

La Función Tributaria y las Juntas Parroquiales en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela

*Eduviges Morales Villalobos **

Resumen

El objetivo del presente trabajo es realizar un análisis comparativo entre la Constitución Nacional de 1961 y el régimen legal promulgado durante la vigencia de la misma sobre las Juntas Parroquiales con, el marco constitucional consagrado en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999) y la Ley Orgánica del Poder Público Municipal (2005), en cuanto a las mencionadas entidades locales. El enfoque se contrae específicamente a identificar la medida y posibilidad de intervención o inclusión de las Juntas Parroquiales en el ejercicio, de todo o parte de la función tributaria, propia de la administración tributaria municipal. La metodología aplicada es documental, el trabajo se sustenta en referentes teóricos extraídos de material hemerobiográfico preexistente. Se concluye con algunas reflexiones acerca de las dos realidades constitucionales y legales contrastadas, las cuales permiten visualizar, que si se concretan los acuerdos políticos que posibiliten el desarrollo, mediante las Ordenanzas, de los principios establecidos en la nueva Constitución (1999) y en la Ley que regula el régimen municipal (2005), las Juntas Parroquiales podrán jugar un activo e importante papel en el ejercicio de algunos aspectos de la función tributaria municipal.

Palabras clave: Juntas Parroquiales. Hacienda Pública. Administración Tributaria. Función Tributaria. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

* Doctora en Derecho. Jefe de la Cátedra Derecho Tributario. Profesora de las Cátedras Hacienda Pública y, Estado y Crisis Fiscal en las Facultades de Ciencias Jurídicas y Políticas y de Ciencias Económicas y Sociales. Investigadora adscrita a la sección de Derecho Público del Instituto de estudios Políticos y Derecho Público "Dr. Humberto J. La Roche" Universidad del Zulia (LUZ). El presente trabajo forma parte del Programa de Investigación "Hacia un Nuevo Modelo Político. Fortalecimiento y Democratización de la Gestión Pública" financiado por el Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico (CONDES). Universidad del Zulia. Teléfonos: (0261-7419576. 04146249013. Email: eduvigesm@gmail.com

The Taxation Function and Parrochial Authorities in the Constitution of the Bolivarian Republic of Venezuela

Abstract

The objective of this paper is to undertake a comparative analysis comparing the National Constitution of 1961 and the legal regime promulgated during the enforcement of the same in the Parochial Authorities, with the constitutional framework consecrated in the Bolivarian Constitution of Venezuela in 1999 and the Organic Law of Municipal Public Power (2005), in relation to the aforementioned local entities. The focus is specifically to identify the measure and the possibility of intervention or inclusion of the local authorities in all or part of the tributary function, which is the domain of municipal tax administration. The methodology is documentary, and the paper is based on theoretical references taken from pre-existing bibliographical material. The conclusion is a reflection as to the two contrasting constitutional realities, which allows us to visualize that if certain political agreements can be reached to facilitate the development through decrees of the principles established in the new Constitution (1999) and the law that regulates municipal regimes (2995), the Parochial directors could play an active and important role in the exercise of certain aspects of municipal taxation functions.

Key words: Parochial directives, public financing, tax administration, taxation function, Constitution of the Bolivarian Republic of Venezuela.

Introducción

El modo de gestión de las entidades públicas, en el marco de la implementación de procesos descentralizadores, supone la introducción de cambios en los medios empleados para llevarla a cabo, pero va más allá, implica acercar e involucrar al ciudadano y crear las instancias que permitan canalizar las crecientes demandas de la sociedad sobre el aparato estatal, en última instancia, configura un cambio de perspectiva de la dinámica pública sustentada en el reconocimiento de los ciudadanos como actores activos de la vida pública. Una de las instancias asociadas en la descentralización y a la participación en la República Bolivariana de Venezuela, lo han constituido las Juntas Parroquiales.

El presente trabajo no es resultado de una investigación de campo, constituye una reflexión teórica sobre una cuestión que ocupó un espacio de interés, hace más de una década (Álvarez *et al.*, 1992) y, que hoy es retomado debido a la reciente promulgación de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal (LOPPM 2005).

De manera que se asume, a partir de la teoría jurídica, confrontar el marco constitucional y legal vigente hasta 1999¹, con las previsiones contenidas, sobre las Juntas Parroquiales, en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) y en la Ley que regula el régimen municipal antes citada (2005), con el propósito de identificar los cambios introducidos, haciendo especial énfasis en las posibilidades de involucrar a las Juntas Parroquiales en algunas fases de la función tributaria.

A estos efectos, se definirá como función tributaria aquellas actividades que realizan los órganos administrativos, a quienes legalmente les está asignada, consistente en la recaudación, fiscalización y control de los tributos.

El análisis se dividirá en tres secciones correspondientes a los antecedentes, a la revisión de algunos aspectos contenidos en los Anteproyectos propuestos antes de la promulgación de la LOPPM y, por último, se considera la Carta Constitucional vigente (1999) y la ley especial municipal (2005). Todo esto, permitirá establecer algunas tendencias y elaborar un cuerpo de conclusiones sobre el objeto de este trabajo.

Antecedentes

El Marco Constitucional y Legal previo a 1999

Durante todas las discusiones y debates que precedieron a las reformas legislativas que concluyeron con la promulgación de un conjunto de leyes en el año 1989², existió consenso en torno a la idea de señalar al

1 Constitución Nacional (1961). Ley de Reforma Parcial de la Ley de Régimen Municipal (1989).

2 Durante el año 1989 se promulgaron importantes leyes para la descentralización: Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de Régimen Municipal; Ley de Descentralización, Delimitación y Transferencias del Poder Público; Ley del Sufragio, Ley de Elección y Remoción de gobernadores.

centralismo como uno de los principales problemas a los cuales se enfrentaba el país, y en definitiva todo el proceso de revisión o reforma del Estado, por ello la descentralización se convirtió en la columna vertebral del programa propuesto por la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (Molina y otros 1988).

Así quedó expresado en la Propuesta de Reforma Integral del Estado (PREI) formulado por la citada Comisión, sustentado sobre los postulados de que la sociedad venezolana reclamaba

... un Estado moderno, esencialmente democrático y eficiente, en el cual los postulados constitucionales adquieren plena vigencia y la participación ciudadana constituya un elemento efectivo en la toma de decisiones de los poderes públicos...

...La descentralización remite al doble mecanismo de crear instancias de participación democrática mas extendidas y gobernables, y ser un poderosísimo impulso para descongestionar al Estado y permitir su eficiencia. Este proceso puede tener la virtud de colocar la democracia a escala humana, en la medida en que se impulse la formación de instancias donde el ciudadano pueda reconocerse, sin las limitaciones que imponen las formas de agregación social demasiado amplias y abarcales³ (Copre, 1989:60).

Los propósitos perseguidos mediante la propuesta (PREI) quedaban resumidos en seis (6) vertientes:

- Proyectar los logros de un modelo (Estado Democrático) y compensar lo que de él se haya agotado.
- Democratizar los mecanismos generadores del poder (social o político).
- Corregir las relaciones entre el Estado y la Sociedad Civil.
- Replantear los términos básicos del juego político concentrándolo en una administración eficaz, pero democrática.

3 La Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE) fue creada mediante Decreto Presidencial N° 403 de fecha 17-12-1984.

- Despejar y ensanchar los mecanismos de participación social en el ejercicio de la democracia y en la determinación de los grandes objetivos sociales.
- Capacitar a la sociedad para riesgos actuales o inminentes

La referida propuesta surge bajo la vigencia de la Constitución Nacional de 1961, la cual, abrió espacios para adelantar algunas medidas para procurar contrarrestar el mercado centralismo de dicha carta constitucional.

La Constitución Nacional de 1961 regulaba la materia relativa a los Municipios en sus artículos 25 a 34.

En su artículo 26 prescribía:

La organización de los Municipios y demás entidades locales se regirá por esta Constitución, por las normas que para desarrollar los principios constitucionales establezcan las leyes orgánicas nacionales y por las disposiciones legales que de conformidad con aquellas dicten los Estados.

Correspondía pues, a la Ley respectiva describir tal organización municipal, en efecto, la L.O.R.M. estableció cuales debían ser los órganos de gobierno y administración municipal, así como las atribuciones que a cada uno de ellos competían.

Aparte de esta remisión a la Ley especial que debía normar el Régimen Municipal, la Carta de 1961, para nada contenía referencias a las Parroquias ni mucho menos a las Juntas Parroquiales. La primera Ley sobre Régimen Municipal fue promulgada en el año 1978. Este texto legal experimentó dos (2) Reformas Parciales en los años 1984 y 1989.

Es a partir de la Ley de 1989 (LORM, 1989) se dió cumplimiento al mandato constitucional de darle, a través del desempeño legislativo, se comenzaron a introducir importantes cambios en el régimen municipal, sin embargo, este texto legal recibió serias críticas, en atención a que, pese a constituir un paso de avance, no satisfacía las expectativas de la sociedad, en cuanto al desarrollo, a la profundidad de la descentralización política-administrativa, y la democratización de la Gestión pública y el poder político del Estado. En este sentido, La Copre sostuvo que:

La L.O.R.M. de 1978, desarrolló las líneas fundamentales del sistema municipal contemplado en la Constitución de 1961: La

necesidad de impulsar un desarrollo mas profundo de la descentralización político-administrativa y de acelerar los órganos de decisión política a los ciudadanos propiciaron la revisión de la referida Ley, la cual fue sancionada en Agosto de 1988 incorporando en su texto algunos de los lineamientos contemplados en la COPRE. Sin embargo algunas imperfecciones de la Ley de 1988, obligan a una inmediata revisión que culmina con una nueva reforma en junio de 1989. Esta reforma crea la figura del Alcalde y recoge lo fundamental para hacer posible la elección directa, así como la de los Concejales.

La unidad primaria y autónoma de la organización nacional, el Municipio, es dotado de una estructura acorde con el cumplimiento de las funciones que le corresponden permitiendo la participación ciudadana mediante la democratización del poder político del Estado (Copro, 1989:7).

La L.O.R.M. de 1989 definía las Parroquias como una unidad geo-política, en tanto son base de la división político territorial del Municipio: por ello son conceptuadas legalmente como entidades locales, junto a las Mancomunidades y los Distritos Metropolitanos: como tales encuentran su expresión en la correspondiente Ley de División Político Territorial, en la cual se le asigna un ámbito de territorial determinado. A su vez la propia Ley, en expresión de la norma contenida en el artículo 32 les confiere un rol administrativo al indicar que éstas "...son creadas con el objeto de descentralizar la administración municipal..." a través de este desempeño promover la participación ciudadana y la mejor prestación de los servicios públicos locales.

Por tanto, era necesario, conforme a este último carácter atribuido, que contaran con un "órgano tangible" que las representara, y es en este punto en donde cobran protagonismo y funcionabilidad las Juntas Parroquiales, como instrumento para su administración y operatividad. Algunas observaciones se realizaron en torno al hecho de si las Juntas Parroquiales poseían personalidad jurídica propia, entendida en el sentido de la titularidad de derechos y a la sujeción a obligaciones.

Sobre este punto Álvarez *et al.* (1992) sostuvieron lo siguiente:

Nos inclinamos por negarle tal cualidad, porque el ente que detenta la personalidad jurídica es el Municipio y así lo deja sentado claramente la Ley al expresar que éste tiene personalidad ju-

rídica y que su representación la ejercen los órganos que el mismo determina: no existiendo por el contrario dentro del texto legal mencionado, ninguna norma que asigne tal condición ni a las Parroquias, ni a las Juntas Parroquiales como órganos de administración de éstas.

Ellas actuarán siempre en el desempeño de sus funciones en representación del Municipio, y dentro del marco de las atribuciones que le sean delegadas.

Es requisito indispensable que la personalidad jurídica que se le asigne a un ente, deba de estar expresada en un texto legal, es decir, no puede ser deducida ni extrapolada y en el caso en estudio no existe evidencia de tal declaración.

La competencia corresponde al Municipio y es éste quien en aras de una mayor efectividad de su administración, asigna a las Parroquias determinadas funciones atendiendo a los requerimientos y necesidades de cada una de ellas. Observemos aquí, que el Alcalde dentro del margen de su discrecionalidad decidirá si, delega o no, y en caso afirmativo, cuales funciones delega (Álvarez *et al.*, 1992:138).

No obstante, es plausible afirmar que las Juntas Parroquiales, en la Ley de 1989 (LORM 1989), estuvieron conceptualizadas como instrumentos para operar la transformación de la estructura administrativa municipal, hasta aquel momento existente, esto considerando que legalmente quedaron definidas como entes auxiliares del Gobierno local, por una parte, y por la otra, como organismos de participación vecinal en la formulación de planes y programas de trabajo del Municipio. En efecto, el artículo 136 de la LORM (1989) establecía: “Las Parroquias son órganos para promover la descentralización administrativa de la gestión del Municipio Maracaibo, la participación ciudadana en el gobierno local, la mejor prestación de los servicios públicos. Son los exponentes de los intereses de los vecinos en la respectiva parroquia”.

De esta forma, las Juntas Parroquiales se constituyen, de conformidad con el artículo 78 de la LORM (1989), en el órgano de administración de las Parroquias⁴. En el legislador privó la intención de que las Juntas Parroquiales fungieran como órganos auxiliares del gobierno municipal,

4 Ver Capítulo I, “De los Órganos de Gobierno y Administración Local LORM 1989.

sujetas a la Alcaldía, en procura de la descentralización y democratización de su gestión y, dotadas

...de una especialidad funcional que le viene dada en atención a las funciones de carácter administrativo que le son delegadas, debiendo dirigir su acción a la especialización de las finalidades específicas que le han sido atribuidas. En este caso no podemos hablar de la competencia de las Juntas Parroquiales, sino de la competencia del Municipio localizada en ellas (Álvarez *et al.*,1992:138).

Por otro lado, en la LORM (1989) no fueron enumeradas, al menos sistemática y pormenorizadamente, de la lectura de sus artículos 78 y 79, podían considerarse algunos ámbitos específicos de actuación: tales como facultades administrativas, de gestión de servicios, de consulta y de información de demandas y transmisión de las mismas ante el órgano ejecutivo (Alcalde).⁵

Atribuía esta Ley a los órganos legislativos locales la competencia para establecer con detalle las funciones de las Juntas Parroquiales, mediante la sanción y Promulgación de las Ordenanzas respectivas. Para el ejercicio de dichas funciones deberían recibir recursos a través de las asignaciones hechas por vía del presupuesto municipal aprobado para cada ejercicio fiscal, a los cuales pudiesen adicionarse otros recursos provenientes del ejercicio de actividades que pudieran organizar a tales propósitos. Teniendo en cuenta que administrarían recursos provenientes de la Hacienda Pública Municipal, quedaban sometidos a los controles propios para otras dependencias administrativas municipales (artículo 95 LORM).

Tanto la Ley de 1978 (Artículo 97), como la de 1989 (Artículo 120) establecían la posibilidad, bajo la condición de que se garantizara una recaudación eficaz y la reducción de los costos, de la delegación de este aspecto de la función tributaria, en el Ejecutivo (Nacional o Estatal), institutos autónomos o empresas públicas, mixtas o privadas de reconocida solvencia. La Ley del 89 consagró una prohibición expresa para impedir la celebración de contratos para delegar en particulares el ejer-

5 Obsérvese Anexo 1.

cicio de las funciones de fiscalización que el Municipio detenta sobre los contribuyentes.

La LOPPM 2005 atribuyó a los Municipios la competencia para fiscalizar, gestionar y recaudar sus tributos propios, estableciendo la facultad de delegar a favor de otras entidades locales, de los Estados o de la propia República y prohibiendo, de manera clara y expresa su delegación a los particulares. Esta restricción fue suspendida en sus efectos, de manera temporal por decisión del Tribunal Supremo de Justicia (T.S.J, Sala Constitucional, Expediente Nº 7701, de 24-01-2006)

En relación con la posibilidad de intervención de las Juntas Parroquiales en alguna de las fases del manejo de la Hacienda Pública y, específicamente, en la función tributaria, es menester hacer notar, que de acuerdo con su naturaleza, eminentemente administrativa, de principio, nada parece oponerse a su participación en un área típicamente administrativa, como lo es la recaudación, control y fiscalización de los tributos.

La cuestión era otorgarle carácter normativo a tal participación, lo cual encontraba un serio escollo en la técnica legislativa utilizada en la redacción de los artículos 34 y 35 de la LORM (1989), antes citados, al establecerse las funciones de las Juntas Parroquiales. No obstante, esa indefinición daba pie a la interpretación y al ejercicio de la autonomía normativa municipal, dado que, como se expresó, la Ley refería para ello a las Ordenanzas Municipales.

No obstante, del texto de la LORM (1989), bastante amplio, permitía a las entidades municipales, otorgarle a las Juntas Parroquiales, un rol bastante activo en el manejo de la Hacienda Pública, oportunidad que aprovecharon algunos Municipios por vía de las Ordenanzas de la materia⁶ *. Así era posible que las Juntas intervinieran en todas o en algunas de las siguientes funciones:

- Colaborar con el Control y Vigilancia de los Recursos que el Municipio otorgue a las Asociaciones de Vecinos y demás Organizaciones de la Comunidad.

6 En el caso específico de la materia el municipio capital del Estado Zulia (Maracaibo) sancionó y promulgó la Ordenanza de Funcionamiento y Organización de las Juntas Parroquiales desde el año 1990.

- Elaborar el diagnóstico de la parroquia y proponer el censo de las necesidades más apremiantes.
- Elevar a consideración del Alcalde las aspiraciones de la comunidad (artículo 73 LORM), para ser incluidas las soluciones en el Plan de Acción Municipal y en la Ordenanza de Presupuesto respectiva.
- Administrar directamente los servicios y obras que el Alcalde les delegue.
- Cooperar con los organismos públicos en el análisis, control y vigilancia de las construcciones de obras y ejecución de programas sociales desarrollados por el Estado.

Al margen de lo anterior, también era posible inferir, otras posibilidades de actuación tales como:

- Velar por la construcción y prestación de los servicios públicos.
- Proponer al Alcalde un Plan de Acción Anual (antes del 31 de agosto).
- Emitir opinión ante el Consejo sobre los recursos que les serán asignados conforme el artículo 23 de la Ordenanza que las regula.
- Interponer ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa reclamaciones por la prestación de servicios públicos (artículo 259 C.R.B.V)
- Posibilidad de ser órganos de canalización de iniciativas legislativas a nivel Municipal, Estatal y Nacional (artículo 174 LORM)
- Posibilidad de la formulación de proyectos y programas que por intermedio del órgano ejecutivo municipal puedan ser presentados ante el FIDES o ante el Fondo de Compensación Interterritorial.
- Su posible inserción en la estructura administrativa tributaria Municipal.

La ambigüedad de las normas sobre las parroquias contenidas en la LORM (1989), sin embargo, conducían a concluir la improcedencia de funciones de inspección y/o recaudación tributaria en las Juntas Parroquiales tomando

...en cuenta que la intención del legislador nacional al institucionalizar, las parroquias y sus órganos, fue sin duda alguna, crear un mecanismo de participación ciudadana, hasta el punto de que la mayoría de las ordenanzas locales reproducen los

objetivos de la Ley y enfatizan el carácter de las Juntas como órganos de participación y exponentes de los intereses de los vecinos en la respectiva parroquia.

Este carácter supone y plantea un conflicto de intereses, por su naturaleza, es evidente que las Juntas Parroquiales al actuar como órganos recaudadores de tributos y fiscalizadores, representan y actúan los intereses del fisco municipal, pero; por otro lado, ellas deben representar los intereses de los vecinos, como sujetos pasivos de la relación jurídico tributaria (Morales, 1991:22).

Así entonces, era en los Municipios que debía consolidarse la voluntad y acuerdos políticos para desarrollar en su amplitud, no sólo esta, sino otras posibilidades de estas instancias de gobierno, siendo que para el año 1992, era viable afirmar que

...lo novedoso de la experiencia, el poco tiempo de su gestión y la inexistencia de documentos y datos que reflejen el resultado de sus actividades, en forma confiable, no permiten formular un juicio fidedigno acerca del proceso. Todo lo cual no obsta para reconocer, dentro de las limitaciones señaladas en el curso de la presente exposición, que si se da un nivel de consenso adecuado y se produce un fuerte frente de voluntad política, comprometido con esta experiencia, estaremos en presencia, como dice la COPRE, de un Estado que deje existir para si mismo que pase a ser un ESTADO PARA LA GENTE (Alvarez *et al.*, 1992:142).

La inquietud por la Reforma de la Ley de Régimen Municipal de 1989

Para el año 2000, en fecha como puede verse, posterior a la promulgación de C.R.B.V (1999), comienzan a considerarse algunos anteproyectos de reforma⁷, con la intención de recoger, mejorar o eliminar algunos aspectos que se observaron en la dinámica de ejecución del texto legal de 1989. Entre algunos de los temas sometidos a debate, se encontraba el de las Juntas Parroquiales, la cuales habían devenido a menos, sin que se

7 Fueron propuestos tres anteproyectos ante la Asamblea Nacional.

hubiera logrado consolidar en la práctica, los objetivos declarados para ellas en la Constitución Nacional (1961) y en la LORM (1989). Conspiraban en su contra las tendencias fuertes hacia el centralismo intramunicipal, la ausencia de voluntad política para promover los cambios necesarios; las ambigüedades y carencias del instrumento legislativo de la materia (1989); la incipiente y en oportunidades, ausencia total de una cultura política participativa, entre otros elementos (Leal González, 1992).

Se imponía pues, colocar en el tapete la cuestión de las Juntas Parroquiales, más aún si se toma en cuenta que la nueva Constitución (CRBV, 1999), declaraba que la República Bolivariana de Venezuela como un Estado Federal descentralizado (artículo 4 C RBV 1999), definía el gobierno de la República como democrático, participativo y descentralizado (artículo 6 C RBV 1999), y además, entendía a la descentralización como una política pública nacional (artículo 158 C RBV 1999), haciendo, por último especial referencia a la administración tributaria (artículo 317) sometiéndola a los principios generales sobre los cuales se asienta este servicio público (artículo 141). De manera que en opinión de Hómez "...a pesar de las amplísimas facultades de que esta dotada la administración tributaria venezolana..." "...dichas atribuciones o facultades se encuentran delimitadas por preceptos constitucionales y legales de obligatoria observación, que deben ser tomadas en cuenta en el momento específico de cada actuación" (Hómez, 2002:361).

A los efectos del presente trabajo, se tomará en cuenta para enunciar los principales elementos referidos al régimen parroquial, el Anteproyecto que fué discutido en el año 2004 y, sirvió de base para la sanción y posterior promulgación de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal (LOPPM, 2005), identificado en lo sucesivo como ALPPM.

El ALPPM se sustenta sobre dos premisas básicas. Por una parte, la procuración de un mayor impulso de la participación ciudadana en la gestión de los asuntos locales. En este sentido, se sientan las bases para que las entidades municipales puedan establecer, y así se propone tal facultad, órganos territoriales de gestión, desconcentrada o descentralizada con la debida regulación de su organización, funciones, competencias y recursos financieros que les sean asignados para el momento de su creación (artículo 44).

Por otro lado, se prescribe que el territorio municipal se demarcará en parroquias, cuyo objeto es promover la descentralización y la desconcentración administrativa municipal, de manera que se garantice la participación ciudadana en los términos que se hagan vigentes los principios de la CRBV, es decir, que dicha participación sea efectiva suficiente y oportuna y, que abarque la intervención de los ciudadanos en la definición y ejecución de la gestión pública, en el control y evaluación de los resultados como expresión del ejercicio directo de la soberanía popular y, como medio idóneo para potenciar el mejoramiento en la prestación de los servicios públicos (artículo 45 ALPPM).

Además, el ALPPM contiene una clasificación de las funciones de las Juntas Parroquiales (administrativas, consultivas, de inspección, de evaluación y de asesoramiento a las comunidades), así como también establece la previsión de asignación sobre ingresos propios mínimos para aquellas (artículo 53). Establecía, al lado de las facultades para fiscalizar el funcionamiento de los servicios públicos, en general, una particular y específica intervención de las comunidades organizadas en la planificación, ejecución y control de las políticas específicas de salud pública, dentro de los límites constitucionales y legales.

También se refería a la posibilidad de que prestaran algunos servicios o administraran algunas obras, servicios o proyectos que le fueran delegados por el Municipio, enumerándose en este caso los siguientes, a título de ejemplo:

- Limpieza urbana y aseo domiciliario.
- Servicios de agua potable, electricidad y gas doméstico.
- Plazas, parques y jardines.
- Servicio de transporte público de pasajeros.
- Servicios de Protección Civil.
- Protección a la infancia, adolescencia y tercera edad.
- Protección al ambiente.

Respecto a la situación concreta que tiene que ver y vincula a las Juntas Parroquiales con la función tributaria, se observa que en el ALPPM se previó entre sus atribuciones la de percibir tributos municipales (numeral 8; artículo 50).

La Constitución Nacional de 1999: Punto de Partida del Desarrollo Legislativo del Nuevo Régimen Municipal Parroquial de 2005

La sanción y promulgación de la CRBV (1999), en lo atinente a las Juntas Parroquiales, establece previsiones que pueden y tienen particular importancia, mas allá de la trascendencia atribuida a la descentralización en dicho texto constitucional, la cual como ya se ha dicho, se declara como elemento constitutivo del propio Estado y además política pública nacional.

En efecto, el artículo 173 de la CRBV, constituye la institucionalización, con rango constitucional de las entidades parroquiales, con lo cual se sienta particular distancia en relación a la Constitución Nacional de 1961. Solo esta circunstancia, sumada al tratamiento que la Carta Constitucional otorga a los “nuevos sujetos de la descentralización” (artículo 184) y la participación de las parroquias en los Consejos Locales de Planificación Pública (artículo 182), dejan entre ver la importancia del papel que se les asigna.

Resulta oportuno hacer notar que la CRBV, en su orientación, posee un marcado sesgo municipalista y, en tal sentido, era lógico que la Asamblea Constituyente pretendiera superar los escollos, ya referidos, que desde el punto de vista normativo, habían afrontado las parroquias y las Juntas Parroquiales en el marco constitucional y legal preexistente. Es lógico, la CRBV expresa un mandato para la adecuación legislativa del régimen municipal, en general y, del parroquial, al nuevo ordenamiento constitucional (numeral 7º, disposición transitoria 4ª), mandato éste, que se cumplió con la sanción de la LOPPM en el año 2005.

La LOPPM se refiere en su artículo 30 a las parroquias como “...demarcaciones creadas con el objeto de **desconcentrar** la gestión municipal, promover la participación ciudadana y una mejor prestación de los servicios públicos municipales” (subrayado propio). Esta conceptualización es un primer elemento que destaca en la Ley, concebir las Juntas con el objeto de operar las desconcentración administrativa, contradice lo que hasta ese momento, venía siendo la concepción normativa de aquellas como órganos para promover y profundizar procesos descentralizadores, cuestión totalmente diferente, en naturaleza, profundidad y alcances.

No son objetivos del presente trabajo los asuntos concernientes a los procedimientos y requisitos para la creación y la integración de las Juntas Parroquiales, por lo que se omite toda referencia, para concretar el enfoque, al grado en que aquellas se conectan con el manejo de la Hacienda Pública y, en particular con la función tributaria.

La LOPPM (a diferencia de la LORM 1989) establece una tipología de facultades (funciones) para las parroquias, agrupándolas en gestonarias, consultivas y de evaluación y, asignándoles carácter territorial, delegando su concreción, en cuanto al modo, término y alcances de las mismas, a la potestad normativa municipal (artículo 35 LOPPM). En esta misma norma, se dispone una previsión especial para garantizar la responsabilidad de los integrantes de las juntas parroquiales frente a los vecinos, cual es la obligación de presentar o rendir cuentas de la gestión de caja ejercicio fiscal, dentro del primer semestre del año subsiguiente, so pena de la suspensión de la dieta correspondiente.

En el desempeño de la Hacienda Pública pueden identificarse ciertos niveles y/o etapas, a saber: Información, Planificación o diseño, ejecución, seguimiento, control y fiscalización (Morales y Núñez, 2005), criterio éste que se empleará para clasificar las atribuciones establecidas a las Juntas Parroquiales para gestionar procesos y asuntos (artículo 37 LPPM 2005). Entre aquellas que pueden considerarse vinculadas con el manejo de hacienda pública podemos mencionar las siguientes⁸:

- Operar como centros de información, producción y promoción de los procesos participativos para identificar las prioridades presupuestarias. Esta facultad debe ser entendida en concordancia con el artículo 39 de la LOPPM (2005), en el cual se prevee que en el presupuesto fiscal de caja ejercicio, se incorporarán los planes, programas, proyectos y actividades encomendadas a la parroquia.
- Promover los principios de corresponsabilidad, protagonismo y participación ciudadana en la gestión pública municipal.
- Promover los procesos comunitarios de contraloría social.

8 Numerales 1, 2, 3, 6, 8, 9, 10, 11, 15, 19 del artículo 37 LOPPM 2005. Puede consultarse el Anexo 2.

- Velar por el cumplimiento o fiscalizar la prestación de algunos servicios públicos (aseo domiciliario, agua potable, electricidad, gas doméstico, servicio de transporte público de pasajeros).
- Colaborar en la prestación de otros servicios (mantenimiento de plazas, parques y jardines; gestión de cementerios y mercados en parroquias no urbanas).
- Otras actividades y trámites administrativos (celebrar matrimonios y llevar registros de estado civil, supervisión de espectáculos públicos, tramitación de solicitudes en relación a terrenos municipales y/o servicios sociales).
- En el ámbito de la administración tributaria:
 - Coadyugar con las administraciones públicas municipales en la gestión de los tributos, con la finalidad de garantizar el cumplimiento de las obligaciones tributarias y de otros deberes formales (sin perjuicio de la obligación genérica contemplada en el artículo 174 LOPPM 2005).
 - Recaudar los derechos fiscales y tasas previstos en las Ordenanzas de Cementerios y Mercados en las parroquias no urbanas.
 - Las demás que les sean delegadas

De lo anterior puede deducirse, que las Juntas Parroquiales desde el punto de vista normativo, parecen ver ampliadas sus posibilidades para actuar, como órganos de gobierno, en el manejo de la hacienda pública, tocando resaltar, su participación como instrumentos de promoción, supervisión, control, seguimiento, de planificación y presupuesto y de administración tributaria, en particular.

La LOPPM no define, ni a la administración tributaria, en términos funcionales, ni tampoco orgánicamente. Enuncia los principios que la sustentan en sus relaciones con las otras administraciones tributarias (República, Estados y Municipios): integridad territorial, autonomía, coordinación, cooperación, solidaridad interterritorial y subsidiariedad (artículo 171 LOPPM 2005). Se estima que el legislador nacional se inclinó por no ser específico en esta materia, salvo en la cuestión relativa a los principios citados, para salvaguardar la particularidad de cada entidad

municipal, respetando el régimen existente⁹, dejando a criterio de cada Municipio el darse el sistema de administración tributaria que más se avenga a sus características y especificidad de aquellos.

La LOPPM (2005) atribuye a los Municipios la competencia para fiscalizar, **gestionar** y recaudar, tanto sus tributos propios¹⁰ (se entiende que los que les corresponden por vía constitucional o legal), dicha competencia será ejercida por intermedio de los órganos respectivos que integren la administración tributaria, conforme a la Ordenanza respectiva (artículo 175 LOPPM).

Expresamente se establece en esta misma disposición legal, la prohibición de delegación de estas facultades a las particulares.

Cabe relacionar este dispositivo legal con la facultad atribuida a las parroquias en el numeral 15 del artículo 37 LOPPM (2005) el cual expresa:

Artículo 37: “La Parroquia tendrá atribuida facultad expresa para gestionar los procesos y asuntos siguientes: (omisión).

15. Coadyuvar con las administraciones tributarias locales en la **gestión de los tributos**, a los efectos de garantizar el cumplimiento de las obligaciones tributarias y demás deberes formales” (omisión) (subrayado propio).

Nótese que el dispositivo legal utiliza el término “gestión” paralelamente al verbo “coadyugar”. Conviene resaltar, tanto la amplitud de la primera expresión, como el sentido del verbo empleado.

De acuerdo con el artículo 4 del Código Civil (1982), en el cual se expresa:

- 9 En Venezuela, dado el margen de ejercicio autonómico normativo municipal, mediante sus Ordenanzas, se ha optado por dos modalidades, bien la administración tributaria se ejerce por órganos que integran la estructura central (divisiones, secretarías y otros) o, bien se atribuyen sus funciones a órganos descentralizados creados a tales fines.
- 10 Ver artículos 179 CRBV y 176, 179, 180, 181, 195, 199, 201, 204 y 207 LOPPM 2005. Para abundar sobre el carácter orgánico o funcional del concepto de Administración consultar Sayagués Laso, “Tratado de Derecho Administrativo”, Tomo II; Montevideo. Uruguay. 1963.

Artículo 4º: “A la Ley debe atribuírsele el sentido que aparece evidente del significado propio de las palabras, según la conexión de ellas entre sí y la intención del legislador...”

En este sentido, etimológicamente, las palabras "gestión", "gestionar", "coadyuvar" y "coadyuvante" son importantes para identificar los alcances de la norma que se analiza. En líneas generales, en idioma castellano, existe univocidad en aceptar que "gestión" y "gestionar" coinciden con la acción y/o efecto de **gestionar** (subrayado propio), administrar o hacer diligencias que conducen al logro de un asunto (público o privado) o cosa, así como "coadyuvar" se asimila a contribuir o a ayudar a alguna obra y, por tanto, "coadyuvante" es la persona que contribuye o ayuda a la consecución de una cosa (Ossorio, 2001). El diccionario de la Real Academia Española (1984) define dichos términos como:

- Coadyuvar: Contribuir, asistir o ayudar a la consecución de una cosa.
- Gestión: Acción y efecto de gestionar. Acción y efecto de administrar.
- Gestionar: Hacer diligencias conducentes al logro de un negocio o de un deseo cualquiera.

Por tanto, pudiera coincidir con los distintos aspectos en los que se ha desagregado la función tributaria en el presente trabajo, por una parte y, por otra parte, “coadyuvar” se refiere la intención del legislador fué la de que las Juntas Parroquiales, como órganos de la parroquia, no integran a la administración tributaria, aún cuando ejecuten actividades propias de aquella. Es un principio general en Derecho que las instituciones como expresión jurídica de los fenómenos sociales, son lo que su propia naturaleza determina. La inferencia que pudiera efectuarse, en sentido orgánico, de no estimar a las Juntas Parroquiales como parte de la administración tributaria, contradiría, desde el punto de vista funcional, los términos de la facultad legalmente atribuida a áquellas, si se define a la administración tributaria como “...una función propia del Poder Ejecutivo y que consiste en el desempeño por los órganos facultados por la Ley, de un conjunto de actividades inherentes a la liquidación, recaudación, fiscalización y competencias tributarias establecidas por el ordenamiento jurídico para cada nivel de gobierno” (Morales, 2003: 31-32) y, por tan-

to, nada obsta para considerar que las Juntas Parroquiales forman parte de su estructura.

Las perspectivas que se avecinan, están abiertas a un mundo de posibilidades, dado que buena e importante parte de la responsabilidad para la configuración del régimen parroquial, se encuentra en manos de los Municipios, por la vía del ejercicio de su capacidad normativa.

Para ello la LOPPM (2005) otorga a los entes municipales un plazo de un (1) año, contado a partir de su entrada en vigencia (08-06-2005), a fin de realizar la adecuación progresiva de sus ordenanzas a las prescripciones del nuevo régimen municipal establecido por este texto legal. Concretar el necesario concierto político y plasmarlo, en cuerpos normativos, absolutamente claros y precisos, los cuales no dejen dudas sobre los alcances de gestión y funcionamiento municipales, en general y, de las Juntas Parroquiales, sigue siendo, como en el pasado, un reto que espera respuesta.

Conclusiones

A partir del año 1989 se da inicio a un proceso de importantes cambios vinculados a dar impulso a la Reforma del Estado en Venezuela. Punto clave de ello era lo atinente a la descentralización y al diseño e implementación de estructuras institucionales mediante las cuales se otorgará viabilidad a aquella, marco en el cual se insertaban las parroquias y sus órganos, las Juntas Parroquiales.

El marco legal contenido en la LORM de 1989 no fué lo suficientemente claro, ni tampoco flexible para posibilitar el fortalecimiento institucional de las Juntas Parroquiales. Esta situación aunada a otras circunstancias (falta de voluntad política, centralismo intramunicipal, ausencia de cultura política) conspiraron en contra de la operatividad de las Juntas Parroquiales.

Con la promulgación de la CRBV (1999) se consagra la constitucionalización e institucionalización de las parroquias como entidades locales, sujeta a las disposiciones contenidas en dicho texto constitucional, a las de la Ley especial que regule la materia municipal y a las leyes estatales.

Asimismo, en la CRBV, por primera vez se prescriben los principios fundamentales que definen y orientan a la administración tributaria, pre-

visión que resulta reafirmada posteriormente, con la sanción y promulgación de la LOPPM (2005).

La LOPPM (2005) constituye un punto de quiebre respecto al régimen legal municipal vigente hasta esa fecha, en relación a las Juntas Parroquiales en cuanto a su funcionamiento. Contiene normas mejor estructuradas y mucho más claras en cuanto a sus funciones que le corresponden e inclusive las clasifica conforme a sus propósitos.

Lo anterior supone el cumplimiento, por parte del legislador nacional, del mandato constitucional dirigido a armonizar la ley municipal al nuevo texto constitucional.

En la CRBV se atribuye un carácter, especial y preponderante a la participación de los ciudadanos en la gestión pública y se declaran diversos medios para que esta se lleve a efecto, al lado de los cuales figuran instancias de intermediación, tales como las Juntas Parroquiales, mediante las cuales canalizan demandas y realizan propuestas a los órganos municipales.

Las juntas parroquiales municipales operan también como instrumentos de la acción administrativa municipal. Algunas de sus funciones se conectan con el manejo hacendístico, y entre ellas se destacan las que tienen que ver con el ejercicio de la función tributaria, entendida como lo atinente a la recaudación, fiscalización y control de los tributos municipales.

La LOPPM (2005) abre la posibilidad de la participación o inclusión de las Juntas Parroquiales en parte del ejercicio de la citada función, concretamente en lo cual configura un marco legal totalmente opuesto que se derivaba de la LORM (1989), mas aún si se toma en cuenta que la nueva ley del régimen de ejercicio del poder municipal, está redactada con expresa consideración de potenciar en los órganos legislativos municipales, la potestad para establecer mediante las ordenanzas, disposiciones que profundicen y amplíen su contenido y alcances.

Todas estas consideraciones hacen suponer que si se logran construir los acuerdos políticos necesarios, en los dirigentes que actualmente ocupan posiciones de liderazgo a nivel municipal, tanto en los órganos legislativos y ejecutivos, las Juntas Parroquiales pueden llegar a consolidarse como un interesante elemento de apoyo al ejercicio de la función tributaria municipal.

Referencias bibliográficas

Libros y capítulos en libros

- BREWER C., Allan. 2000. **La Constitución de 1999**. Editorial Arte. Caracas (Venezuela). 264 págs.
- COMISIÓN PRESIDENCIAL PARA LA REFORMA DEL ESTADO (COPRE). 1989. **Proyecto de Reforma Integral del Estado**. Vol. Nº 1. Caracas (Venezuela). 437 págs.
- EVANS M., Ronald. 1998. **Introducción al Régimen Impositivo Municipal Venezolano**. Ediciones Mc Graw Hill. Caracas (Venezuela). 323 págs.
- GARCÍA PELAYO, Ramón. 1985. **Larousse**. Diccionario Usual. Ediciones Larrouse. S.A. México D.F. 721 págs.
- HÓMEZ JÍMENEZ, Luis. 2002. **Facultades de la Administración Tributaria en el Ordenamiento Jurídico Venezolano. (Reflexiones y Comentarios)**. En Estudios sobre el Código Orgánico Tributario de 2001. A.V.D.T. Livrosca. Caracas (Venezuela). P.p. 357-404.
- OSSORIO, Manuel. 2001. **Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales**. Edit. Heliasta. Buenos Aires (Argentina). 1038 págs.
- RUIZ, Eleizer J. 1993. **Derecho Tributario Municipal**. Ediciones Libra. Caracas (Venezuela). 791 págs.
- SAYAGUÉS LASO, Enrique. 1963. **Tratado de Derecho Administrativo**. Tomo II. Monte Video (Uruguay). 671 págs.

Artículos en revistas arbitradas

- ÁLVAREZ DE BOZO, Miriam *et al.* 1992 La Reforma del Estado y las Juntas Parroquiales en el nuevo modulo de Descentralización del País: las Juntas Parroquiales ¿Un Reto a la Descentralización? En Revista **Cuestiones Políticas**. CIEPA-LUZ. Nº 9. Maracaibo (Venezuela). P.p. 131-146.
- BRACHO GRAND, Pedro y NÚÑEZ, Ingrid K. (2005) Nuevas relaciones del Estado con la Sociedad Civil en la prestación de Servicios Públicos. En Revista **Cuestiones Políticas**. Nº 34. Enero-Junio. Maracaibo (Venezuela). Pp. 11-32.
- MOLINA, José E. y VAIVADS, Henry. 1988. Participación de los ciudadanos en el Funcionamiento del Estado Venezolano. En **Cuestiones Políticas** Nº 3. CIEPA-LUZ Maracaibo Venezuela. P.p.33-108.
- MORALES VILLALOBOS, Eduviges *et al.* 2003. La Administración Tributaria en Venezuela (Caso del Municipio Maracaibo). En Revista **Cuestiones Políticas**. Julio-Diciembre. Nº 31. FCJP-IEPDP-LUZ. Maracaibo (Venezuela). P.p. 27-50.

MORALES VILLALOBOS. 1993. La Inserción de las Juntas Parroquiales en la Administración Tributaria Municipal. En **Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas LUZ**. Nº 70. Enero-Julio. Maracaibo (Venezuela). P.p. 18-23.

MORALES VILLALOBOS, Eduviges. 2002. **Algunas Reflexiones sobre la Hacienda Pública Municipal**. Módulo 3. Plan Programa de Formación y Capacitación en Gerencia Municipal. IEPDP-FCJP-LUZ-IMCEC. Maracaibo (Venezuela). 28 págs.

Ponencias y documentos

CUÑARRO, Edith Mabel. 2003. La Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE) como mecanismo de innovación política (1984-1989). Tesis para optar al título de Doctora en Ciencias Políticas UCV. Caracas (Venezuela). 220 págs. (mimeo)

LEAL GONZÁLEZ, Nila. 1992. Participación y Democracia en Venezuela. El Proceso de Institucionalización de las Asociaciones de Vecinos. Tesis para optar al título de Doctor en Ciencias Políticas. UCV. Caracas (Venezuela). 175 págs.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. 1984. **Diccionario de la Lengua Española**. Tomo I. Editorial Espasa Calpe. Madrid (España). 714 Págs.

Legislación

REPÚBLICA DE VENEZUELA. Congreso de la República de Venezuela. 1961. Constitución de la República de Venezuela. **Gaceta Oficial de la República de Venezuela** Nº 662. EXT. De 23-01-1961.

REPÚBLICA DE VENEZUELA. Congreso de la República de Venezuela. 1982. **Ley de Reforma Parcial del Código Civil**.

REPÚBLICA DE VENEZUELA. Congreso de la República de Venezuela. Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de Régimen Municipal. **Gaceta Oficial** Nº 4109 de 1989.

REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. Asamblea Constituyente. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. **Gaceta Oficial** Nº 36.860 de 30-12-1999.

REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. Asamblea Nacional. 2004. **Anteproyecto de Ley Orgánica del Poder Municipal**. Comisión Mixta para la Elaboración de la Ley Orgánica del Poder Municipal (mimeo). 51 Págs.

REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. Asamblea Nacional. Ley Orgánica del Poder Público Municipal. **Gaceta Oficial** Nº 38.204 de 08-06-2005.

Anexo 1

L.O.R.M. (1989)

Atribuciones de las Juntas Parroquiales (Régimen Legal)¹¹

- De carácter administrativo
- De prestación de servicios
- De canales de comunicación entre la comunidad y el Alcalde

(*). Prioridad de urgencia de la ejecución, reforma o mejora de obras públicas y servicios locales

(*). Organización de medios de consulta y comunicación regular con la comunidad.

Anexo 2

Ley Orgánica del Poder Público Municipal (2005)

Facultades de las Juntas Parroquiales (Artículo 37)

Facultad o Actividad Asignada	Categoría
Servir como centro de información, producción y promoción de procesos participativos para la identificación de prioridades presupuestarias.	Institucional Administrativa
Promover los principios de corresponsabilidad, protagonismo y participación ciudadana en la gestión pública. Concordancia: Artículo 7 LOPPM.	Institucional
Promover los servicios y el principio de corresponsabilidad en lo atinente a seguridad ciudadana, la protección civil y la defensa integral de la República.	“
Promover los servicios y políticas dirigidos a la infancia, la adolescencia, a la tercera edad y a las personas con discapacidad.	“

11 Morales (2005). Fuente: Ley de Reforma Parcial de la Ley de Régimen Municipal (1989).

Facultad o Actividad Asignada	Categoría
Promover, organizar, coordinar, supervisar y llevar a cabo los procesos electorales para la elección de los jueces de paz. Concordancia: Artículo 7 LOPPM.	“
Promover procesos comunitarios de Contraloría Social. Concordancia: Artículo 130.	“
Proteger el ambiente y fortalecer las áreas de los parques naturales, en coordinación con el ente responsable del parque conforme a las pautas que le señalen las autoridades del Municipio.	Institucional Administrativa
Velar por el cumplimiento de la limpieza urbana y del aseo domiciliario.	“
Supervisar los servicios de agua potable, electricidad y gas doméstico.	“
Coadyuvar con el ciudadano en el mantenimiento de plazas, jardines y parques de la Parroquia.	Institucional
Inspección de la prestación del servicio de transporte público de pasajeros.	Institucional Administrativa
Celebrar matrimonios y llevar registro de éstos.	Administrativa
Auspiciar y promover la masificación deportiva.	Institucional
Auspiciar y promover las actividades culturales que integren a la comunidad.	“
Coadyuvar con las administraciones tributarias locales en la gestión de los tributos.	Administrativa Tributaria
Respalda a la Sala Técnica del Consejo Local de Planificación Pública en la elaboración del censo social municipal.	“
Apoyar al Consejo Local de Planificación Pública, en la creación en el ámbito de su jurisdicción, de la Red de Consejos Comunales y Parroquiales.	Institucional
Cooperar en la supervisión de los espectáculos públicos.	Administrativa
En las parroquias no urbanas: Cooperar con las autoridades locales en la gestión de los servicios de cementerios y mercados municipales y, recaudar los derechos fiscales y tasas correspondientes.	Administrativa Tributaria

Facultad o Actividad Asignada	Categoría
Tramitar las solicitudes de particulares en lo referente a parcelas de terrenos municipales y servicios sociales.	Administrativa
Las demás que les sean asignadas mediante delegación por el Alcalde.	
Otras. No expresadas en el artículo 37 LOPPM	Institucional
• Art. 39: Elaboración de planes, programas, proyectos y actividades.	Administrativa
• Art. 35: De consulta.	
• Iniciativa para Convocar Cabildos Abiertos.	
