el ente público menor, territorial y primario que solamente existe cuando el ordenamiento jurídico estatal lo reconoce o lo crea (Manuel Osorio, Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, Editorial Heliasta. Argentina, 1976. Página 295) y en la actualidad, la primera o menor de las corporaciones de Derecho Público, integrada por la autoridad (o ayuntamiento) y habitantes de un término jurisdiccional, constituida casi siempre por una población, (Guillermo Cabanellas de Torres, Diccionario Jurídico Elemental, Editorial Heliasta. Argentina, 1979. Página 260); coincidiendo la doctrina, en que el Municipio goza de autonomía para la



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

En virtud de lo anterior, la autonomía municipal podría percibirse como la capacidad de autoadministrarse, ello en concordancia con los artículos constitucionales citados y cuanto más fuerte sea la autonomía municipal ésta reflejará directamente un Estado descentralizado y en buena medida, democráticamente maduro y avanzado, de allí deriva, lo necesario de consolidar condiciones para el ejercicio de la autonomía municipal, transfiriéndole facultades y competencias, dentro de ellas el de emitir las normas reglamentarias atinentes al ordenamiento de la construcción de su respectivo Municipio, con el fin de conservar el ornato, urbanismo y medio ambiente de su circunscripción.

En tal sentido, esta Corte estima que al haberse suprimido en los artículos 14 y 29 del Decreto 22-2010 del Congreso de la República, reprochado de inconstitucionalidad, lo atinente a la autorización de licencias de construcción de obras, públicas o privadas en la circunscripción del municipio, a las que se aludía en el artículo 68 del Código Municipal, no apareja una prohibición expresa para que los entes municipales, por vía reglamentaria, puedan autorizar, regular y continuar cobrando lo correspondiente a las licencias de construcción, mediante el pago de una tasa administrativa como contraprestación al servicio municipal que se presta por el otorgamiento de aquellas licencias, lo cual se encuentra de acuerdo con lo previsto en el último párrafo del artículo 255 de la Constitución y las facultades que ésta les otorga a los municipios, sin que este Tribunal advierta violación a principio constitucional alguno.

Corte de Constitucionalidad.

Expediente 2693-2013.

23 de abril de 2014.

<http://iuristec.com.gt/index.php?title=Sentencia:20140423-0000-2693-2013>

Previo al análisis sobre la constitucionalidad de las disposiciones impugnadas, es necesario puntualizar que en ejercicio de la autonomía que los artículos 253 y 255 de la Constitución Política de la República de Guatemala garantizan a los municipios, estos tienen la facultad de obtener y disponer de sus bienes, para lo cual deben administrar sus intereses, atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y procurar su fortalecimiento económico para la realización de obras y la prestación de servicios a los vecinos. La captación de sus recursos debe ajustarse a lo establecido en el artículo 239 de la Ley Suprema, a la ley ordinaria y a las necesidades de su circunscripción territorial. Esta norma consagra el principio de legalidad en materia tributaria, que garantiza que la única fuente creadora de tributos debe ser la ley, estableciendo que es potestad exclusiva del Congreso de la República decretar impuestos, arbitrios y contribuciones especiales, así como la determinación de las bases de recaudación de esos tributos.

De conformidad con los artículos 11 y 12 del Código Tributario, impuesto es el tributo que tiene como hecho generador una actividad estatal general no relacionada concretamente con



el contribuyente, y arbitrio es el impuesto decretado por ley a favor de una o varias municipalidades. La tasa, cuya creación es competencia de las corporaciones municipales, según la ya reiterada jurisprudencia de esta Corte, es *“...la cuota-parte del costo de producción de los servicios públicos indivisibles, que el poder público obtiene legalmente de los particulares según su individual y efectivo consumo de tales servicios...”* [consideración que esta Corte ha realizado en sentencias de diecisiete de agosto de dos mil once, seis de diciembre de dos mil once y veintidós de enero de dos mil catorce, dictadas en los expedientes trescientos cuarenta y tres - dos mil once (343-2011), novecientos sesenta y uno - dos mil once (961-2011) y cuatro mil trescientos noventa - dos mil doce (4390-2012)]; y para su fijación deben observarse los principios de razonabilidad y proporcionalidad. Además, este Tribunal describió en esas resoluciones las principales características de las tasas: *“... a) se pagan por el disfrute real o potencial de un servicio. Las entidades estatales las pueden cobrar a cada particular en la medida que recibe el servicio o porque, aunque no se tenga interés en él, representa un beneficio potencial; b) es semejante al impuesto pues lleva implícita la coerción sobre el que esté obligado a pagarla, en la medida en que se constituya como beneficiario – directo o indirecto– del servicio; c) deben elaborarse tomando en cuenta el costo efectivo del servicio más un porcentaje de utilidad para el desarrollo; d) los recursos generados sólo pueden ser destinados a la financiación de gastos del servicio público; e) los contribuyentes son identificados con relativa facilidad; y f) queda a juicio de la entidad respectiva el método de distribución de los costos de servicio ...”*; en concreto, la tasa debe ser establecida en proporción al costo del servicio que se presta, pues lo recaudado debe destinarse a la restitución de los egresos efectuados.

Es precisamente este elemento –el servicio público municipal o el beneficio relacionado concretamente con el contribuyente– el que constituye el hecho imponible de la tasa, lo que la distingue del arbitrio que contiene una actividad general no relacionada específicamente con el ciudadano. Por su parte, el Código Municipal, en su artículo 35, literal n), atribuye al Concejo Municipal la potestad de fijar rentas de los bienes municipales, sean éstos de uso común o no, la de tasas por servicios administrativos y tasas por servicios públicos locales, entre otros cobros, productos que constituyen ingresos del municipio, de conformidad con el artículo 100 del referido Código y señala que para el caso de aprovechamiento privativo de bienes municipales de uso común, la modalidad podrá ser a título de renta, servidumbre de paso o usufructo oneroso.

En adición a ello, el artículo 72 del mismo cuerpo legal indica que también le corresponde al municipio regular y prestar los servicios públicos municipales de su circunscripción territorial, así como la determinación y cobro de tasas, fijadas atendiendo a los costos de operación, mantenimiento y mejoramiento de la calidad y cobertura de los servicios. Ello se complementa con lo dispuesto en el artículo 101 del Código mencionado, el cual establece que la obtención y captación de recursos para el fortalecimiento económico y desarrollo del municipio y para realizar las obras y prestar los servicios que se necesiten deben ajustarse al principio de legalidad.

(...) Tomando en cuenta lo expuesto en el considerando precedente, es factible realizar el análisis de constitucionalidad de las normas objetadas, sobre las cuales el accionante señaló dos argumentos torales: el primero, que denominó “engaño y fraude a la ley” y el segundo, consistente en la denunciada violación al principio de legalidad, por considerar que, con una aparente legalidad, contenida en el artículo 35, literal n), del Código Municipal, se disfraza una acción ilegal, que consiste en emitir un impuesto sin estar facultado para ello, toda vez que tal



atribución corresponde al Congreso de la República de Guatemala, adicionalmente a que tal exacción no sólo es ilegal sino confusa.

En el presente caso, el “Reglamento que norma el uso de vías públicas y derechos de vías por el paso de vías alámbricas de transmisión de información, utilización de bienes municipales de uso común y no común, colocación de torres, cabinas, posteo, cableado u otro equipo conexo”, en la forma que fue modificado mediante acuerdo que fue aprobado por el Concejo Municipal de Quetzaltepeque, en el punto décimo segundo del acta cuarenta y tres - dos mil doce (43-2012), regula en el numeral I): *“construcción de torres en propiedad privada, con registro en Registro General de la Propiedad, la Municipalidad cobrará por construcción o licencia de acuerdo a la siguiente tabla... Por licencia o construcción Q.90,000.00”*; y en el numeral II de la misma disposición municipal objeto de análisis se establece: *“Por construcción de torres, en terrenos sin adjudicación y dentro de las fincas municipales, se cobrará por construcción o licencia de acuerdo a la tabla siguiente: Por licencia o construcción Q.90,000.00; cuota mensual Q.1,833.33; lapso de tiempo 5 años en forma mensual o anticipada a elección de la empresa Q. 110,000.00”*.

Al contrastar los razonamientos jurídicos expresados por el postulante con las disposiciones objetadas precitadas, esta Corte no advierte el denunciado fraude a la ley, en virtud que el Concejo Municipal tiene la potestad de establecer rentas por el uso del espacio público sobre el cual se efectúe la instalación de torres con fines lucrativos, además de fijar tasas por la prestación de servicios administrativos de su circunscripción territorial, para lo cual, el interesado debe cumplir las ordenanzas municipales que se emitan, entre las que se encuentran las propias del ordenamiento territorial del municipio y su ornato, lo que incumbe bienes inmuebles municipales y privados; además, los encargados de velar por el cumplimiento de las normas generales que limitan –a nivel comunitario– el ejercicio de la propiedad privada en la localidad son las municipalidades (cuestiones como la contaminación o interferencia visual), por lo que no resulta ser inconstitucional el requerimiento de licencias locales para la colocación de torres en la circunscripción territorial; siempre y cuando las ordenanzas que contengan tales disposiciones se ajusten al principio de legalidad que descansa en la equidad y justicia tributaria, es decir, que lo recaudado atienda a los costos de operación, mantenimiento y mejoramiento de la calidad y cobertura de los servicios.

En ese contexto, al referirse a la transgresión al principio de legalidad, el accionante manifestó que las exacciones contenidas en las normas impugnadas transcritas con anterioridad no son tasas, sino arbitrios, pues no se establece un servicio público (contraprestación) concreto ni directo en favor del particular que lo paga, siendo el Congreso de la República de Guatemala el único facultado para crear tributos, además de que no pueden cobrarse tasas quinquenales o mensuales por la emisión de una “construcción o licencia”, a lo que se agrega el hecho de que los cobros contenidos en las normas impugnadas son indeterminados, contradictorios, imprecisos, desproporcionados e ilegales. Sobre esos aspectos, esta Corte estima que el principio de legalidad en la tributación no sólo implica que el nacimiento de la obligación tributaria debe producirse con base a la existencia de una ley formal que la establezca, sino además, que la ley debe determinar claramente las bases de recaudación, dentro de las cuales, en el caso particular, se destaca el hecho generador, la base imponible y la cuota. Junto con el principio de legalidad, surge y se afirma el principio de seguridad jurídica, en lo que se refiere a la precisión del ordenamiento aplicable en un caso y momento determinados; asimismo, la normativa impositiva debe contener disposiciones explícitas e inequívocas sobre todos los elementos esenciales que están relacionados con la obligación tributaria.



En el presente caso, esta Corte determina que si bien los numerales I) y II) impugnados establecen cobros por “construcción o licencia”, actividad administrativa que, como fue expuesto en párrafos precedentes, corresponde realizar a la municipalidad, como administradora de sus bienes y responsable del ordenamiento territorial de su jurisdicción, también lo es que en la literal c. contenida en el numeral V) del Reglamento aludido, se indicó que *“Los ingresos de la tasa que se cobrará serán invertidos en obras de infraestructura para el municipio”*, lo cual no constituye una contraprestación directamente relacionada con el contribuyente –característica esencial de la tasa–, sino que se dirige a la realización de una actividad general de la municipalidad, aspecto que tergiversa la naturaleza de la tasa y configura un arbitrio. Esa ambigüedad hace imposible precisar cuáles son los servicios municipales o beneficios que el contribuyente recibiría al hacer efectivo tales pagos –únicos, mensuales o quinquenales–, por lo que se transgrede el principio de legalidad al pretender extraer dinero de los particulares pues, en todo caso, la creación de arbitrios corresponde con exclusividad al Congreso de la República de Guatemala.

Adicionalmente, se advierte que dichas disposiciones cuestionadas no determinan con claridad ni certeza cuál es la suma a pagar; ello es así, debido a que la primera de las referidas normas establece un único cobro por “licencia o construcción”, pero crea confusión al complementarlo con la literal a) de ese mismo Reglamento (también objeto de impugnación en esta acción), el cual indica: *“El pago se efectuará mensual, anual o anticipado, quedando a criterio de elección de las empresas interesadas”* por lo que no queda claro si el importe estipulado (noventa mil quetzales) debe dividirse, en caso de efectuar desembolsos mensuales, o si debe multiplicarse, en caso de realizar un pago anual anticipado. De igual forma, al analizar la segunda disposición mencionada –numeral II)– se observa la falta de claridad en cuanto al monto, pues se establecen tres cobros distintos que también deben ser aplicados en concordancia con la literal a) previamente aludida; de esa cuenta, el primer cobro es por licencia o construcción (noventa mil quetzales), el segundo es una cuota mensual (un mil ochocientos treinta y tres quetzales con treinta y tres centavos) y el tercero, es por el *“lapso de tiempo 5 años en forma mensual o anticipada a elección de la empresa”* (ciento diez mil quetzales), de donde resulta incertidumbre, respecto a si el interesado puede elegir entre esas tres formas de desembolso, o si deberá efectuar los tres pagos y únicamente podrá elegir en cuanto a la periodicidad en el último de los montos indicados. En todo caso, se estima que, tal como lo afirma el accionante, su contenido es contradictorio e impreciso, además de que no pueden cobrarse tasas quinquenales o mensuales por la emisión de una licencia, pues tales pagos, según se desprende de la lectura de las normas objetadas, no constituyen renta por el uso de bienes municipales.

Por otro lado, el accionante imputa a aquellas regulaciones denunciadas constituir un cobro desproporcionado, si se toma en cuenta que sólo se trata de la expedición de un documento por parte de la municipalidad. De conformidad con lo analizado y específicamente con el citado artículo 72 del Código Municipal, las tasas y contribuciones deben ser fijadas atendiendo a los costos de operación, mantenimiento y mejoramiento de la calidad y cobertura del servicio; por lo tanto, se considera que los pagos descritos no tienen relación de proporcionalidad respecto a las actividades municipales encaminadas a emitir una licencia de construcción, no porque se trate de la mera emisión de un documento como alega el accionante (pues también podrían precederle estudios para la determinación de la viabilidad de la instalación de cierta torre, tales como los ambientales, culturales, salubres o de ornato), sino porque los montos estipulados podrían resultar más elevados según la periodicidad de los cobros, aspecto que, como se dijo, no fue claramente definido y en adición a ello, porque no son directamente proporcionales al servicio administrativo municipal, pues como se indica en



la literal c. previamente citada, “Los ingresos de la tasa que se cobrará serán invertidos en obras de infraestructura para el municipio”, de donde se colige que aquellas exacciones no fueron fijadas con base en factores que atiendan a los presupuestos contenidos en el artículo 72 *ibídem*, obviando además, que esos recaudos no constituyen una retribución económica por el aprovechamiento privativo de bienes municipales de uso común, a que se refiere el artículo 35, literal n), del Código Municipal, sino que, en todo caso, lo que constituye la contraprestación al pago que efectúe el contribuyente es el servicio municipal que presta, es decir, la emisión de la autorización o licencia, actividad que no se relaciona con las “obras de infraestructura para el municipio”, por lo que es el cálculo del costo del servicio prestado por la municipalidad, el parámetro para fijar una tasa que le sea equivalente y razonable.

De lo anteriormente expuesto se desprende que no obstante que es facultad de la municipalidad fijar tasas por servicios administrativos, la captación de estos recursos debe ajustarse a los principios de legalidad, equidad y justicia tributaria, lo cual no se observa en los preceptos objeto de examen, toda vez que estos crean exacciones carentes de contraprestación, además de ser desproporcionadas, contradictorias y confusas respecto a cuál es la cuota que deberá hacer efectiva el sujeto pasivo de la obligación tributaria, elementos que las tornan inconstitucionales, en virtud que colisionan con los artículos 239 y 255 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

Corte de Constitucionalidad.

Expediente 2901-2013.

20 de agosto de 2014.

<http://iuristec.com.gt/index.php?title=Sentencia:20140820-0000-2901-2013>

*

En sentencias anteriores, específicamente la del Expediente 961-2011, se introdujo la noción según la cual la justificación de establecer un cobro por emitir licencias municipales radicaría en que la municipalidad debe incurrir en costos para cumplir con dicha función (aún cuando sea obligatorio y no voluntario para el administrado obtener licencia), y en esta sentencia se avanza dicho razonamiento hasta darles a estos ingresos el carácter de “resarcitorio”.

El problema central con esta tesis es que sustituye por completo el elemento de contraprestación directa que diferencia a las tasas de los arbitrios. Ciertamente toda autoridad estatal debe incurrir en costos para desempeñar sus funciones, y en ese hecho radica precisamente la justificación más básica para la existencia de tributos; de ahí que, para diferenciarlo frente a las tasas, se conceptúen éstas como derivadas de un servicio concreto prestado al administrado que voluntariamente acude al mismo.

En cambio, siendo que las licencias son de carácter obligatorio (tanto para el administrado que debe obtenerlas, como para la autoridad que al autorizarlas –o no, si no proceden legalmente– cumple con una función obligatoria que la ley le impone), el hecho de que para su trámite se deba incurrir en costos no parece suficiente para justificar que se conceptúen como tasas.

La propia Corte parece incurrir en contradicción al afirmar, en un párrafo, que la autorización de licencias no constituye un servicio público, sino el cumplimiento de una obligación de la autoridad, y más adelante afirma que sí “constituyen un servicio que se presta al solicitante”, precisamente sobre la base de todas las obligaciones que la autoridad debe cumplir para llevarlo a cabo.



Es por ello que insisto en que esta línea de razonamiento es contradictoria, pues en cierta forma realmente confirma que se trata de un arbitrio.

*

En la misma línea, el Código Municipal, en su artículo 35, atribuye al Concejo Municipal la potestad de fijar tasas por servicios administrativos y tasas por servicios públicos locales, entre otros cobros, productos que constituyen ingresos resarcitorios del municipio, de conformidad con el artículo 100 del referido código. Por su parte, el artículo 72 del referido Código señala que el municipio tiene competencia para regular y prestar los servicios públicos municipales de su circunscripción territorial, así como la determinación y cobro de tasas, las cuales deben fijarse atendiendo a los costos de operación, mantenimiento y mejoramiento de calidad y cobertura de los servicios. Ello se complementa con lo dispuesto en el artículo 101 del citado cuerpo normativo, el cual establece que la obtención y captación de recursos para el fortalecimiento económico y desarrollo del municipio y para realizar las obras y prestar los servicios que se necesiten, debe ajustarse al principio de legalidad que fundamentalmente descansa en la equidad y justicia tributaria.

Con base en la función de los municipios establecida en el artículo 253 constitucional de atender su ordenamiento territorial, los artículos 35 y 68 del Código Municipal facultan y exigen a las municipalidades el establecimiento, planificación, reglamentación, programación, control y evaluación de los servicios públicos y del ordenamiento general municipal, así como las decisiones sobre las modalidades institucionales para su ejecución, teniendo siempre en cuenta la preeminencia de los intereses públicos; la emisión y aprobación de acuerdos, reglamentos y ordenanzas municipales; la fijación de rentas de los bienes municipales sean estos de uso común o no; la pavimentación de las vías públicas urbanas y el mantenimiento de las mismas; así como la autorización de las licencias de construcción, modificación y demolición de obras públicas o privadas en la circunscripción del municipio.

[...] Atendiendo a lo manifestado anteriormente, se considera pertinente indicar que la obtención de una licencia de construcción no se configura como un servicio público en el que existe *“relación bilateral en virtud de la cual un particular paga voluntariamente una suma de dinero y debe recibir como contraprestación un determinado servicio público”*; sino más bien, es el ejercicio de una obligación constitucional y legalmente establecida a las municipalidades (artículos 253, 255 de la Constitución Política de la República, 23 ter y 147 del Código Municipal), como asimismo lo es el ordenamiento territorial, en virtud de lo cual tampoco se configura el elemento de voluntariedad propio de las tasas.

[...] Referente al tema, como se indicó previamente, la tasa es una creación que compete a las corporaciones municipales y que consiste en la prestación en dinero por la contraprestación de una actividad de interés público o un servicio público. Por lo que el hecho generador es una actividad municipal determinada, relacionada concretamente con el ciudadano y, siendo que en el presente caso, mediante la emisión de una licencia de construcción se ejerce una obligación constitucional y legalmente atribuida a las municipalidades, esta Corte considera que la normativa denunciada como inconstitucional, no contraviene el artículo 255 del Magno Texto, ya que el valor establecido para expedir la referida licencia fue fijado atendiendo al hecho de que tal actividad genera costo de operación, mantenimiento y mejoramiento de calidad y cobertura de la actividad administrativa que para tal efecto desarrolla el ente edil, puesto que no se trata de la mera emisión de un documento, sino que implica además



responsabilidad para el ente municipal al efectuar inspecciones oculares, análisis de la planificación, verificación constante de la construcción y por último, la autorización de ocupación de la edificación, actividades que, de acuerdo a los artículos 56, 57, 58, 67, 68 y 73 del Acuerdo de Concejo Municipal cero once – dos mil doce (011-2012), contenido del Reglamento de Construcción, Modificación, o Demolición de Obras, Públicas o Privadas en la Circunscripción del referido municipio, están a cargo de la Dirección Municipal de Planificación -DMP-, de la Municipalidad de San Pedro Carchá, departamento de Alta Verapaz, a través del Supervisor General Municipal de Obras.

Por lo que, todo aquel que pretenda realizar actividades relacionadas con la construcción, debe cumplir con los fines y requisitos requeridos por la Constitución Política de la República, las leyes y las ordenanzas municipales en materia de ordenamiento territorial.

Por lo que, se puede determinar que tal disposición incluye actividad administrativa municipal que consiste en la emisión de la licencia de construcción, para lo cual, según se indicó en párrafos precedentes, está facultada la municipalidad, debiendo estimarse que la autorización de la licencia de construcción implica una labor específica de carácter técnico-administrativo, que consiste en determinar las condiciones de seguridad, ornato, coherencia cultural y del medio ambiente, que de suyo obliga al Municipio a incurrir en gastos a su cargo que redundan en beneficio del solicitante.

Respalda la tesis de que las licencias municipales de autorización de construcción constituyen un servicio que se presta al solicitante, y por ello tienen naturaleza de tasas, la circunstancia de que la autoridad municipal asume obligaciones que debe cumplir y que se relacionan directamente con la calificación de los requisitos que deben llenar los usuarios de dicha actividad. Por ejemplo, las Normas de Reducción de Desastres emitidas por el Consejo Nacional para la Reducción de Desastres, acuerdos tres – dos mil diez, cuatro – dos mil once, cinco – dos mil once y dos – dos mil trece (3-2010, 4-2011, 5-2011 y 2-2013), todos publicados en el Diario de Centro América, que contienen minuciosos elementos técnicos que especifican los requisitos mínimos que las obras a construir deben contar para garantizar la seguridad de las mismas, tanto por interés de los propietarios como del público que los debe utilizar, o quedar cercano y expuesto, a tales construcciones. Por lo que no existe duda que estas operaciones, y las demás que implican el proceso de autorización de las licencias del caso, conlleva al municipio a incurrir en costos técnicos y administrativos en beneficio del constructor.

Corte de Constitucionalidad.

Expediente 3720-2013.

3 de abril de 2014.

<http://iuristec.com.gt/index.php?title=Sentencia:20140403-0000-3720-2013>

*

Esta sentencia incorpora los Considerandos vistos en las anteriores (por lo que se citan únicamente párrafos nuevos o relevantes), pero un elemento esencialmente diferenciador es que, al parecer, en el presente caso se trata de licencias relativas a bienes propiedad del municipio, lo cual modifica sustancialmente los supuestos jurídicos frente a otros en que las licencias tienen por objeto la construcción o utilización de bienes de propiedad privada, incluso propiedad del mismo interesado en obtenerla.



Adicionalmente, esta sentencia elabora más sobre los requisitos de proporcionalidad y razonabilidad que deben reunir las tasas (aún cuando sean para autorizar usos de bienes públicos), lo cual contribuye a aportar parámetros para la evaluación de futuros casos. Esto no implica que dejemos de insistir en que la nueva línea jurisprudencial contiene errores de fondo que deben corregirse y desecharse (especialmente para casos de licencias relativas a bienes de propiedad privada), pero al menos provee cierta luz para luchar contra la arbitrariedad del poder público mientras la Corte persista en su criterio que estimamos erróneo.

*

Con fundamento en estas normas se concluye que todo aquel que pretenda utilizar bienes públicos de determinado municipio, con fines de lucro, debe obtener la autorización de la autoridad municipal y establecer con esta una relación jurídica de intercambio por el aprovechamiento particular de un bien colectivo a cambio de un pago periódico durante el tiempo de uso exclusivo.

(...)En el caso sometido a consideración de este Tribunal, deviene apropiado segmentar cada uno de los planteamientos de la siguiente manera:

A) Impugnación referente al párrafo *“Dicha licencia será renovada y pagada anualmente”* del artículo 59 impugnado, para el análisis de rigor se estima oportuno la transcripción completa del artículo aludido *“ARTICULO 59.- LICENCIA MUNICIPAL DE OPERACIÓN: La municipalidad de Quetzaltenango está obligada a ejercer el control de toda construcción o instalación de estructura auto soportadas, monopolos, antenas y torres de telecomunicaciones, radio y televisión, para lo cual dicho servicio será retribuido mediante el pago de Licencia de Construcción o Licencia Municipal, la cual se calculará y cobrará con base a los porcentajes establecidos en el Punto Decimo Cuarto, del acta número 203-2005 de Sesión Ordinaria celebrada por el Consejo Municipal de Quetzaltenango de fecha veintiséis de octubre de dos mil cinco. Dicha licencia será renovada y pagada anualmente.”* El texto reglamentario transcrito contiene una norma proclive a establecer un mecanismo de control municipal sustentado en la facultad constitucional de ejercer el ordenamiento territorial de su circunscripción territorial, para la calificación y verificación de actividades como la construcción, ampliación, modificación, reparación y/o demolición de edificaciones que se lleven a cabo en el municipio, en armonía con aquel ámbito del ordenamiento referido y control urbanístico de un municipio, encomendada al órgano municipal, en correcta razonabilidad con lo establecido en el inciso c) del artículo 253 constitucional, en ese sentido deviene correcto al cobro por el servicio de calificación y verificación, mediante el otorgamiento del documento contentivo de la anuencia municipal; en ese contexto, el párrafo *“Dicha licencia será renovada y pagada anualmente”*, transfigura el sentido reglamentario de los alcances de la norma, pues le otorga un carácter permanente y continuo –de forma anual– al cobro de la licencia de construcción o licencia de operación que se concibió en la disposición, sin tomar en cuenta que las actividades referidas, se llevan a cabo una sola vez, incurriendo en vicio pues al segundo año, ya no existe la prestación del servicio público que justifique a la exacción relacionada, de ahí que resulta procedente acoger el planteamiento de inconstitucionalidad de los términos refutados.

B) En relación a los párrafos *“Por licencia de operación de torres de 0 a 30 mts. - Q32,000.00 por unidad por año”, “de 30 mts. en adelante - Q36,000.00 por unidad por año”*, contenido en el artículo 61 objetado; se hace necesario analizar si los cobros estipulados en los apartados impugnados, reúnen o no las condiciones para ser calificados como tasa, o bien, si tienen las



características de un tributo, cuyo origen y regulación debió haber sido determinado por el Congreso de la República; el epígrafe de esa disposición indica “ARRENDAMIENTOS: Serán pagos anuales anticipados a partir de la aprobación:...”, circunstancia que sugiere que la intención del creador de la norma, fue la de establecer renta-tasa concernientes al uso de bienes públicos para el aprovechamiento particular, sin embargo, al momento de instituir los cobros objeto de análisis, consignó el término “licencias de operación de torres”, lo cual desvirtúa la figura de la exacción referida, porque la licencia aludida deviene totalmente distinta a una renta, pues la primera atañe al acto de otorgamiento de anuencia por parte del ente municipal para la realización de determinada actividad particular, por así demandarlo una disposición legal, mientras la segunda concierne al pago por el uso privativo del espacio de dominio público, en favor de las personas que con fines lucrativos instalan infraestructura; es así como esta Corte determina que el cobro requerido no reúne las características de una tasa, en virtud que no se logra establecer cuál es la actividad municipal determinada, relacionada concretamente con el contribuyente, es decir, cuál es el servicio público municipal, beneficio o contraprestación que el obligado recibiría de manera directa y real en virtud de esa exacción onerosa que se le impone unilateralmente, por parte de la autoridad edil, a las personas que realicen la actividad prevista en la citada norma, por lo que tal pago no se genera de manera voluntaria, sino coactiva; tampoco se refiere a la renta sobre el uso de bienes de dominio público local, pues no establece con claridad si tal exacción se refiere a la instalación de infraestructuras de cualquier naturaleza en bienes de uso público o privado, sino que la abstracción de la norma se emitió de forma general; y tampoco constituye una tasa administrativa, en virtud que, en todo caso, esta debió haberse fijado atendiendo a los costos de operación que representa para la municipalidad la actividad administrativa necesaria para la emisión de la “licencia de operación de torres”, incluyendo estudios sobre la ubicación, sus características, ordenamiento y ornato, entre otros aspectos; *contrario sensu*, la imposición que ahora se analiza fue establecida en forma anual, no tiene relación ni demuestra equivalencia con los costos administrativos que de manera razonable, ocasionaría a la municipalidad la emisión de tal autorización. Lo expuesto denota que no concurre el supuesto previsto en la ley para la realización del mencionado cobro, pues si lo pretendido es extraer dinero del particular por actividades que no constituyen servicios municipales, las exacciones pretendidas en la normas que en este párrafo se analizan, deben establecerse por medio de la creación de los tributos, pero por el ente exclusivamente facultado para ello, como lo es el Congreso de la República de Guatemala.

C) En relación al renglón 17, “*Por sitio - Q50,000.00 por unidad por año*” del artículo 61 objetado, es necesario reiterar los criterios previamente vertidos, en el sentido que el espacio público municipal es administrado por la municipalidad por ser de la generalidad de la población y lo custodia para su ordenamiento, ornato y preservación, atribución establecida en el artículo 253 constitucional. Por ello, el artículo 35, literal n), del Código Municipal otorga al Concejo Municipal la función de administrar los bienes bajo su jurisdicción y la facultad – como autoridad autónoma– de fijar la renta por el uso de los bienes municipales sean éstos de uso común o no; debiendo emitir para el efecto, las ordenanzas y reglamentos sobre el ordenamiento territorial de su demarcación y para ejercer el gobierno y la administración de sus recursos patrimoniales. En ese contexto, la fijación de rentas sobre bienes públicos municipales, se configura como una facultad de las municipalidades como supremas administradoras de los bienes municipales bajo su dominio, la cual debe ser ejercida bajo parámetros de razonabilidad y proporcionalidad, traducida en una renta que se define como una utilidad, un beneficio o ingreso periódico, concediendo, como contraprestación al obligado al pago de la tasa, la potestad de ejercer el aprovechamiento especial de un área determinada, siempre y cuando estos estén ubicados en la circunscripción municipal y



particularmente, en espacio público, de tal forma que produzcan un beneficio o utilidad al administrado.

Aspecto relevante en el presente fallo, es establecer la base de medición de las tasas, específicamente la relación costo-servicio, al respecto se advierte que las mismas deben ser fijadas observando los principio de razonabilidad y proporcionalidad, así como los de equidad y justicia (artículo 72 Código Municipal), -los cuales tienen una estrecha y directa relación-; por lo que para que una tasa no sea considerada arbitraria e ilegítima tiene que existir una razonable y discreta proporcionalidad entre el monto exigido y las características del servicio o de la actividad que se requiere, ello primordialmente porque la tasa debe ser destinada al presupuesto de su obligación, en relación a dicho aspecto, esta Corte ha manifestado, -en sentencia de diecinueve de julio de dos mil once (dictada en el expediente cuatrocientos treinta y ocho guión dos mil once)- *“Otro aspecto que merece pronunciamiento por parte de este Tribunal es lo referido a la razonabilidad que debe primar en la decisión de la autoridad municipal, al momento de establecer los montos que percibirá por el uso del espacio público que administra. Por ello, es preciso recordar que el vocablo "razonable" deriva del latín "rationabilis", adjetivo que significa arreglado, justo, conforme a razón. El estándar jurídico de la razonabilidad, ha venido a constituirse en un sinónimo de constitucionalidad, pues como dice Germán Bidart Campos, lo razonable es lo ajustado a la Constitución, no tanto a la letra como a su espíritu, y lo irrazonable es lo que conculca la Constitución, lo anticonstitucional... Por lo expresado, esta Corte concluye que lo razonable es lo justo y equitativo, lo conforme con la Constitución, según las condiciones de persona, tiempo, modo y lugar y en función de todos los valores que, en un orden jerárquico, integran el plexo axiológico del orden jurídico (libertad, igualdad, solidaridad, paz, seguridad, orden, bienestar, etc.)”*.

Anotado lo anterior, debe examinarse el contenido del párrafo reclamado de inconstitucional, el que concibió una renta-tasa por la cantidad de cincuenta mil quetzales (Q 50,000.00) por unidad y por año, condicionada únicamente al vocablo *“sitio”*, entendiéndolo éste como un espacio físico dentro del territorio del municipio, lo que conlleva la existencia de diversas modalidades en cuanto a aquel bien, tales como dimensiones, ubicación y vocación, lo que irrefutablemente tuvo que haber sido elucidado al momento de concebir la tasa referida, pues solamente así, se abarcarían los parámetros de razonabilidad y proporcionalidad que haga legítima la exacción objetada, y al no haber sido observados, se transgredieron los principios de legalidad, justicia tributaria y equidad, contenidos en el artículo 239 de la Constitución Política de la República de Guatemala, lo que conlleva acoger el planteamiento de inconstitucionalidad.

(...) Lo anterior, sin perjuicio que el Concejo Municipal del municipio y departamento de Quetzaltenango, mediante las disposiciones idóneas y atendiendo los parámetros vertidos en este fallo y sin incurrir en los vicios que motivaron lo decidido, puede establecer rentas para compensar de forma justa el costo de ocupación de las áreas municipales que propician el beneficio económico para aquellos que deseen utilizar bienes municipales, pues el territorio es el elemento físico del municipio sobre el cual la autoridad respectiva ejerce jurisdicción, para lo cual está facultada para fijar exacciones de los bienes municipales de uso común o no común, pues ellas no se configuran como un ingreso tributario sobre el que la municipalidad debe solicitar la aprobación del Congreso de la República de Guatemala para su obtención.

(...) Como consecuencia, deviene procedente declarar con lugar la inconstitucionalidad promovida en cuanto a las disposiciones recientemente aludidas, las cuales deben ser expulsadas del ordenamiento jurídico guatemalteco.



Corte de Constitucionalidad.

Expediente 300-2014.

24 de junio de 2015.

<http://iuristec.com.gt/index.php?title=Sentencia:20150624-0000-300-2014>

*

En esta sentencia la Corte unifica los dos desarrollos principales de su nueva línea jurisprudencial: los cobros por licencias son tasas, por lo que las municipalidades pueden establecerlos, pero deben hacerlo conforme principios de razonabilidad y proporcionalidad, atendiendo a los costos de operación, mantenimiento y mejoramiento de la calidad y cobertura de los “servicios”, que engloba bajo el concepto de “principio de retribución de los costos que la actividad de un particular le causa a la comunidad contribuyente”.

Al respecto, vale insistir en que esos costos no los causa estrictamente la actividad del particular a la comunidad, sino los causa la autoridad pública que requiere obligatoriamente que el particular desarrolle su actividad ciñéndose a lineamientos que la propia autoridad unilateralmente establece. Es un típico caso de traslado de costos, donde además la Corte parece querer “culpar” al administrado por tener que cumplir con cargas que el mismo poder público le impone.

*

En reiterada jurisprudencia esta Corte ha manifestado que el Concejo Municipal tiene la potestad de fijar tasas por la prestación de servicios administrativos de su circunscripción territorial, para lo cual debe observar los principios de razonabilidad y proporcionalidad, además de establecer tales cobros atendiendo a los costos de operación, mantenimiento y mejoramiento de la calidad y cobertura de los servicios, a fin de ajustarse al principio de retribución de los costos que la actividad de un particular le causa a la comunidad contribuyente, por corresponder a la equidad y justicia tributaria que cuando se promueve un beneficio netamente lucrativo y personal lo asuma el beneficiado.

[...] Indicado lo anterior, es pertinente efectuar el estudio sobre la denuncia de inconstitucionalidad de los artículos 7 y 32 del Reglamento aludido, en forma conjunta, en virtud que los razonamientos expuestos por la solicitante para impugnar esos preceptos son los mismos; así, la primera de esas normas dispone: “La licencia de construcción se extenderá por el plazo que se solicite, no pudiendo en ningún caso excederse el mismo de doce meses. Si la obra no fuese concluida, se podrá solicitar prórroga por el tiempo necesario, no pudiendo exceder cada prórroga de seis meses, previo el pago del cincuenta por ciento del valor de la licencia prorrogada”. Y la segunda de ellas -artículo 32-, prescribe: “En el caso que la licencia de construcción llegue a su plazo fijado, y los trabajos en obra no se han terminado, los interesados podrán pedir una prórroga de tiempo, la cual se calculará de acuerdo a los parámetros establecidos en la tabla respectiva de cálculo según sea el caso.”

El texto siguiente: “La licencia de construcción se extenderá por el plazo que se solicite... Si la obra no fuese concluida, se podrá solicitar prórroga por el tiempo necesario...” contenido en el artículo 7, previamente transcrito, contiene una norma proclive a establecer un mecanismo de control sustentado en la facultad constitucional de ejercer el ordenamiento territorial de su circunscripción, para la calificación y verificación de actividades como la construcción,



ampliación, modificación, reparación o demolición de edificaciones que se lleven a cabo en el municipio, en armonía con aquel ámbito del ordenamiento referido y su control urbanístico, encomendada al órgano municipal, en concordancia con lo establecido en la literal c) del artículo 253 constitucional; y en ese sentido, deviene correcto el otorgamiento del documento contentivo de la anuencia edil por el plazo solicitado por el administrado, así como la eventual solicitud de prórroga efectuada por este, cuando el periodo de tiempo por él estimado haya sido insuficiente para concluir la construcción de la obra autorizada por la autoridad correspondiente.

No obstante, el resto de esa disposición, así como el artículo 32, copiado con anterioridad, transfiguran el sentido reglamentario de los alcances de la fijación de una tasa por la emisión de licencia de construcción, pues le otorgan un carácter limitado -doce meses- al cobro por la prestación de ese servicio administrativo, estableciendo exacciones adicionales (cincuenta por ciento del valor de la licencia) por cada una de las prórrogas que se soliciten, las cuales también tienen una duración restringida -seis meses-, sin tomar en cuenta que las actividades que lleva a cabo la municipalidad para otorgar el permiso respectivo, se realizan una sola vez, en forma previa al inicio de los trabajos respecto de los cuales se pide la autorización (como lo indica el artículo 3 del Reglamento referido) y, de efectuarse inspecciones posteriores sobre la ejecución de la obra autorizada, estas son parte de las actividades de control urbanístico que debe realizar la municipalidad para cumplir con el mandato que le ha sido constitucionalmente asignado, y que forma parte del costo que representa para la municipalidad emitir la licencia solicitada. En similar sentido se pronunció esta Corte, en sentencia de tres de abril de dos mil catorce, dictada en el expediente tres mil setecientos veinte - dos mil trece (3720-2013).

Por ello, esta Corte estima que ambas disposiciones -con excepción del texto específicamente excluido, contenido en mencionado artículo 7 impugnado-, contienen vicio de inconstitucionalidad, en virtud que al finalizar los doce meses previstos e impuestos por la autoridad municipal para la realización de las actividades de construcción solicitadas -sin tomar en consideración la naturaleza, diversidad o complejidad las actividades que ello implique-, ya no existe la prestación del servicio público que justifique las exacciones relacionadas con las prórrogas, de ahí que resulta procedente acoger el planteamiento de inconstitucionalidad en los términos antes indicados.

(...) Por otro lado, el artículo 108 impugnado regula que, de acuerdo con los diferentes tipos de construcciones y los diferentes usos para las mismas, se toma como marco de referencia la tabla de cálculo de costos por metro cuadrado de construcción rebatida.

Al analizar el contenido del precepto citado, se determina que derivado de las exacciones en él previstas, el contribuyente obtiene por parte de la municipalidad aludida, una licencia para la realización de las construcciones mencionadas en esa norma, cuestión que, según se advierte de la lectura de esta, constituye la contraprestación directa y cierta, situación que el mismo solicitante reconoce en el escrito de planteamiento de esta acción y que es contraria con lo argumentado por él mismo, respecto a que la disposición objetada no explica cuáles son los motivos subyacentes que la generan, por lo que sí se advierte este elemento característico de la tasa. Asimismo, se determina que la estipulación de la obligación del pago de la carga cuestionada no fue fijado en la norma antedicha, sino en otra, cuya legitimidad constitucional no fue rebatida; en aquel artículo se regula únicamente la tabla de cálculo de los costos para la emisión de la mencionada licencia, lo cual implica -según se advierte de la lectura del Reglamento en su conjunto- la actividad administrativa necesaria para la emisión de aquella



licencia, que incluye estudios sobre su ubicación y ordenamiento territorial, ornato, riesgos ambientales o a la propiedad o integridad de las personas (dentro de estos, puede resaltarse la supervisión de instalaciones sanitarias y pluviales, fosas sépticas, instalación de agua potable, etcétera), determinación de las condiciones de seguridad (que involucra la verificación de la calidad de los materiales utilizados, posibles riesgos o peligros, cimientos, refuerzos, levantados de paredes, etcétera) y coherencia cultural, entre otros aspectos, que de suyo obliga al municipio a incurrir en gastos a su cargo que redundan en beneficio directo del propietario del bien de que se trate.

Adicionalmente, es necesario resaltar que, aunque la solicitante denunció en esta acción que el valor establecido para la extensión de la licencia de construcción es desmedida y desproporcionada en relación al costo que podrían representar los servicios que presta por ello la municipalidad, esa sola afirmación no permite efectuar el análisis de fondo sobre ese supuesto vicio porque, a fin de determinar la existencia de tal desproporción, la solicitante debió haber efectuado el análisis de cada uno de los rubros contenidos en la norma objetada, aportado estudios técnicos especializados que establecieran los costos promedio razonables de las obras a construir y, de esa cuenta, permitir a este Tribunal advertir que la emisión de esa licencia no conlleva gastos que se asemejen a los cobros en ella establecidos. Así estimada la denuncia de inconstitucionalidad, en este aspecto no puede ser declarada.

(...) Por las razones expuestas, es procedente declarar con lugar la presente acción de inconstitucionalidad general parcial, únicamente en cuanto a los apartados “...no pudiendo en ningún caso excederse el mismo de doce meses. ...no pudiendo exceder cada prórroga de seis meses, previo el pago del cincuenta por ciento del valor de la licencia prorrogada”, contenidos en el artículo 7 del Reglamento de Construcción y Urbanismo del Municipio de San Martín Sacatepéquez, Departamento de Quetzaltenango, así como el artículo 32 del mismo Reglamento, por lo que así debe declararse, además de los efectos que ello conlleva; y desestimarla por improcedente en lo que se refiere al texto siguiente: “La licencia de construcción se extenderá por el plazo que se solicite... Si la obra no fuese concluida, se podrá solicitar prórroga por el tiempo necesario...” incluido en el artículo 7 del Reglamento aludido, así como respecto del artículo 108 del mismo cuerpo legal.



ORDENAMIENTO TERRITORIAL: ASPECTOS PRÁCTICOS

Corte Suprema de Justicia, Cámara Civil.

Expediente 667-2012.

27 de noviembre de 2013.

<http://iuristec.com.gt/index.php?title=Sentencia:20131127-0003-01002-2012-00667>

*

No existe solidaridad entre el propietario y el arrendatario al imponerse una multa por construir sin licencia, cuando la falta fue cometida por el arrendatario.

*

Con respecto a la interpretación errónea del artículo 37 del Reglamento de Construcción de la Municipalidad de la ciudad de Guatemala, se evidencia que la solidaridad del propietario del terreno con el arrendatario, que es el propietario de la obra a construir, se refiere en forma concreta a los desperfectos que se causen en aceras, pavimento de las calles, desagües o alumbrado público, pero esa normativa no hace referencia alguna sobre si existe solidaridad por construir sin la licencia de construcción, que debía extender la autoridad municipal, y por la que se motiva la aplicación de una sanción.

El Decreto 378 del Congreso de la República, que constituye la ley que regula la imposición de multas por el motivo indicado, no establece que ésta sea de índole mancomunada y el Reglamento de Construcción tampoco lo hace; ante esta situación, se concluye que la multa por construir sin la referida licencia no es solidaria, por lo que el dueño del predio dado en arrendamiento es ajeno a la construcción y por ende, no está obligado a responder por la falta en que incurrió su arrendatario; por consiguiente, se concluye que la Sala sentenciadora interpretó equivocadamente el artículo 37 del Reglamento de Construcción citado, pues evidentemente la forma como fue impuesta la sanción carece de asidero legal, por lo que es procedente casar la sentencia impugnada y al resolverse conforme a derecho, deberá revocarse la resolución emitida por el Consejo Municipal y dejarse sin efecto la sanción impuesta (...).

Corte de Constitucionalidad.

Expediente 388-2000.

12 de septiembre de 2000.

<http://iuristec.com.gt/index.php?title=Sentencia:388-2000-0000>

*

La función de policía administrativa se ejerce entre la Administración y el propietario del inmueble. Siendo el propietario el obligado a obtener licencia de construcción, no hay obligación de emplazar al arrendatario, quedando a salvo lo relativo a derecho de repetir y efectos sobre la relación contractual que lo vincula con el propietario.

*

Esta Corte tiene presente que la función de policía que concierne a la Administración (...) puede operar directamente entre ésta y el propietario de un inmueble para los efectos de



conceder o denegar licencia de construcción, o verificar infracciones en la materia atribuibles al particular, sin que sea necesario llamar al expediente a otros terceros que detentaran el bien por cualquier otro motivo, puesto que, por la naturaleza de las acciones, afectan la función de policía administrativa (que se entiende en ejercicio del bien común). De tal manera que la decisión vincularía al dueño del predio, bien sea para que responda por daños y perjuicios irrogados a tercero o bien porque el mismo tuviera que ejercer alguna acción de repetición en contra de otros responsables de la edificación que infrinja las ordenanzas municipales que regulan la materia. De igual manera podría ocurrir en los casos de interdictos de obra nueva y peligrosa.

Esta Corte, con base en aquella doctrina de la función de policía administrativa, encuentra que la autoridad para el cumplimiento de sus funciones puede y debe emplazar a quienes aparezcan como titulares responsables directos del cumplimiento de sus ordenanzas. Así, en casos como el analizado, corresponde al propietario -o su representante legal- comparecer a solicitar licencia de construcción y responder por las consecuencias de su incumplimiento. Asimismo, la declaración oficial de que ciertas áreas o inmuebles constituyen patrimonio cultural o histórico, sujetos a determinado y especial régimen, es un asunto que concierne directamente al propietario del bien frente a la Administración. La decisión legítima y firme adoptada en tales asuntos obliga, desde luego, al titular del dominio del bien inmueble, y, como consecuencia, se hace extensiva, por su carácter público frente a todos (*erga omnes*).

En el asunto sometido a estudio y decisión de esta Corte, juegan dos cuestiones que se excluirían entre sí: 1) por una parte, la función de policía administrativa que se ejerce por la autoridad frente y directamente a los obligados ante la misma, sin ser necesaria la intervención de terceros que carezcan de interés propio y directo en la materia (para el caso, la construcción sobre inmueble para la que no estuvieren expresamente autorizados); y, 2) por la otra, la posibilidad de que mediante un expediente administrativo, en el que no es necesaria ni obligada la intervención de dichos terceros, se les afectare en sus propios intereses derivados no de su condición o relación respecto del inmueble sino por vinculaciones contractuales con su dueño.

Así que las pretensiones actuadas en el proceso de amparo tienden a atacar la decisión de la autoridad, pero que no estaba obligada -por la función que ha sido comentada- a llamar a terceros que no aparezcan con título alguno de propiedad o de usufructo sobre el inmueble de autos. En esta forma, así de simple, no habría legitimación para actuar en amparo un derecho ajeno.

Vistas las cuestiones fácticas relacionadas con el Derecho aplicable, no es posible admitir la pretensión planteada en el amparo por carecer los postulantes de interés legítimo y propio en la discusión entre la Administración municipal y el particular propietario de un bien inmueble respecto del cual aquella ejerce la función de policía administrativa en cuanto a la inspección, vigilancia y cumplimiento de ordenanzas municipales que regulan las edificaciones, y la parte propietaria o usufructuaria está en capacidad de oponerse o no a las ordenanzas del poder público.

Desde luego queda vigente la reserva a los terceros de repetir en defensa de sus intereses y derechos contra quien estimen necesario, y, asimismo, para entender a su modo si la orden de demolición implica o no la terminación del contrato de arrendamiento, o si éste es simplemente consensual o, según las circunstancias, necesita declaración judicial previa,



cuestiones que son ajenas al amparo, sino, como se advierte, corresponden al ámbito de la voluntad de las partes, bien sea por convenio o por decisión jurisdiccional.

Sala Quinta del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Expediente 238-2011.

22 de agosto de 2012.

<http://iuristec.com.gt/index.php?title=Sentencia:20120822-0016-01145-2011-00238>

*

Existe obligación de resolver el recurso administrativo de revocatoria. No hacerlo conlleva violación del debido proceso y derecho de defensa.

No puede incoarse un proceso administrativo basado en imprecisiones. Los reportes que sirven de base para la imposición de sanciones administrativas deben ofrecer certeza jurídica a tal efecto.

*

En el presente asunto, este tribunal estima que el Honorable Concejo Municipal de Guatemala, departamento de Guatemala, pretende corregir los vicios de procedimiento cometidos por el Juez de Asuntos Municipales, por haberse cometido error al consignar una fecha diferente a la resolución sancionatoria a la que corresponde; así como, determinar el metraje de los trabajos constructivos realizados a efecto de imponer las multas que corresponde de acuerdo a las normativas municipales vigentes por faltas imputadas; sin embargo, la resolución del Concejo Municipal conculca principios y derechos de carácter constitucional, como el principio del debido proceso y el derecho de defensa, ya que, al enmendar el procedimiento no se pronuncia ni resuelve el recurso administrativo de revocatoria, provocando con ello que la parte demandada quede en estado de indefensión.

Por otro lado el Honorable Concejo Municipal de Guatemala, departamento de Guatemala, al pretender dejar sin efecto la resolución proferida por el Juez de Asuntos Municipales que impone la multa (...) deja vigente y con pleno valor el reporte (...) emitido por la Dirección de Control Territorial de la Municipalidad de Guatemala, que sirvió de base para la imposición de las multas.

Sin embargo dicho reporte carece de veracidad y certeza jurídica, en virtud que no puede incoarse un procedimiento administrativo con imprecisiones, ya que consigna que se llevó a cabo trabajos de demolición en primer nivel para remodelación de bodega, sin que dicho dato fuera corroborado, ya que con las fotografías adjuntas al expediente, no se aprecian trabajos de remodelación de bodega. Indicar que el área es “aproximada” de doscientos (200.00) metros cuadrados, y que el costo “aproximado” es de setenta y cinco mil quetzales (Q.75,000.00), no proporciona certeza jurídica para la imposición de las multas, en consecuencia el procedimiento administrativo se encuentra viciado y carente de legalidad, en virtud que no se ajusta al Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Guatemala (...) que regula en sus artículos 80 al 88 y 118 al 127 el procedimiento y los parámetros para la obtención de licencias de construcción y las sanciones en caso de incumplimiento, por lo que es procedente declarar con lugar la presente demanda de lo contencioso administrativo (...).



Corte de Constitucionalidad.

Expediente 711-2013.

29 de mayo de 2013.

<http://iuristec.com.gt/index.php?title=Sentencia:20130529-0000-711-2013>

En igual sentido: <http://iuristec.com.gt/index.php?title=Sentencia:20150121-0000-2959-2014>

*

No puede ejecutarse una sanción administrativa que aún no ha causado firmeza. La interposición del recurso de revocatoria produce efectos suspensivos.

En el caso, la sanción consistía en cierre de establecimiento y multa por supuestas faltas en materia de ordenamiento territorial municipal, cierre que fue ejecutado prematuramente por la autoridad.

*

En el presente caso, el examen de los antecedentes revela que la autoridad cuestionada declaró que la amparista es responsable de infringir el Marco Regulatorio del Manejo y Revitalización del Centro Histórico (Acuerdo COM-cero once-cero tres) y el Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Guatemala (Acuerdo COM-cero treinta-cero ocho), al no contar su empresa mercantil con el Dictamen de Localización de Establecimiento Abierto al Público. Como consecuencia, dispuso el cierre de esta última y le impuso a su propietaria multa de ciento cincuenta mil quetzales (Q150,000.00). Tal declaración fue realizada de conformidad con lo dispuesto en los artículos 162, 165 y 170 del Código Municipal (Decreto 12-2002 del Congreso de la República), y constituyó la culminación del procedimiento administrativo iniciado por virtud del reporte realizado por la Unidad Técnica del Centro Histórico de la Municipalidad de Guatemala, en el que la referida comerciante tuvo oportunidad de pronunciarse y oponerse.

Sin embargo, la efectiva observancia del derecho de defensa no se reduce al hecho de ser oído y ser juzgado ante autoridad competente, sino también, entre otros elementos, a la posibilidad de poder recurrir las decisiones que se estime que no han sido tomadas conforme a Derecho. Por ello, en la situación bajo estudio, respetar plenamente aquel derecho implicaba diferir la ejecución de las sanciones impuestas hasta que la resolución de diecinueve de julio de dos mil doce adquiriera firmeza; ya sea porque transcurriera el plazo previsto para interponer el recurso de revocatoria regulado en el artículo 155 del citado Código, o bien porque, de ser planteado ese medio de impugnación, no prosperara, sin que luego se instara la vía contenciosa administrativa o, de instarse, el tribunal competente no atribuyera a ese planteamiento efectos suspensivos, conforme lo preceptuado en el artículo 18 de la Ley de lo Contencioso Administrativo (Decreto 119-96 del Congreso de la República).

En apoyo de lo antes expuesto sirva referir que esta Corte ya se ha pronunciado en casos precedentes acerca de la condición de firmeza que debe concurrir en una determinación de fondo emitida en sede administrativa, para ser susceptible de ejecución, puntualizando que esta puede darse de manera forzosa *“únicamente ante la firmeza de la resolución administrativa, es decir, una vez se han agotado los recursos susceptibles de interponerse contra la decisión adoptada”* [expediente mil quinientos ochenta y uno-dos mil once (1581-2011)];



precisando, además, que tratándose de la imposición de una sanción “*resultaría contrario a la lógica jurídica considerar la posibilidad de viabilizar la ejecución de una sanción cuya imposición aún se encuentra pendiente de decisión por autoridad competente, pues la misma se puede y debe producir a la finalización de los procesos idóneos que se hayan instado, a modo de garantizar las distintas oportunidades que los preceptos legales brindan para poder argumentar, alegar, debatir, probar e, incluso, impugnar dentro del desarrollo de los mismos*” [expediente cuatrocientos veintiuno-dos mil diez (421-2010)]. Asimismo, en congruencia con lo anterior, ha sostenido reiteradamente que la interposición y admisión del recurso administrativo de revocatoria causa efectos suspensivos [ver, entre otros, expedientes tres mil cuatrocientos ochenta y cuatro-dos mil ocho (3484-2008), tres mil setecientos sesenta y dos-dos mil ocho (3762-2008) y tres mil seiscientos setenta y nueve-dos mil nueve (3679-2009)].

En síntesis, si bien la autoridad recriminada impuso la relacionada sanción al culminar la adecuada tramitación del procedimiento administrativo correspondiente, para ejecutarla debió esperar que su decisión estuviera firme, conforme lo antes explicado. Al no haberlo hecho, vulneró el derecho de defensa de la postulante, específicamente en su vertiente de la posibilidad de recurrir.



IMPUESTO ÚNICO SOBRE INMUEBLES (IUSI)

I. Aspectos generales

Corte de Constitucionalidad.

Expediente 2315-2008.

26 de mayo de 2009.

<http://iuristec.com.gt/index.php?title=Sentencia:2315-2008-0000>

*

El Manual de Valuación Inmobiliaria no es una ley, por lo que no requiere publicarse.

Esta sentencia consideró otros aspectos, pero nos limitamos a este por el interés que reviste al tema en estudio.

*

Como cuestión previa es importante señalar que, de acuerdo con la Teoría General del Derecho, las normas sociales se dividen en normas morales, normas jurídicas, normas convencionales y reglas técnicas. Las normas morales son aquellas reglas de conducta que tienden a realizar los valores socialmente reconocidos en la comunidad que tienen las características de autonomía, unilateralidad, incoercibilidad e interioridad; las normas jurídicas son las reglas de conducta que un Estado impone a la comunidad, de acuerdo con sus propios procedimientos y que están contenidas, generalmente, en las denominadas leyes y reglamentos; las normas convencionales son aquellas reglas de cortesía y de etiqueta, que no necesariamente son observadas por toda la comunidad; y las reglas técnicas son aquellas normas que “muestran los medios que es necesario poner en práctica para el logro de determinados fines. No son normas [jurídicas] sino enunciaciones hipotéticas... indican los métodos que es ineludible seguir, en la hipótesis de que se quiera realizar tal o cual propósito...” (García Máynez, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, 26 Edición, Editorial Porrúa, México, 1977). En tal sentido, las normas técnicas tienden a obtener un resultado determinado, sin que las mismas estén relacionadas con valores que deba observar la comunidad en que se aplican. En el presente caso, estamos ante un planteamiento que alude precisamente al análisis de normas jurídicas (leyes) y de reglas técnicas (Manual de Valuación Inmobiliaria y Estudios de Zonas Homogéneas y Tipología Constructiva).

El artículo 180 de la Constitución Política de la República de Guatemala dispone que “**La ley empieza a regir en todo el territorio nacional ocho días después de su publicación íntegra en el diario oficial, a menos que la misma ley amplíe o restrinja dicho plazo o su ámbito territorial de aplicación**”. El artículo 180 citado, debe analizarse dentro del contexto en que está inmerso. En efecto, la Constitución, en sus artículos del 174 al 181, regula el proceso de formación y sanción de la Ley. Denomínase aquí Ley, al producto final que se obtiene luego de un proceso legislativo que principia, por iniciativa de quienes tienen ese derecho, con un proyecto de ley. Es, dentro de ese proceso, que figura el principio de jerarquía constitucional que dice que ninguna ley podrá contrariar la Constitución. Es la ley que nace de ese proceso legislativo, la que la Constitución dispone que debe publicarse íntegramente en el Diario Oficial. Siendo la ley y el reglamento cuerpos normativos, existen diferencias entre ellos, especialmente que la ley deviene del proceso de formación y sanción de la ley, constitucionalmente establecido. El reglamento, en cambio, desarrolla aquella ley y se fundamenta, en el caso concreto, en la literal e) del artículo



183 de la Constitución Política de la República de Guatemala. Esta Corte considera que no se viola la norma constitucional citada porque la misma no obliga a publicar normas técnicas, como lo son, entre otros, manuales o estudios de zonas homogéneas, sino únicamente la ley. Además, el Decreto número 1816 del Congreso de la República, emitido el trece de diciembre de mil novecientos sesenta y ocho, en su artículo 2º, párrafo segundo, establece que *“La publicación de los Decretos y Acuerdos del Ejecutivo y Acuerdos del Organismo Judicial, que para su cumplimiento requieran tal requisito, la hará también el Ejecutivo en el Diario Oficial dentro de un plazo máximo de dos meses a contar de la fecha en que sean emitidos...”*. Esta disposición no obliga tampoco a que se publiquen los instrumentos que contienen las reglas técnicas que sean parte de aquéllos. Por otra parte, los accionantes no se refieren en el planteamiento de la presente inconstitucionalidad a la ley impugnada, sino que indican que el Acuerdo Ministerial 21-2005 da lugar a la violación por la no publicación del Manual, lo cual no es objeto de la presente inconstitucionalidad.

Como conclusión, esta Corte considera que no se produce la violación al artículo 180 constitucional, puesto que la misma norma es clara al indicar que **LA LEY** empieza a regir ocho días después de su publicación; y cuando se trata de manuales o estudios de zonas homogéneas y tipología constructiva realizados por la Dirección de Catastro y Administración del Impuesto Único Sobre Inmuebles de la Municipalidad de Guatemala, se está ante instrumentos que contienen reglas técnicas, no leyes, que por su naturaleza de enunciados hipotéticos ya anteriormente esbozada, no pueden estimarse como generadoras de obligaciones, deberes ni efectos jurídicos.

[...] Los artículos impugnados acuerdan aprobar la aplicación de los procedimientos de valuación establecidos en el Manual de Valuación Inmobiliaria, según Acuerdo Ministerial 21-2005 del Ministerio de Finanzas Públicas, para el avalúo directo de los inmuebles en la circunscripción del Municipio de Guatemala y los estudios de zonas homogéneas y tipología constructiva realizados por la Dirección de Catastro y Administración del Impuesto Único Sobre Inmuebles de la Municipalidad de Guatemala. Dichos artículos en ningún momento decretan impuestos ordinarios y extraordinarios, entendiéndose por impuesto, de conformidad con el artículo 11 del Código Tributario, el tributo que tiene como hecho generador una actividad estatal general no relacionada concretamente con el contribuyente y por Tributo, según el artículo 9 del Código citado, las prestaciones comúnmente en dinero que el Estado exige en ejercicio de su poder tributario, con el objeto de obtener recursos para el cumplimiento de sus fines. Asimismo, de conformidad con el concepto más aceptado por los tratadistas de Finanzas o Hacienda Pública, *“el impuesto es la cuota parte representativa del costo de producción de los servicios públicos indivisibles, que el poder público obtiene legalmente del contribuyente. De este concepto se señalan como caracteres indispensables, que el impuesto representa el costo de producción de servicios públicos indivisibles; asimismo obedece a una necesidad y como consecuencia constituye un deber de pagarlo para el contribuyente y un derecho de percibirlo para el Estado, como representante de la colectividad que asume esos servicios necesariamente. De esto resulta que son características de los impuestos reconocidas por la doctrina a) su carácter obligatorio dispuesto unilateralmente por el Estado; b) Que en ellos falta toda relación de correspondencia entre la exacción exigida y cualquier compensación directa del Estado Contribuyente.”* (Sentencia de la Corte de Constitucionalidad de treinta de diciembre de mil novecientos ochenta y siete, exp. 260-87). Por lo que **al aprobar la aplicación de los procedimientos de valuación establecidos en el Manual de Valuación Inmobiliaria y aprobar los estudios de zonas homogéneas**, no se están decretando impuestos ordinarios y extraordinarios que originan la supuesta inconstitucionalidad aducida por los postulantes.



[...] En efecto, esta Corte en sentencia del doce de mayo de mil novecientos ochenta y ocho, dijo: *"...es conveniente distinguir dos momentos diferentes en el ejercicio de la potestad tributaria. Cuando se decreta un impuesto debe plasmarse en normas legales, que tal como se ha venido considerando, deben contener las bases de recaudación conforme mandato constitucional. Una de ellas es la base imponible que debe quedar así definida en la ley, teniendo presente que siendo esta última una disposición que por su naturaleza tiene carácter general, la base imponible ha de describirse también en parámetros generales que permitan su aplicación cierta y segura al caso individual. Distinto es cuando se trata ya de concretar en cada caso la determinación cuantitativa de la base imponible individual, que no puede hacerse en la misma ley, sino que es función que se desenvuelve en su aplicación, en relación Estado-contribuyente..."* (Gaceta No. 8, expedientes acumulados Nos. 10-88, 11-88 y 38-88, Página número 23). Los artículos impugnados únicamente disponen aprobar la aplicación de los procedimientos de valuación establecidos en el Manual de Valuación Inmobiliaria y aprobar los estudios de zonas homogéneas y tipología constructiva los cuales servirán de base para aplicar el factor de descuento y obtener el valor fiscal de los inmuebles, SIN QUE ESTE HECHO IMPLIQUE CREACION O MODIFICACION DE LA BASE IMPONIBLE ACTUAL DEL TRIBUTO, por lo que no se da la inconstitucionalidad alegada por los interponentes en cuanto a la violación del principio de legalidad.

Corte de Constitucionalidad.

Expediente 1372-2011.

30 de noviembre de 2011.

<http://iuristec.com.gt/index.php?title=Sentencia:1372-2011-0000>

En el presente caso, esta Corte estima pertinente relacionar los motivos del recurso de apelación para, en ese sentido, emitir el pronunciamiento respectivo. De esta manera, se tiene que el primero de los motivos estriba en el disenso respecto de la decisión de denegar el amparo por parte del Tribunal *a quo*, al considerar que la acción no estaba dirigida contra la autoridad administrativa que presuntamente causó el agravio, lo que determinaba la falta de legitimación pasiva, toda vez ella promovió la acción en contra de la institución que, en última instancia, responde legalmente de los actos realizados o producidos por sus dependencias u oficinas administrativas. Por otra parte, el segundo motivo estriba en que, como consecuencia de lo anterior, se entre a conocer el fondo de la pretensión.

Al respecto, en cuanto al primer motivo, se estima que lo considerado por el Tribunal de primer grado, en efecto, es un criterio en exceso rigorista y formalista, que restringe el derecho de la amparista a que se entre a conocer sobre el fondo del motivo del amparo, toda vez que esta Corte ha expresado que existe falta de legitimación pasiva cuando la autoridad contra la cual va dirigida la acción es completamente ajena a la producción del acto reclamado, es decir, que no se le puede vincular formal o legalmente por relación de dependencia o jerarquía. Es ese sentido, si bien la amparista señala como autoridad impugnada a la Municipalidad de Guatemala y el acto que supuestamente le causa agravio es atribuible a la Dirección de Catastro y Administración del IUSI, si es claro que esta última es una dependencia que actúa de acuerdo a la dirección y supervisión directa del ente municipal.

Por lo anterior, esta Corte considera que no es procedente mantener el criterio sustentado en el fallo apelado y, de esa manera, debe conocerse sobre el motivo principal del amparo, debiéndose emitir el pronunciamiento que en derecho corresponde.



II. Avalúos

Sala Cuarta del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Expediente 149-2009.

10 de marzo de 2010.

<http://iuristec.com.gt/index.php?title=Sentencia:20100310-0006-01144-2009-00149>

Este Tribunal, por estimar de esencial importancia para el presente caso el contenido (...) del dictamen (...) emitido por la Procuraduría General de la Nación, hace alusión concreta al texto siguiente: "Que la Dirección de Catastro y Administración del Impuesto Único Sobre Inmuebles de la Municipalidad de Guatemala, aplicó en forma estricta el Manual de Valuación Inmobiliaria que contiene los lineamientos técnicos para los estudios de Zonas Homogéneas Físicas y Económicas así como para las características de tipología de la construcción; sin practicar inspección ocular por parte del valuador, circunstancia que se considera necesaria para establecer aspectos tales como: la ubicación del inmueble, la edad de la construcción si existiese, y otros factores que puedan coadyuvar a determinar con certeza que el mismo tiene plusvalía, y así poder emitir el avalúo técnico, pero también acorde a la realidad del inmueble. Conforme lo expuesto por el interponente, esta Institución estima que efectivamente le asiste el derecho de defensa, el cual incluye el de impugnar, y habiendo ejercido ese derecho, y manifestado su inconformidad con la resolución identificada, ésta debe quedar sin efecto; por lo anteriormente manifestado y razones invocadas se considera necesario que se practiquen diligencias para mejor resolver, acorde con lo establecido en el artículo 144 del Código Tributario, realizando una inspección ocular y del resultado, se tengan mejores elementos de juicio al momento de resolver, y así el interponente tenga la oportunidad de manifestarse conforme al avalúo real practicado a través de una inspección directa y con aplicación del manual respectivo. OPINIÓN: La Procuraduría General de la Nación, al evacuar la audiencia conferida y con fundamento en lo expuesto y ley citada, OPINA: Que se practiquen Diligencias para mejor resolver, en los términos antes relacionados por las inconsistencias indicadas, y la autoridad respectiva emita la resolución que en derecho corresponde".

De lo anotado en las líneas anteriores, especialmente lo relativo a los argumentos que expresa la Municipalidad de Guatemala, se desprende que éstos representan la antítesis de lo argüido por la parte actora, con el propósito de desvirtuarlo, extremo que a juicio de este Tribunal no se logra pues manifestado por el ente público no tiene solidez lógica ni legal, aspecto que bien podría estar respaldado con evidencias reales que demuestren que el estudio físico y la inspección ocular directa correspondiente, tuvieron lugar en el preciso momento de realizar los avalúos; tales evidencias vendrían representadas, por ejemplo, con fotografías tomadas en las circunscripciones en donde se encuentran ubicados los inmuebles objeto de tales avalúos, punto que ha sido demostrado en casos similares de valoraciones con fines fiscales, que habiéndose efectuado de acuerdo con la legislación vigente, ordinaria, reglamentaria y de otra índole, han producido los efectos pertinentes.

En consecuencia, este Tribunal estima que del análisis efectuado en todas y cada una de las actuaciones, tanto de carácter puramente administrativo como de las examinadas dentro del presente proceso contencioso administrativo, no puede más que concluir en que la Municipalidad de Guatemala no cumplió, por medio de la unidad técnica respectiva, o sea la Dirección de Catastro y Administración del Impuesto Único Sobre Inmuebles, con lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley del Impuesto Único Sobre Inmuebles, Decreto 15-98 del Congreso de la República, que se refiere a la determinación del valor de un inmueble, cuyo numeral 2 establece: "Por avalúo directo de cada inmueble, que practique o apruebe la Dirección o en su



caso la municipalidad cuando ya esté administrando el impuesto, conforme el manual de avalúos elaborado por el Ministerio de Finanzas Públicas y mediante los procedimientos previamente aprobados por el Concejo Municipal".

Tampoco ajustó las actuaciones respectivas a los parámetros de valoración de zonas homogéneas, físicas y económicas que regula el Manual de Valuación Inmobiliaria, autorizado mediante el Acuerdo 21-2005 del Ministerio de Finanzas Públicas, a lo que prescribe el Acuerdo COM-026-07 del Concejo Municipal con respecto a la práctica de los avalúos directos de los inmuebles del municipio de Guatemala, ni mucho menos con las normas relacionadas con los principios generales del Derecho, que representan una razón especulativa que tiene como propósito encontrar soluciones particulares justas y equitativas, cual si se tratara de preceptos del Derecho que se aplican con el carácter de supletorios cuando se detectan lagunas en dicha materia. Tales extremos dan lugar a que el Tribunal deba pronunciarse por la revocación de la resolución impugnada, lo que se hará constar en la parte resolutive del presente fallo.

Sala Cuarta del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Expediente 1-2011.

15 de julio de 2011.

<http://iuristec.com.gt/index.php?title=Sentencia:20110715-0006-1-2011>

En igual sentido: <http://iuristec.com.gt/index.php?title=Sentencia:20111003-0006-34-2011>,
http://iuristec.com.gt/index.php?title=Sentencia:20130121-0006-01144-2012-00053_01144-2012-00065

En ese sentido esta Sala al hacer el análisis correspondiente considera lo siguiente:

1) Es importante analizar el principio de capacidad de pago o capacidad contributiva, en ese sentido el jurista Alberto Tarsitano, en el Libro Estudios de Derecho Constitucional Tributario, indica al referirse al principio mencionado de la forma siguiente: "Me gusta definirlo como una aptitud del contribuyente para ser sujeto pasivo de obligaciones tributarias, aptitud que viene establecida por la presencia de hechos reveladores de riqueza (capacidad económica) que, luego de ser sometidos a la valorización del legislador y conciliados con los fines de naturaleza política, social y económica, son elevados al rango de categoría imponible".

Asimismo la Corte de Constitucionalidad al referirse al artículo 243 de la Constitución Política de la República determina lo siguiente: "El artículo 243 de la Constitución exige que "el sistema tributario debe de ser justo y equitativo". En la elaboración legislativa del tributo y como vía de justicia tributaria hay tres momentos importantes: la delimitación del hecho imponible, que se refiere a la aptitud abstracta de concurrir a las cargas públicas; la delimitación de la base imponible, que es la que orienta la fijación normativa a efectos de procurar la igualdad en razón del grado de capacidad contributiva de cada presupuesto objetivo; y finalmente, la delimitación de la cuota tributaria, es decir, la regulación de las tarifas o alcúotas individuales. Es en esta última fase en la cual se trata de la capacidad contributiva específica, que consiste en la adecuación de la igual aptitud objetiva para concurrir a las cargas públicas a la desigual situación de los potenciales contribuyentes. Se produce en la fase de delimitación de la cuota tributaria una relación que lleva a la igualdad ante la ley, para que la justicia se produzca en cada caso concreto y se alcance con ello la equidad. Derivado de lo anterior, es la capacidad contributiva específica (aptitud subjetiva comparativa) la que orienta la determinación concreta de la deuda tributaria en razón de las



circunstancias personales de cada sujeto (subjetivación del tributo)” GACETA NO. 63 Expediente 1233-2001. Fecha de sentencia: 05/02/2002.

De igual forma el jurista Rodolfo R. Spisso, en el libro “Derecho Constitucional Tributario”, establece el principio de capacidad contributiva y los impuestos sobre el patrimonio de la siguiente forma: “El ejercicio del poder tributario en el marco del programa constitucional impone, asimismo, que sólo se pueda considerar capacidad contributiva aquella que pueda ser detraída sin desmedro del deber de mantener la intangibilidad del capital. Alberdi se inclinó firmemente, por sostener que el tributo debe incidir sobre los frutos del capital y no sobre el capital mismo, a fin de evitar su destrucción, y con ello, la afectación del bienestar general. No se trata de un simple criterio de buena política fiscal, sino de una exigencia constitucional que permite armonizar el derecho de propiedad con la facultad de imposición del Estado, sin desnaturalizar la esencia ni de uno ni de otra. Del deber de mantener la intangibilidad del capital, como forma de preservar el derecho de propiedad, se derivan las siguientes consecuencias. Por un lado no es admisible reconocer validez constitucional a la exigencia de abonar un tributo cuando no existen utilidades reales o potenciales, respecto de bienes capaces de producirlas. El tributo debe recaer sobre la renta y no sobre el capital, ya que la incidencia sobre éste implicaría su aniquilación, lo que lleva a que la Nación se encamine a su propia destrucción. Lo expuesto no empece a que pueden establecer tributos que tomen en cuenta el capital como manifestación de riqueza, por cuanto ello, incluso, resulta beneficioso, en la medida en que constituye un medio de gravar patrimonios ociosos. Mas en la medida en que el patrimonio, por causas de la naturaleza o de la autoridad pública, no sea capaz de generar utilidades, gravarlo implicaría su paulatina destrucción, con agravio al principio de capacidad contributiva y, por ende, al derecho de propiedad” (página 389).

De lo anterior podemos inferir que la ley del Impuesto único sobre inmuebles determina un impuesto único anual sobre el valor de inmuebles, sin que se realice una vinculación objetiva con el sujeto obligado, y sin que se determine dentro del mismo la real capacidad contributiva del sujeto o sujetos obligados, y por ende al gravar el patrimonio, no se introduce el elemento esencial de la determinación del supuesto normativo de si el mismo produce renta o ganancia, ya que el establecer un impuesto sobre el patrimonio que no genera ingreso, renta o ganancia, el obligado toma parte de su patrimonio para cumplir con su obligación de contribuir a los gastos del Estado, de igual forma no se genera depuración del mismo.

2) Se hace necesario también analizar el Principio de seguridad jurídica que la Corte de Constitucionalidad ha interpretado en la forma siguiente: “...El principio de seguridad jurídica que consagra el artículo 2º De la Constitución Política de la República de Guatemala, consiste en la confianza que tiene el ciudadano, dentro de un Estado de Derecho, hacia el ordenamiento jurídico, es decir, hacia el conjunto de leyes que garantizan su seguridad y demanda que dicha legislación sea congruente e inteligible; en tal virtud, las autoridades en el ejercicio de sus facultades legales, deben de actuar observando dicho principio, respetando las leyes vigentes, principalmente la fundamental...” Gaceta número 61, expediente No. 1258-00, Sentencia 10-07-91.

El análisis que la Honorable Corte de Constitucionalidad con respecto al principio de seguridad jurídica ha hecho indica que la legislación debe de ser coherente e inteligible con el sistema legal existente, lo que recae en el principio de que la seguridad jurídica debe de tener un elemento de previsibilidad como bien lo indica el Doctor Cesar García Novoa en el libro “El principio de Seguridad jurídica en Materia Tributaria”, de la forma siguiente: “Nos hallamos ante la idea de “previsibilidad” objetiva de las situaciones jurídicas de los particulares –



Voshersehbarkeit-, elemento nuclear en la definición de un derecho seguro, en un conjunto normativo de fijación de obligaciones de dar una cantidad de dinero como es el ordenamiento tributario. En éste, la base de posición jurídica del ciudadano será la posibilidad de prever esas obligaciones, o, como han insistido en Alemania entre otros, Gerloff, Buhler, Strickroldt, Jaenke o Klein, la determinabilidad –Bestimmbarkeit– de la suma a pagar. (página 112). ...La seguridad jurídica no requiere sólo que la ley permita generar certeza sobre la cuantía de la obligación, sino que cuando la certeza dependa de un acto administrativo de aplicación legal, ésta sea pronta y definitiva y como se deduce de los principios que inspiran la ordenanza tributaria alemana. Como ha señalado Paulick, la determinabilidad del contenido de la obligación tributaria será la sustancia de la seguridad jurídica tributaria. Y ello no sólo supone que el contenido de la obligación sea susceptible de ser fijado con cierta exactitud, sino que la singular determinación del tributo se haga también de forma segura y con prontitud y definitividad. En suma, que se cumpla la exigencia de consolidación pronta de las situaciones jurídicas de pendencia. La idea de la “previsibilidad”, es un elemento fundamental del sistema tributario, principal consecuencia de la constitucionalización del tributo, pues sólo la seguridad de un ordenamiento de consecuencias previsibles garantiza el contrato constitucional de las normas tributarias y la interdicción de la arbitrariedad de los aplicadores del Derecho.” (página 113).

Lo anterior establece que el principio de seguridad jurídica es una garantía en contra de la arbitrariedad que la norma podría genera en su aplicación. La propia ley del Impuesto único sobre inmuebles establece que será anual, y el artículo 23 pretende obligar al contribuyente a no terminar el cumplimiento del mismo, ya que determina que un nuevo valor inscrito surtirá efectos a partir del trimestre siguiente a la fecha, violentando el principio de seguridad jurídica, así como uno de los elementos de este que se refiere a que el contribuyente, ya que la norma en materia de impuestos, debe de dar al ciudadano el conocimiento previo y pormenorizado de las consecuencias de su actuación, así como del cumplimiento de sus obligaciones sobre todo porque en términos generales, los impuestos al surgir cambios tanto en el incremento o el decremento de su base impositiva, debe de surtir efectos a partir del periodo siguiente tal como lo señala el artículo 7 numeral 2 del Código Tributario.

3) En base a lo anterior esta Sala considera que la Municipalidad de la Ciudad de Guatemala, por medio de las Diligencias Administrativas que realizo la Sección de Valuación Inmobiliaria, de la Dirección de Catastro y Administración del Impuesto único sobre Inmuebles, no accionó en el pleno ejercicio de sus facultades regladas, pues al haber llevado a cabo el avalúo (...) con relación al inmueble (...) con la finalidad de actualizar el valor fiscal correspondiente, omitió información relevante para que se diera la completitud del mismo, vinculada con la construcción que se encuentra en el inmueble antes mencionado, lo cual debe ajustarse a lo establecido en el apartado dos (2) DEFINICIONES, especialmente sobre la obtención de información descriptiva y gráfica, del manual de Valuación Inmobiliaria ya citado, debiéndose proceder entonces con lo que regula en el apartado seis (6), –FICHA PREDIAL URBANA–, del mismo manual, y consignar en el instructivo para llenar la ficha citada, lo relativo a que la información puede hacerse con lo que consta en el Registro de Información de Catastro Nacional, del Catastro Municipal del Registro General de la Propiedad, o de la investigación y entrevista de campo, como parte de la Valuación Inmobiliaria correspondiente, es decir, llevar a cabo una práctica apegada a las operaciones de valuación respectivas, por ejemplo, lo que se refiere a las Características de la construcción (edad, condición, estructura, techo, pisos, baños, ambientes inspección física). Además este aspecto debería de estar respaldado con evidencias reales que demuestren que el estudio físico y la inspección ocular directa correspondiente, tuvieron lugar en el momento preciso de realizar el avalúo, evidencias que



estarían representadas por fotografías tomadas en las circunscripciones en donde se encuentra ubicado el inmueble objeto de la valuación así como del interior del inmueble, punto que ha sido demostrado en casos similares de valoraciones con fines fiscales, y que habiendo efectuado de acuerdo con la legislación vigente, tanto ordinaria, reglamentaria o de otra índole, han producido los efectos pertinentes, situación que no se da en el presente caso.

4) Esta Sala considera que el artículo 5 numeral 2 de la Ley del Impuesto único sobre Inmuebles regula las facultades de realizar el avalúo directo, pero el mismo bajo lo establecido en el Manual de Avalúos que es un documento de procedimiento de carácter eminentemente técnico, mismo que fue elaborado por el Ministerio de Finanzas, y los procedimientos previamente aprobados por el concejo Municipal. Esta delegación normativa del legislador tiene un origen necesario ya que no se puede dejar en libertad el establecimiento del valor de los Inmuebles, porque eso si puede ser arbitrario, sin embargo el Manual que se aprobó nunca fue publicado, razón por la cual se incumple una norma ordinaria que está establecida por el Decreto 1816 del Congreso de la República, que determina en su artículo 4 lo siguiente: “Los acuerdos de las entidades descentralizadas autónomas o semiautónomas de observancia general, para su vigencia deberán ser publicados en el Diario oficial, y oportunamente incluidos en la recopilación de Leyes de la República. Tal publicación será por cuenta de dichas entidades”. Por lo anterior existe una exigencia legal para que sea publicado el Manual de Avalúos, sin embargo al no ser publicado se hace inexigible a las personas a las que va dirigido en virtud del desconocimiento de dicha norma, sobre todo por ser una normativa de observancia general en la aplicación del Impuesto único sobre Inmuebles.

5) Este tribunal analiza lo expuesto por el Concejo Municipal de Guatemala (...) en donde expone y siendo que en el recurso planteado, se cuestiona básicamente el procedimiento y las normas utilizadas para efectuar el avalúo directo por parte de la Sección de valuación Inmobiliaria Municipal de la Dirección de Catastro y Administración del IUSI, para la actualización del valor fiscal del inmueble de mérito, el cual como ya se consignó cuenta con la normativa legal para efectuar dicha actualización, por que estimó procedente declarar sin lugar el Recurso de revocatoria planteado y confirmar en su totalidad la resolución dicada por la Sub Dirección de Valuación Municipal de la Dirección de Catastro y Administración del IUSI.

De lo anotado se desprende que ese cuerpo colegiado reconoce que los fundamentos legales para realizar el avalúo, tiene su sustento legal en la normativa contenida en la ley de la materia o sea en el Manual de Valuación Inmobiliaria y en los procedimientos aprobados por el mismo concejo municipal, pero este último aspecto, según lo considerado anteriormente no fue cumplido a cabalidad. En consecuencia, esta Sala estima del análisis practicado de todas y cada de las actuaciones, tanto de carácter puramente administrativo como de las examinadas dentro de este proceso, no puede sino concluir que es procedente la demanda presentada por las razones expuestas.



**Sala Cuarta del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.
Expedientes acumulados 53-2012 y 65-2012.
21 de enero de 2013.**

http://iuristec.com.gt/index.php?title=Sentencia:20130121-0006-01144-2012-00053_01144-2012-00065

En igual sentido: <http://iuristec.com.gt/index.php?title=Sentencia:20120730-0006-01144-2011-00075>

*

Esta sentencia recoge en igual sentido lo considerado en la anterior, pero además agrega una consideración de interés sobre los requisitos del avalúo, fundamentando que debe ser aprobado por el Concejo Municipal.

*

En base a lo anterior manifestado por las partes, es que este Tribunal considera necesario iniciar con el análisis respectivo, tomando en cuenta lo siguiente el contenido del artículo 5 de la Ley del Impuesto Único Sobre Inmuebles [...]. En la norma transcrita se evidencia la figura del avalúo directo, entendiendo por directo al tenor del diccionario de la Lengua Española: “(Del lat. directus, part. pas. de dirigēre, dirigir). 1. adj. Derecho o en línea recta. 2. adj. Que va de una parte a otra sin detenerse en los puntos intermedios. 3. adj. Que se encamina derechamente a una mira u objeto.” Por lo que se deberá de entender que avalúo directo, corresponde al avalúo que se realiza dirigiéndose al inmueble objeto del mismo, o sea que el valuador tiene que acudir al inmueble y establecer en forma directa los elementos que lo conforman y por avalúo deberá de entenderse: “avalúo. (De avaluar). 1. m. valuación. Y valuación 1. f. Acción y efecto de valuar. Y valuar. 1. tr. valorar (señalar el precio).” En base a lo anterior el avalúo directo deberá de entenderse como el acudir al inmueble y señalar el precio o valor respectivo, y siendo que el Manual de Valuación del Ministerio de Finanzas establece como avalúo lo siguiente: “Avalúo: Es la estimación del valor de un bien o cosa en la moneda del país, basada en la investigación de mercado de bienes iguales o equivalentes.” Por lo que se concluye que el avalúo directo es acudir al inmueble para poder estimar en moneda del país su valor, y adicionalmente se deberá de basar en la investigación del mercado de bienes.

Ante dicha conclusión esta Sala al revisar el expediente administrativo enviado por la Municipalidad de Guatemala, no encuentra evidencia que el Valuador (...) se haya presentado al inmueble (...) violentando con ello el artículo 5 numeral 2 de la Ley del Impuesto Único Sobre Inmuebles, y que no se tomara en cuenta que dicho inmueble está formando por dos fincas en el Registro General de la Propiedad. De igual forma el Manual de Valuación Inmobiliaria establece un proceso de valuación de bienes inmuebles urbanos para el cual es necesaria toda una metodología y requisitos que el valuador deberá de cumplir siendo los siguientes: “Requisitos de presentación de avalúo. a. Solicitud de parte interesado b. Certificación de avalúo (6 meses de vigencia) MANUAL DE AVALÚOS DE BIENES INMUEBLES DIRECCIÓN DE CATASTRO Y AVALÚO DE BIENES INMUEBLES. c. Certificación del registro general de la propiedad (6 meses de vigencia). d. Plano de localización d.1. Formato de presentación d.1.1. Cajetín de información (propietario y bien inmueble) d.1.2. Orientación del Norte hacia arriba d.2. Inmueble urbano d.2.1. Dibujar la manzana donde se ubica el bien inmueble indicando nomenclatura municipal d . 3. Inmueble sub-urbano d . 3.1 . Referido a las



vías de acceso principal de la localidad, indicando referencias como servicios públicos (Escuela, Iglesia, Centro de Salud, Gasolinera etc.) d.4. Inmueble rural d.4.1 Referido a la población más cercana indicando distancia, vías de acceso y destino de las mismas, referencias de orientación: (aldeas, caseríos, fincas aledañas, ríos etc.) e. Fotografías: MINIMO e.1 Vías de acceso (2) e.2 Frente del bien inmueble (1) e.3 Interiores de construcción y terreno (2) e.4 Cultivos por variedad (1) e. 5 Recurso hídrico (1).”

En el presente caso, dentro del expediente administrativo, no aparece ninguna solicitud para realizar el avalúo, ya que consta que el mismo fue firmado por el señor (...) que es valuador de la Sección de Valuación Inmobiliaria Municipal de la Municipalidad de Guatemala, y el Jefe de Valuadores de la Sección de Valuación Inmobiliaria Municipal de la Municipalidad de Guatemala (...) y siendo que ellos son empleados municipales, necesitaron de una solicitud administrativa o de una orden superior, para realizar el mismo, porque son empleados y/o funcionarios públicos y no pueden actuar por sí mismos, en virtud que no consta en el expediente administrativo que se le haya notificado al contribuyente el nombramiento del valuador de la Sección de Valuación Inmobiliaria Municipal, ya que en el ámbito tributario es necesario al tenor del Código Tributario el cual se aplica en forma supletoria por ser materia impositiva, que se le notifique toda resolución, dictamen u opinión de conformidad con el artículo 127 del Código Tributario; de igual forma es necesario que con ese primer acto administrativo de nombramiento de valuador, era imperativo ponerlo en conocimiento del contribuyente ya que con dicho acto, se inicia el expediente administrativo de conformidad con el artículo 140 del Código Municipal, para posteriormente continuar con el expediente respectivo debidamente foliado, y no como en el presente caso que la Municipalidad de Guatemala, inicia el expediente respectivo con el memorial con el que la contribuyente presente su impugnación del avalúo, vicio que es reiterativo por dicho órgano de autoridad, razón por la cual este Tribunal en base a sus atribuciones y de conformidad con el artículo 66 de la Ley del Organismo Judicial, COMPELE a la Municipalidad para que tramite los expedientes administrativos y sean presentados a este tribunal de conformidad con la normativa aplicable y a partir del nombramiento del valuador de la Municipalidad de Guatemala, hasta la última incidencia consistente en la resolución del Concejo Municipal, y no como hasta la fecha lo ha estado haciendo.

De igual manera se incumple con adjuntar al avalúo todos los documentos que se indican en el Manual de Valuación Inmobiliaria. En ese mismo orden de ideas, este Tribunal dentro de las atribuciones del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, se encuentra facultado para ser contralor de la Juridicidad de los actos administrativos, de esa cuenta la doctrina sostiene que lo que se busca con la revisión de los actos administrativos es proscribir la arbitrariedad del funcionario público, siendo por ello que la figura de la interdicción de la arbitrariedad se hace tan importante, y el Doctor Alejandro Altamirano en su trabajo de la Discrecionalidad Administrativa, dentro de la obra colectiva denominada “EL PROCEDIMIENTO TRIBUTARIO”, al referirse a la misma indica: “La arbitrariedad, es capricho, voluntarismo y sin razón. Es la consecuencia del ejercicio de la discrecionalidad al margen de la ley. Aparece cuando no existe fundamentación del acto; cuando se prescinde de la prueba o no existe prueba que avale el acto; cuando el acto no respeta el principio de coherencia, lo cual a su vez surge cuando no existe relación lógica entre las probanzas administrativas incorporadas al expediente y el acto. Señala CASSAGNE que “la discrecionalidad no implica un arbitrio ilimitado ni absoluto. Antes bien, se encuentra circunscripta tanto por los límites sustanciales y formales del ordenamiento positivo, como por las reglas que prescriben la competencia de los órganos o entes y fundamentalmente, por los principios generales del derecho”. (Páginas 169 y 170).



Es por lo anterior y en aplicación normativa, que se considera necesario establecer en el expediente de mérito, que el Avalúo (...) no fue aprobado por el Concejo Municipal de la Municipal de Guatemala, como lo obliga el artículo 13 de la Ley del Impuesto Único Sobre Inmuebles, sobre todo porque lo que se pretende es incrementar el valor del inmueble (...) y como consecuencia de ello incrementar el monto del Impuesto Único Sobre Inmuebles, actuando arbitrariamente en virtud que el indicado avalúo fue aprobado por la Dirección de Catastro y Administración del Impuesto Único Sobre Inmuebles de la Municipalidad de Guatemala, en contra de la normativa aplicable al caso concreto, por lo que se concluye que la Dirección indicada no tenía atribuciones legales específicas para aprobar el avalúo (...) en contravención directa de la normativa aplicable (artículo 13 de la Ley del IUSI), en razón de lo cual la resolución impugnada deberá de ser revocada y de esa forma deberá de resolverse, porque con los argumentos vertidos, se genera incertidumbre y se violenta el principio de seguridad jurídica contenido en el artículo 2 de la Constitución Política de la República de Guatemala, el cual debe de entenderse al tenor de la Corte de Constitucionalidad de la siguiente forma: “El principio de seguridad jurídica que consagra el artículo 2º De la Constitución, consiste en la confianza que tiene el ciudadano, dentro de un estado de derecho, hacia el ordenamiento jurídico; es decir, hacia el conjunto de leyes que garantizan su seguridad, y demanda que dicha legislación sea coherente e inteligible; en tal virtud, las autoridades en el ejercicio de sus facultades legales, deben actuar observando dicho principio, respetando las leyes vigentes, principalmente la ley fundamental...” Gaceta No. 1258-00, sentencia 10-07-01. De igual forma, el sistema Español, ha desarrollado una amplia doctrina jurisprudencial, la cual concluye, tratando de delimitar alguna concepción del principio de seguridad jurídica de la siguiente forma: “En suma, sólo si, en el Ordenamiento jurídico en el que se insertan y teniendo en cuenta las reglas de interpretación admisibles en Derecho, el contenido o las omisiones de un texto normativo produjeran confusión o dudas que generaran en sus destinatarios una incertidumbre razonablemente insuperable acerca de la conducta exigible para su cumplimiento o sobre la previsibilidad de sus efectos, podría concluirse que la norma contenida en dicho texto infringiría el principio de seguridad jurídica (SSTC 150/1990, de 4 de octubre, FJ8; 142/1993, de 22 de abril, FJ4; y 212/1996, de 19 de diciembre, FJ15).”

[...] En Consecuencia, esta Sala conforme al análisis practicado de todas y cada de las actuaciones, tanto de carácter puramente administrativo como de las examinadas dentro de este proceso, establece que en el presente caso la Dirección de Catastro Administración del Impuesto único sobre Inmuebles de la Municipalidad de Guatemala, no tiene facultades para aprobar el Avalúo (...) ni este fue aprobado por el Concejo Municipal de la Municipal de Guatemala, como lo obliga el artículo 13 de la Ley del Impuesto Único Sobre Inmuebles, sobre todo porque lo que se pretende es incrementar el valor del inmueble (...) y como consecuencia de ello incrementar el monto del Impuesto Único Sobre Inmuebles, habiéndose actuado arbitrariamente en virtud que el indicado avalúo fue aprobado por la Dirección de Catastro y Administración del Impuesto Único Sobre Inmuebles de la Municipalidad de Guatemala, lo que va en contra de la normativa aplicable al caso concreto, por lo que se concluye que la Dirección indicada no puede aprobar el avalúo (...) y dicho proceder contraviene la normativa aplicable concretamente el artículo 13 de la Ley del Impuesto Único Sobre Inmuebles, en razón de lo cual las resoluciones impugnadas deben de ser revocada y de esa forma deberá de resolverse.



Corte Suprema de Justicia, Cámara Civil.

Expediente 464-2010.

20 de febrero de 2012.

<http://iuristec.com.gt/index.php?title=Sentencia:20120220-0003-01002-2010-00464>

Como se observa del relato fáctico aquí relacionado, con base en esta prueba y las demás obrantes en el expediente, la Sala tuvo por probado que la Municipalidad de Guatemala no cumplió con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 5 de la Ley del Impuesto Único sobre Inmuebles, y que tampoco ajustó su actuación a los parámetros de valoración de zonas homogéneas físicas y económicas que regula el Manual de Valuación Inmobiliaria autorizado mediante el Acuerdo 21-2005 del Ministerio de Finanzas Públicas, ni a lo prescrito en el Acuerdo COM-026-07 del Concejo Municipal, con respecto a la práctica de los avalúos directos de los bienes inmuebles del municipio de Guatemala, ni mucho menos, a las normas relacionadas con los principios generales del Derecho, porque debió respaldarse con evidencias reales que demostraran que el estudio físico y la inspección ocular directa correspondiente, tuvieron lugar en el preciso momento de realizar los avalúos; evidencias que a consideración de la Sala la parte demandada pudo representar, por ejemplo, con fotografías tomadas en las circunscripciones en donde se encuentran ubicados los inmuebles objeto de tales avalúos, tal como se ha demostrado en casos similares de valoración con fines fiscales, donde habiéndose efectuado de acuerdo con la legislación vigente, ordinaria, reglamentaria y de otra índole, han producido los efectos pertinentes.

En tal sentido, esta Cámara estima que la interpretación errónea del numeral 2 del artículo 5 de la Ley del Impuesto Único sobre Inmuebles no se produjo, por lo siguiente: esta norma establece que «... *el valor de un inmueble se determina (...) por avalúo directo de cada inmueble, que practique o apruebe la Dirección o en su caso la municipalidad cuando ya esté administrando el impuesto, conforme el manual de avalúos elaborado por el Ministerio de Finanzas Públicas y mediante los procedimientos previamente aprobados por el Concejo Municipal*» (énfasis añadido). De aquí resulta oportuno considerar los aspectos que a continuación se expresan:

El Manual de Valuación Inmobiliaria fue elaborado por la Dirección de Catastro y Avalúo de Bienes Inmuebles del Ministerio de Finanzas Públicas, con la finalidad de determinar los parámetros de valuación para el justiprecio de bienes inmuebles, el cual fue autorizado mediante el Acuerdo Ministerial número 21-2005 del Ministerio de Finanzas Públicas, el nueve de septiembre de dos mil cinco.

Al leer el referido manual, se aprecia que entre otras cosas, su contenido desarrolla la teoría y los lineamientos prácticos necesarios para su aplicación, con las tablas de valor de la tierra en el área urbana y de la construcción derivadas de estudios a nivel municipal de zonas homogéneas físicas (que son extensiones de tierra delimitadas dentro de un área urbana que cuentan con características similares en cuanto a la topografía, su red vial principal, los servicios públicos instalados, el uso y aprovechamiento del suelo, el tipo de edificaciones existentes, el tamaño de sus predios y otras características) y zonas homogéneas económicas (que son áreas geográficas existentes dentro de una zona homogénea física urbana o rural, en las cuales el valor del terreno es similar).

Al describir el procedimiento de valuación de bienes inmuebles urbanos, el manual hace una descripción detallada de las actividades de carácter general que forman parte del proceso de establecimiento del valor inmobiliario, incluyendo entre ellas, la definición de áreas



homogéneas con la finalidad de determinar el **valor base** del terreno, tomado éste como «*el resultado del estudio de Zonas Homogéneas Físicas y Económicas, que la municipalidad agrupara en la “Tabla de Valores Base por metro cuadrado de la Tierra en Área Urbana”, así como los valores resultantes del estudio de la “Tipificación de la Construcción”, que será aplicado directamente al área del terreno y al área de la construcción dentro de la valuación puntual, para fines eminentemente fiscales*» (énfasis añadido). Dentro de ese procedimiento, se describe la parte operativa para la elaboración de zonas homogéneas, que contempla entre otras actividades, los recorridos, para lo cual el manual expresamente indica: «**Recorridos:** *La información anterior correspondiente a las variables se identifica en campo en el recorrido que debe hacerse a la zona de estudio, estos datos se ubican sobre cartografía general o si existe en la catastral, es importante revisar y actualizar la información gráfica, máxime si hacemos el estudio con posterioridad a la toma de la foto o a la elaboración de la cartografía*» (énfasis añadido).

En ese orden de ideas, cabe expresar que si bien en el numeral 2 del artículo 5 de la Ley del Impuesto Único sobre Inmuebles no se expresa que el avalúo directo implica necesariamente que deba hacerse una visita al inmueble objeto de valuación, la metodología anteriormente descrita permite colegir que la inspección ocular a los referidos bienes inmuebles era necesario, para determinar las áreas o zonas homogéneas físicas y económicas que reflejaran el valor base de los inmuebles, a fin de que su valor fiscal fuera actualizado. Por lo tanto, no le asiste la razón a la entidad recurrente al expresar que el procedimiento seguido por ella se basó en el método de tasación colectiva, que no requiere la visita personal al inmueble, porque no obstante que el avalúo de parcelas urbanas por el método de tasación colectiva implica comparar inmuebles de valor conocido con otros similares de valor desconocido para determinar el valor de éstos últimos, el objetivo del avalúo de los bienes objeto de litis era la actualización de su valor fiscal, por lo que para darle mayor valor y objetividad a los informes de avalúo, era imprescindible observar el procedimiento establecido en el manual para la determinación de las zonas homogéneas (físicas y económicas), que prevé una investigación de campo para apreciar las condiciones reales de los referidos inmuebles; procedimiento que, vale aclarar, no solamente fue un hecho que la Sala tuvo por acreditado a través del dictamen emitido por la Procuraduría General de la Nación y del cual se hizo referencia previamente, sino que fue el procedimiento aprobado por el propio Concejo Municipal de la Ciudad de Guatemala a través del Acuerdo COM-026-07, en atención a lo estipulado en el numeral 2 del artículo 5 de la Ley del Impuesto Único sobre Inmuebles.

En tal virtud, la interpretación efectuada por la Sala al artículo tantas veces relacionado, no tergiversa su sentido ni alcance, sino que se apega a lo establecido en las disposiciones contempladas en su mismo texto y a los hechos que ella misma tuvo por acreditados.

Corte Suprema de Justicia, Cámara Civil.

Expediente 523-2012.

11 de marzo de 2014.

<http://iuristec.com.gt/index.php?title=Sentencia:20140311-0003-523-2012>

La Municipalidad de Guatemala estima que la Sala sentenciadora carece de competencia para conocer de un proceso fenecido, seguido y resuelto por la Corte de Constitucionalidad en sentencia en donde estima que el Manual de Valuación Inmobiliaria no debe ser publicado en el diario oficial.

Al respecto, la Sala sentenciadora, estima que: “*Resulta claro entonces, que la publicidad de*



Manual de Avalúos o Manual de Valuación Inmobiliaria, debe ser publicado, conjuntamente con el acuerdo de marras, en resguardo de la certeza y la seguridad jurídica, como componentes de un Estado de Derecho, además de democrático y constitucional...”

Al realizar el estudio de lo alegado por la Municipalidad de Guatemala, esta Cámara estima que de conformidad con el artículo 221 de la Constitución Política de la República de Guatemala el cual regula: “*El Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Su función es de contralor de la juridicidad de la administración pública y tiene atribuciones para conocer en caso de contienda por actos o resoluciones de la administraciones y de las entidades descentralizadas y autónomas del Estado, así como en los casos de controversias derivadas de contratos y concesiones administrativas*”, dicha norma establece que contra las resoluciones que se dicten en materia administrativa, procede el proceso contencioso administrativo, de esa cuenta, se estima que la Sala sentenciadora sí tiene competencia para conocer el asunto sometido a su jurisdicción, ya que se trata de actos administrativos y que de conformidad con la norma anteriormente citada, la Sala de lo Contencioso Administrativo tiene la obligación de conocer de los actos o resoluciones de la administración y de las entidades descentralizadas y autónomas, y que de la lectura del expediente, se establece que la materia sobre la que versó el proceso en el que se dictó la sentencia que se impugna, es materia administrativa.

(...) Por lo anteriormente considerado, se estima que la Sala no incurre en el quebrantamiento substancial del procedimiento denunciado.

[...] la Municipalidad de Guatemala, estima que la Sala incurrió en error de derecho en la apreciación de las pruebas, porque analizó un documento que no fue tenido como prueba en el proceso y extrajo conclusiones de ese documento, el cual consiste en el Convenio para el Traslado el Impuesto Único Sobre Inmuebles a la Municipalidad de Guatemala, para su Recaudación y Administración.

Por su parte, la Sala sentenciadora estimó que la Municipalidad de Guatemala infringió lo regulado en el Acuerdo Ministerial 6-95 (Convenio para el traslado del Impuesto Único Sobre Inmuebles a la Municipalidad de Guatemala para su Recaudación y Administración).

Al realizar el análisis de lo argumentado por la Municipalidad de Guatemala, esta Cámara estima que el planteamiento del submotivo alegado es defectuoso, ya que argumentó que la Sala entró a analizar y valorar un documento que no fue aportado como medio de prueba; sin embargo, dicho documento es un Acuerdo Ministerial, el cual es de observancia obligatoria, pues regula lo relativo al traslado de la recaudación y administración del impuesto sobre inmuebles a la Municipalidad de Guatemala. De esa cuenta, el documento aludido es normativa interna, por lo cual, no requiere ser probado, pues el derecho no se prueba y debe ser de conocimiento general. Derivado de lo anterior, este submotivo debe ser desestimado.

[...] **I)** La Municipalidad de Guatemala estima que la Sala incurre en error de hecho en la apreciación de las pruebas porque no analizó el Manual de Valuación Inmobiliaria, pese haber sido incorporado al proceso en virtud de auto para mejor fallar.

Respecto a ese documento la Sala sentenciadora estimó que: “*...el Manual de Avalúos o Manual de Valuación Inmobiliaria debe ser publicado, conjuntamente con el acuerdo de marras, en resguardo de la certeza y la seguridad jurídica...”*

Al realizar la confrontación de lo argumentado por la casacionista con lo resuelto por la Sala



sentenciadora, se advierte que la Municipalidad de Guatemala enfoca sus argumentos a indicar que la Sala incurrió en omisión de un documento de prueba; sin embargo, de la lectura de la sentencia, se arriba a la conclusión que la Sala sí analizó el medio de prueba señalado como omitido, cuando indicó que tanto el Acuerdo Ministerial, con el Manual de Avalúos o Manual de Valuación Inmobiliaria, debe ser publicado con lo que regula el artículo 16 de la Ley del Impuesto Sobre Inmuebles. De esa cuenta, es evidente que la Sala sí analizó el documento citado como omitido, por lo que el submotivo invocado debe ser desestimado.

II) La Municipalidad de Guatemala argumentó que la Sala sentenciadora cometió error de hecho en la apreciación de las pruebas cuando extrajo de un documento conclusiones que no pueden decirse de él.

Respecto a ese documento la Sala indicó que el informe del bien inmueble dentro de su exposición no contiene certeza que el valuador haya realizado una valuación directa, es decir, que se haya apersonado al inmueble a verificar, constatar y establecer los extremos que contiene el documento mencionado.

Al realizar la confrontación de lo argumentado por la casacionista, con lo resuelto por la Sala sentenciadora, esta Cámara advierte que el documento citado como tergiversado se encuentra al folio quince del expediente administrativo y efectivamente en dicho documento no consta que el avalúo se haya realizado de forma directa tal y como lo resolvió la Sala sentenciadora, ya que en su contenido no expresa que el valuador, se haya apersonado al inmueble para verificar y establecer todos los extremos que contiene dicho informe.

De esa cuenta, se evidencia que las conclusiones a las que arriba la Sala sentenciadora son congruentes con el contenido del relacionado medio de convicción, pues no existe certeza de que el valuador autorizado se haya apersonado al inmueble (...).

[...] La Municipalidad de Guatemala, argumentó que la Sala sentenciadora violó por inaplicación el numeral 2 del artículo 5 del la Ley del Impuesto Sobre Inmuebles, ya que resolvió sin tener en cuenta que el mecanismo a seguir para la práctica de un avalúo directo es el que resulte del Manual de Valuación Inmobiliaria.

Al respecto, la Sala sentenciadora indicó que la Municipalidad de Guatemala no tiene las facultades para crear nuevos procedimientos para la determinación del avalúo, el cual está contenido en el artículo 5 numeral 2 del Decreto 15-98 del Congreso de la República.

Al confrontar lo argumentado por la entidad casacionista con lo resuelto por la Sala sentenciadora, esta Cámara advierte que el planteamiento es equivocado, pues dentro de los argumentos expuestos en el fallo, se aprecia que la Sala recurrida sí realizó análisis del precepto legal denunciado como infringido. Lo cual se evidencia cuando ésta indica que: *"...asimismo, que la Municipalidad no está facultada para aprobar un acuerdo que contiene procedimientos de valuación distintos a los que establece el numeral dos del artículo cinco del Decreto número quince guión noventa y ocho del Congreso que autoriza a las municipalidades para determinar el valor del inmueble..."*. De lo anteriormente transcrito, esta Cámara determina que la Sala al realizar el análisis del artículo 5 citado ha establecido que éste determina los procedimientos para realizar las valuaciones, y con ello determinar el valor de los inmuebles. Lo anterior conlleva a afirmar que no existe la infracción denunciada por la casacionista, puesto que la Sala aplicó en su fallo el precepto legal denunciado.



[...] La Municipalidad de Guatemala expuso que la Sala sentenciadora incurre en interpretación errónea del numeral 2 del artículo 5 y 16 del Impuesto único Sobre Inmuebles, ya que considera que ambos artículos son muy claros, por indicar que el avalúo directo implica que deba haber una inspección ocular al realizar el avalúo y el artículo 16 indica que el Manual de Valuación Inmobiliaria no debe ser publicado.

Por su parte, la Sala sentenciadora estimó que el Manual citado debía ser publicado, conjuntamente con el Acuerdo Ministerial que lo apruebe.

Al realizar la confrontación de lo expuesto por la recurrente con lo resuelto por la Sala, esta Cámara advierte que el artículo 16 de la citada ley en su parte conducente establece: “...*Con el objeto de determinar parámetros de valuación para el justiprecio de bienes inmuebles, la Dirección debe formular el manual técnico respectivo, y deberá actualizarlo por lo menos cada cinco (5) años. El manual y su actualización deberá ser autorizado mediante Acuerdo Ministerial, que deberá ser publicado en el Diario Oficial*”. De esa cuenta, la Sala consideró que era necesario publicar el acuerdo ministerial con el Manual de Valuación citado, ya que el acuerdo y el manual hacen un solo cuerpo legal y al ser así debe de publicarse a través del Diario Oficial. De no hacerlo constituiría una arbitrariedad, puesto que el Manual de Valuación constituye la base para poder determinar parámetros de valuación.

De lo anterior, esta Cámara ha verificado que la Sala sentenciadora no realizó una falsa o equivocada interpretación de tal norma, pues concedió al contenido el significado que literal y jurídicamente le corresponde, por lo que se estima que la interpretación errónea del 16 de la Ley del Impuesto Único Sobre Inmuebles no se produjo, porque se le dio el sentido y alcance que la misma posee, ya que la publicidad de los actos de la administración representa una garantía de conocimiento y de seguridad jurídica para los habitantes de la República.

Corte Suprema de Justicia, Cámara Civil.

Expediente 522-2013.

8 de septiembre de 2014.

<http://iuristec.com.gt/index.php?title=Sentencia:20140908-0003-522-2013>

La Municipalidad de Guatemala alega básicamente en las tres tesis que realiza, que la Sala Cuarta del Tribunal de lo Contencioso Administrativo carece de competencia, porque resolvió situaciones sobre las que la Corte de Constitucionalidad ya había conocido en su oportunidad. La cuestión de competencia que la entidad recurrente somete a discusión, lo realiza vía motivo de forma e invoca el submotivo identificado como: “*cuando el tribunal careciere de competencia para conocer en el asunto de que se trate*”; sin embargo, al realizar el estudio de los argumentos de la casacionista, se establece que van enfocados a denunciar que la Sala sentenciadora resolvió más de lo pedido; es decir, resolvió cuestiones adicionales que ninguna de las partes había sometido a su conocimiento.

Es importante resaltar que la Sala de lo Contencioso Administrativo tiene la obligación de conocer de los actos o resoluciones de la administración y de las entidades descentralizadas y autónomas, y de la lectura del expediente, se establece que la materia sobre la que versó el proceso en el que se dictó la sentencia que se impugna, es materia administrativa, por lo tanto era competente para conocer la disputa.

[...] La Municipalidad de Guatemala, estima que se violó por contravención el artículo 5 numeral 2 de la ley del Impuesto Único sobre Inmuebles, únicamente en el párrafo que se



refiere a la parte que regula lo siguiente: “...conforme el manual de avalúos elaborado por el Ministerio de Finanzas Públicas y mediante los procedimientos previamente aprobados por el consejo municipal...”.

Al realizar el estudio correspondiente, considera indispensable tener presente el contenido del numeral 2 del artículo 5 de la Ley del Impuesto Sobre Inmuebles, que regula lo siguiente: “Actualización del valor fiscal. El valor de un inmueble se determina: (...) 2. Por avalúo directo de cada inmueble, que practique o apruebe la Dirección o en su caso la municipalidad cuando ya esté administrando el impuesto, conforme el manual de avalúos elaborado por el Ministerio de Finanzas Públicas y mediante los procedimientos previamente aprobados por el Concejo Municipal...”. Derivado de lo anterior, esta Cámara estima que la Sala no contraviene el contenido del artículo citado como infringido, ya que es muy claro al indicar que el avalúo debe hacerse de conformidad con el manual de avalúos elaborado por el Ministerio de Finanzas Públicas, que se refiere específicamente al Acuerdo Gubernativo 21-2005, en el que se aprueba el Manual de Avalúos Inmobiliarios.

La Sala en el fallo impugnado hace mención que no se cumplió con dicho Manual, ya que no se realizó una inspección física de lo valuado, y que no se cumplió con los requisitos exigidos por el mismo, como consecuencia de ello, resulta una simple estimación subjetiva del valor del inmueble, el cual resulta injusto ya que carece de fundamento jurídico que respalde dicho avalúo.

[...] **a)** Violación de ley por inaplicación del artículo 29 de la Ley del Impuesto Único Sobre Inmuebles y aplicación indebida del artículo 13 de la misma ley.

Al realizar el análisis correspondiente, esta Cámara estima que la pretensión de la Municipalidad de Guatemala, es demostrar que la resolución en donde se aprueba el avalúo tiene validez jurídica porque fue firmado por el licenciado Roberto René Alonzo del Cid, y que en aquel momento era el subdirector de Valuación Inmobiliaria; sin embargo, el artículo 13 de la Ley del Impuesto Único Sobre Inmuebles, indica que el avalúo que se realice debe ir aprobado específicamente por el Concejo Municipal; es decir, por todos los miembros que lo integran, no por los directores o subdirectores de la Dirección de Valuación Inmobiliaria, tal y como la Sala lo indica en el fallo, al considerar que el avalúo debía ser aprobado por el Concejo Municipal, ya que lo que se pretendía era el incremento del valor del inmueble; de esa cuenta, se advierte que la Sala sentenciadora aplicó correctamente el artículo 13 *ibídem*, por ser éste el que regula específicamente que el avalúo debe ser aprobado por el concejo Municipal y no por la Dirección General de Catastro y Avalúo de Bienes Inmuebles; en ese sentido, la Sala no tenía la obligación de aplicar la norma que se cita como infringida, toda vez que ésta no se adecua al caso concreto. Por lo que debe ser desestimado los planteamientos en cuanto a estos artículos.

b) La Municipalidad de Guatemala, estima que la Sala sentenciadora, no tomó en cuenta el artículo 30 literal a) de la Ley del Impuesto Único Sobre Inmuebles y por eso, llegó a considerar que el nombramiento del valuador que practicó el avalúo directo debía ser notificado.

Debe tenerse presente que los submotivos regulados en el inciso 1º del artículo 621 del Código Procesal Civil y Mercantil, tienen como objeto atacar las bases jurídicas que sirven de fundamento para resolver el conflicto sometido a conocimiento, y en ese orden de ideas el criterio de este tribunal, señala que cuando se invoca cualesquiera de los referidos



submotivos, deben respetarse los hechos que la Sala tuvo por acreditados.

Al realizar la confrontación de lo expuesto por la entidad casacionista con lo resuelto por la Sala sentenciadora, esta Cámara advierte que el inciso a) del artículo 30 de la Ley del Impuesto Único Sobre Inmuebles regula lo siguiente: *“Procedimientos legales administrativos. En materia de avalúos oficiales e impugnaciones, se observarán los procedimientos siguientes: a. Aprobado el avalúo, se notificará el mismo y la resolución que lo aprueba al contribuyente, en su domicilio fiscal registrado o en el que le aparezca inscrito en cualquier otro registro tributario del Ministerio de Finanzas Públicas, observándose para el efecto, los procedimientos de notificaciones que contempla el Código Tributario”*.

En el presente caso, la Municipalidad de Guatemala, al fundamentar su impugnación, señala que la Sala sentenciadora incurrió en el vicio de violación de ley por inaplicación, infringiendo el artículo 30 literal a) de la Ley del Impuesto Único Sobre Inmuebles. Al respecto, cabe indicar que el planteamiento de la recurrente es equivocado, ya que este submotivo, tiende a atacar las bases jurídicas que sirvieron de fundamento para resolver la controversia, y siendo que en este asunto la recurrente pretende a través de este submotivo cambiar los hechos acreditados por la Sala, situación que no se puede impugnar a través del mismo, es decir, no se respetaron los hechos que la Sala tuvo por probados, toda vez que, ésta consideró que en la fase administrativa no aparece ninguna solicitud para realizar el avalúo, el nombramiento del valuador ni su respectiva notificación a María Eugenia Giordano Franco de Prieto. De esa cuenta, se estima que es irrelevante si se aplicó o no la norma que se cita como infringida, pues no incide en el resultado del fallo.

Corte Suprema de Justicia, Cámara Civil.

Expediente 243-2013.

7 de octubre de 2014.

<http://iuristec.com.gt/index.php?title=Sentencia:20141007-0003-243-2013>

La Municipalidad de Guatemala estima que la Sala sentenciadora carece de competencia para conocer de un proceso fenecido, seguido y resuelto por la Corte de Constitucionalidad, en sentencia en donde estima que el Manual de Valuación Inmobiliaria no debe ser publicado en el diario oficial.

Al respecto, la Sala sentenciadora, estima que: *“... Por lo anterior resulta una exigencia legal para que sea publicado en Manual de Avalúos, sin embargo al no ser publicado se hace inexigible a las personas que va dirigido en virtud del desconocimiento de dicha norma, sobre todo por ser una normativa de observancia general en la aplicación del impuesto único sobre inmuebles...”*.

Al realizar el estudio de lo alegado por la Municipalidad de Guatemala, esta Cámara estima que de conformidad con el artículo 221 de la Constitución Política de la República de Guatemala el cual regula: *“El Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Su función es de contralor de la juridicidad de la administración pública y tiene atribuciones para conocer en caso de contienda por actos o resoluciones de la administraciones y de las entidades descentralizadas y autónomas del Estado, así como en los casos de controversias derivadas de contratos y concesiones administrativas”*, dicha norma establece que contra las resoluciones que se dicten en materia administrativa, procede el proceso contencioso administrativo, de esa cuenta, se estima que la Sala sentenciadora sí tiene competencia para conocer el asunto sometido a su jurisdicción, ya que se trata de actos administrativos y que de conformidad con la norma anteriormente citada, la Sala de lo Contencioso Administrativo tiene la obligación de



conocer de los actos o resoluciones de la administración y de las entidades descentralizadas y autónomas, y que de la lectura del expediente, se establece que la materia sobre la que versó el proceso en el que se dictó la sentencia que se impugna, es materia administrativa.

[...] En el presente caso, la Municipalidad de Guatemala estima que la Sala incurre en error de hecho en la apreciación de la prueba, porque omitió información relevante del Informe de Avalúo número veintiséis mil treinta y siete guión dos mil ocho (26037-2008), y que por ese hecho lo tergiversó; además indica que éste es un documento auténtico de conformidad con el artículo 186 del Código Procesal Civil y Mercantil, por haber sido emitido por un funcionario público en el ejercicio de su cargo.

Respecto a ese documento la Sala indicó que el informe del bien inmueble dentro de su exposición no contiene certeza que el valuador haya realizado una valuación directa, es decir, que se haya apersonado al inmueble a verificar, constatar y establecer los extremos que contiene el documento mencionado.

Al realizar la confrontación de lo argumentado por la casacionista, con lo resuelto por la Sala sentenciadora, esta Cámara advierte que el documento citado como tergiversado se encuentra al folio nueve del expediente administrativo y efectivamente en dicho documento no consta que el avalúo se haya realizado de forma directa tal y como lo resolvió la Sala sentenciadora, ya que en su contenido no expresa que el valuador, se haya apersonado al inmueble para verificar y establecer todos los extremos que contiene dicho informe.

De esa cuenta, se evidencia que las conclusiones a las que arriba la Sala sentenciadora son congruentes con el contenido del relacionado medio de convicción, pues no existe certeza de que el valuador autorizado se haya apersonado al inmueble valuado. Consecuentemente, el submotivo de error de hecho en la apreciación de la prueba documental por tergiversación es inexistente, debiéndose desestimar el submotivo invocado.

[...] Como se observa del relato fáctico aquí relacionado, con base en esta prueba y las demás obrantes en el expediente, la Sala tuvo por probado que la Municipalidad de Guatemala no cumplió con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 5 de la Ley del Impuesto Único sobre Inmuebles, y que tampoco ajustó su actuación a los parámetros de valoración de zonas homogéneas físicas y económicas que regula el Manual de Valuación Inmobiliaria autorizado mediante el Acuerdo 21-2005 del Ministerio de Finanzas Públicas, ni a lo prescrito en el Acuerdo COM-026-07 del Concejo Municipal, con respecto a la práctica de los avalúos directos de los bienes inmuebles del municipio de Guatemala, ni mucho menos, a las normas relacionadas con los principios generales del Derecho, porque debió respaldarse con evidencias reales que demostraran que el estudio físico y la inspección ocular directa correspondiente, tuvieron lugar en el preciso momento de realizar los avalúos; evidencias que a consideración de la Sala la parte demandada pudo representar, por ejemplo, con fotografías tomadas en las circunscripciones en donde se encuentra ubicado en el inmueble objeto de tales avalúos, tal como se ha demostrado en casos similares de valoración con fines fiscales, donde habiéndose efectuado de acuerdo con la legislación vigente, ordinaria, reglamentaria y de otra índole, han producido los efectos pertinentes.

En tal sentido, esta Cámara estima que la violación por contravención del numeral 2 del artículo 5 de la Ley del Impuesto Único sobre Inmuebles no se produjo, por lo siguiente: esta norma establece que *“... el valor de un inmueble se determina (...) por avalúo directo de cada inmueble, que practique o apruebe la Dirección o en su caso la municipalidad cuando ya esté*



administrando el impuesto, conforme el manual de avalúos elaborado por el Ministerio de Finanzas Públicas y mediante los procedimientos previamente aprobados por el Concejo Municipal". De aquí resulta oportuno considerar los aspectos que a continuación se expresan: El Manual de Valuación Inmobiliaria fue elaborado por la Dirección de Catastro y Avalúo de Bienes Inmuebles del Ministerio de Finanzas Públicas, con la finalidad de determinar los parámetros de valuación para el justiprecio de bienes inmuebles, el cual fue autorizado mediante el Acuerdo Ministerial número 21-2005 del Ministerio de Finanzas Públicas, el nueve de septiembre de dos mil cinco.

Al leer el referido manual, se aprecia que entre otras cosas, su contenido desarrolla la teoría y los lineamientos prácticos necesarios para su aplicación, con las tablas de valor de la tierra en el área urbana y de la construcción derivadas de estudios a nivel municipal de zonas homogéneas físicas (que son extensiones de tierra delimitadas dentro de un área urbana que cuentan con características similares en cuanto a la topografía, su red vial principal, los servicios públicos instalados, el uso y aprovechamiento del suelo, el tipo de edificaciones existentes, el tamaño de sus predios y otras características) y zonas homogéneas económicas (que son áreas geográficas existentes dentro de una zona homogénea física urbana o rural, en las cuales el valor del terreno es similar).

Al describir el procedimiento de valuación de bienes inmuebles urbanos, el manual hace una descripción detallada de las actividades de carácter general que forman parte del proceso de establecimiento del valor inmobiliario, incluyendo entre ellas, la definición de áreas homogéneas con la finalidad de determinar el valor base del terreno, tomado éste como *"el resultado del estudio de Zonas Homogéneas Físicas y Económicas, que la municipalidad agrupara en la "Tabla de Valores Base por metro cuadrado de la Tierra en Área Urbana", así como los valores resultantes del estudio de la "Tipificación de la Construcción", que será aplicado directamente al área del terreno y al área de la construcción dentro de la valuación puntual, para fines eminentemente fiscales"* (énfasis añadido). Dentro de ese procedimiento, se describe la parte operativa para la elaboración de zonas homogéneas, que contempla entre otras actividades, los recorridos, para lo cual el manual expresamente indica: *"Recorridos: La información anterior correspondiente a las variables se identifica en campo en el recorrido que debe hacerse a la zona de estudio, estos datos se ubican sobre cartografía general o si existe en la catastral, es importante revisar y actualizar la información gráfica, máxime si hacemos el estudio con posterioridad a la toma de la foto o a la elaboración de la cartografía"*.

En ese orden de ideas, cabe expresar que si bien en el numeral 2 del artículo 5 de la Ley del Impuesto Único sobre Inmuebles no se expresa que el avalúo directo implica necesariamente que deba hacerse una visita al inmueble objeto de valuación, la metodología anteriormente descrita permite colegir que la inspección ocular al referido bien inmueble era necesario, para determinar las áreas o zonas homogéneas físicas y económicas que reflejaran el valor base del inmueble, a fin de que su valor fiscal fuera actualizado. Por lo tanto, no le asiste la razón a la entidad recurrente al expresar que el procedimiento seguido por ella se basó en el método de tasación colectiva, que no requiere la visita personal al inmueble, porque no obstante que el avalúo de parcelas urbanas por el método de tasación colectiva implica comparar inmuebles de valor conocido con otros similares de valor desconocido para determinar el valor de éstos últimos, el objetivo del avalúo de los bienes objeto de litis era la actualización de su valor fiscal, por lo que para darle mayor valor y objetividad a los informes de avalúo, era imprescindible observar el procedimiento establecido en el manual para la determinación de las zonas homogéneas (físicas y económicas), que prevé una investigación de campo para apreciar las condiciones reales del referido inmueble.



En tal virtud, la interpretación efectuada por la Sala al artículo tantas veces relacionados, no contraviene su contenido, sino que se apega a lo establecido en las disposiciones contempladas en su mismo texto y a los hechos que ella misma tuvo por acreditados.

[...] Por su parte, la Sala sentenciadora estimó que el Manual citado debía ser publicado, conjuntamente con el Acuerdo Ministerial que lo apruebe.

Al realizar la confrontación de lo expuesto por la recurrente con lo resuelto por la Sala, esta Cámara advierte que el artículo 16 de la citada ley en su parte conducente establece: “... *Con el objeto de determinar parámetros de valuación para el justiprecio de bienes inmuebles, la Dirección debe formular el manual técnico respectivo, y deberá actualizarlo por lo menos cada cinco (5) años. El manual y su actualización deberá ser autorizado mediante Acuerdo Ministerial, que deberá ser publicado en el Diario Oficial*”. De esa cuenta, la Sala consideró que era necesario publicar el acuerdo ministerial con el Manual de Valuación citado, ya que el acuerdo y el manual hacen un solo cuerpo legal y al ser así debe de publicarse a través del Diario Oficial. De no hacerlo constituiría una arbitrariedad, puesto que el Manual de Valuación constituye la base para poder determinar parámetros de valuación.

De lo anterior, esta Cámara considera que si bien la Sala sentenciadora no citó expresamente el artículo denunciado; también los es que, de las consideraciones que realiza se evidencia que sí aplicó el contenido del mismo para fundamentar la decisión, por la cual declaró con lugar la demanda contencioso administrativa y anuló la resolución objeto de controversia; por lo que no se configura la infracción del artículo 16 de la Ley del Impuesto único sobre Inmuebles, porque esta norma es la que establece que el Manual de Valuación debe ser publicado en el Diario Oficial.

[...] En tal sentido, esta Cámara estima que la aplicación indebida, del artículo 4 del Decreto 1816 del Congreso de la República, no se produjo, por lo siguiente: esta norma establece que: “... *Los acuerdos de las entidades descentralizadas, autónomas o semiautónomas de observancia general, para su vigencia deberán ser públicas en el Diario Oficial, y oportunamente incluidos en la recopilación de leyes del país*”.

El Manual de Valuación Inmobiliaria fue elaborado por la Dirección de Catastro y Avalúo de Bienes Inmuebles del Ministerio de Finanzas Públicas, con la finalidad de determinar los parámetros de valuación para el justiprecio de bienes inmuebles, el cual fue autorizado mediante el Acuerdo Ministerial número 21-2005 del Ministerio de Finanzas Públicas, el nueve de septiembre de dos mil cinco, el cual fue debidamente publicado en el Diario de Centro América, sin embargo la Municipalidad de Guatemala, mediante acuerdo COM-026-2007 aprobó el Manual de Valuación Inmobiliaria, en tal sentido el referido acuerdo municipal, al igual que el acuerdo ministerial debió haber sido publicado, puesto que el mismo contiene el procedimiento seguido por ella para realizar el avalúo del inmueble, el objetivo del avalúo del bien objeto de litis era la actualización de su valor fiscal, con base a una disposición de carácter general, en virtud que la misma es aplicable a todos los vecinos del municipio de Guatemala.

En tal virtud, no se configura la aplicación indebida por parte de la Sala del artículo ya relacionado, sino que se apega a lo establecido en las disposiciones contempladas en su mismo texto y a los hechos que ella misma tuvo por acreditados. Por su parte, la Sala sentenciadora estimó que el Manual citado debía ser publicado, conjuntamente con el



Acuerdo Ministerial que lo apruebe.

Por lo anterior se determina que la Sala sentenciadora no incurrió en aplicación indebida, pues aplicó oportunamente las normas correctas para resolver el asunto sometido a su consideración, por consiguiente procede desestimar la casación.

Corte de Constitucionalidad.

Expediente 5725-2014.

15 de julio de 2015.

<http://iuristec.com.gt/index.php?title=Sentencia:20150715-0000-5725-2014>

...este Tribunal aprecia claramente que el submotivo de forma consistente en la falta de competencia del tribunal impugnado para conocer del asunto, no era el idóneo para denunciar en casación que la Sala Cuarta del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, al resolver, emitió un criterio distinto al sostenido por esta Corte en reiterados fallos respecto a la constitucionalidad del “Manual de Valuación Inmobiliaria y del Acuerdo Ministerial 21-2005 del Ministerio de Finanzas Públicas que lo autorizó y algunos artículos de la Ley del Impuesto Único Sobre Inmuebles”; asimismo, para denunciar la inaplicación (por parte de la referida sala) de la normativa recién citada o bien, para señalar que dicho tribunal se extralimitó al emitir argumentos que no fueron planteados en la demanda contencioso administrativa.

Ello porque, tales denuncias no se refieren, de ninguna manera, a la ausencia de competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo (por razón de la materia, la cuantía, el territorio o la jerarquía previstas en la ley) para conocer y resolver al asunto planteado, sobre todo, porque el proceso de mérito se originó por la necesidad de la demandante de que el referido órgano jurisdiccional ejerciera su función de control de la juridicidad de la resolución emanada de la Municipalidad de Guatemala, conforme la competencia que le confiere el artículo 221 de la Constitución.

Esta Corte concluye que en la casación de forma por quebrantamiento substancial del procedimiento, el caso de procedencia relativo a la carencia de competencia de un Tribunal para conocer de la inconformidad planteada, es viable únicamente cuando este conoce de un asunto, no obstante estar impedido para ello por razón de la materia, la cuantía, el territorio o la jerarquía previstas en la ley. Por ejemplo, en el caso del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el artículo 221 de la Constitución Política de la República establece la competencia de dicho órgano jurisdiccional para ejercer el control de la juridicidad de los actos o resoluciones emanadas de la administración centralizada y de las entidades descentralizadas y autónomas del Estado, así como en las controversias derivadas de contratos y concesiones administrativas, por lo que, únicamente en aquellas situaciones en que este conociere de otros asuntos ajenos a esa competencia por razón de materia (civiles, de trabajo o penales), el caso de procedencia de mérito sería viable.

