

## **CAPITULO II**

### **MARCO TEORICO**

Se puede enfocar este capítulo en el conjunto de teorías existentes a través de diferentes medios para dar el significado preciso a la investigación que se realiza, de manera que se utilice como guía para identificar el problema planteado, por lo que, se presentarán los antecedentes, las bases teóricas y legales que sirven como fuentes para el desarrollo de este estudio.

#### **Antecedentes de la Investigación**

Para obtener una información con bases desarrolladas y bien respaldadas referidas a la presente investigación, se puede considerar que en el estado Mérida hay carencia de trabajos inherentes a las interrogantes planteadas, sin embargo, se presentan antecedentes que ayudan a la mejor comprensión del problema.

Pacheco (2001), cuyo trabajo de investigación lleva por título “Estudio diagnóstico del Impuesto de Patente de Industria y Comercio en la Alcaldía del Municipio Libertador del Estado Mérida – Venezuela”, presentó como objetivo de la investigación diagnosticar el impuesto de Patente de Industria y Comercio en la Alcaldía del municipio Libertador del estado Mérida. Está fundamentado principalmente en una investigación descriptiva, ya que se realizó un análisis de la situación en la Alcaldía del municipio Libertador para la fecha con respecto al sistema de recaudación del impuesto de Patente de Industria y Comercio. El autor realizó un trabajo de campo, donde utilizó como instrumentos de recolección de los datos las entrevistas abiertas a los trabajadores del departamento de impuestos municipales de la Alcaldía del municipio Libertador y, encuestas con preguntas cerradas a los

contribuyentes del impuesto de Patente de Industria y Comercio. Para la técnica de recolección de los datos, el autor procedió a la realización de cuadros contentivos de los resultados obtenidos de cada uno de los ítems, donde se especifican sus alternativas, la frecuencia, el valor porcentual, representado en un gráfico con su respectivo análisis. Se pudo determinar entre otros aspectos que: La Dirección de Hacienda del Municipio Libertador necesita metodología para mejorar la formulación de objetivos y metas que permitan contribuir a optimizar el proceso de recaudación, liquidación y fiscalización, por lo que recomienda nutrir la capacitación del personal que los motive en la permanencia, consolidación y mejoramiento continuo de sus labores y constituir una gerencia innovadora para que los procesos se cumplan eficazmente.

La investigación antes descrita esta vinculada con la presente, debido a que se describe el proceso de recaudación del impuesto, principalmente en la verificación del cumplimiento de los objetivos y metas en el proceso de recaudación del tributo, el cual, esta relacionado con el indicador de eficacia, y la mejor utilización de los recursos cuando es inherente al indicador de eficiencia.

Rojas (2001), igualmente relacionado con el ámbito municipal, realizó un estudio titulado “El Impuesto sobre Inmuebles Urbanos y su incidencia en el Presupuesto de Ingresos del Municipio Libertador del Estado Mérida. (Período 1996 – 1999), tuvo como objetivo general explicar la incidencia del impuesto sobre inmuebles urbanos en el Presupuesto de Ingresos del municipio Libertador del estado Mérida correspondiente al período 1996-1999. Se corresponde a una investigación de campo de carácter explicativo. Como instrumentos de recolección de los datos se respaldó en la observación directa y la revisión bibliográfica documental. Para el análisis de los datos se utilizó la técnica de la estadística descriptiva sencilla, donde los resultados se agruparon en tablas y se presentaron mediante gráficos con

sus respectivos análisis. Para los documentos, se realizó una revisión detallada con los aspectos que refieren los indicadores.

Esta investigación expresa la deficiencia que se presenta en las municipalidades en relación al control en la administración tributaria, por no haber inquietud en el desarrollo de la mejor captación de recursos necesarios para cumplir con los fines y objetivos dirigidos a la comunidad, por lo que se busca modernizar los sistemas de recaudación y crear campañas de concientización que incentiven al contribuyente a la cancelación de los tributos. Su vinculación con la presente investigación se refiere al mejoramiento y modernización del proceso de recaudación del tributo y conseguir el mayor grado de cumplimiento de objetivos y metas.

También, Zapata (2005), desarrolló un estudio que lleva por título “Análisis de los Procesos de Recaudación y Fiscalización de los Impuestos del Municipio Libertador del Estado Mérida”, tuvo como objetivo general analizar los procesos de recaudación y fiscalización de los impuestos del municipio Libertador del estado Mérida. El diseño de la investigación es de campo apoyada en una investigación documental. Igualmente es una investigación holística donde se utilizó el enfoque cualitativo como cuantitativo. La investigación es de tipo analítica con un nivel aprehensivo. Las Técnicas de recolección de datos se refieren al análisis documental y la encuesta. Para el análisis de los resultados se utilizó la ficha de registros donde se aplicó la técnica del análisis y síntesis y, la estadística descriptiva representada en cuadros, gráficos y sus análisis. Este estudio se basó en una investigación de campo para los procesos de recaudación como liquidación y se logró reconocer que no es eficiente el proceso de recaudación por la falta de automatización para lograr la eficacia de la cobranza, en donde se debe incorporar más tecnología y rapidez en los procesos y ser más eficientes en implantar nuevos operativos de cobranza en los diferentes impuestos liquidados, a su vez, capacitar a los funcionarios en el área de tributación municipal, con el propósito de contar con el personal

idóneo para llevar a cabo los procesos. Su relación con el presente trabajo se enfoca principalmente al análisis en el proceso de recaudación de los tributos y en la aplicación de mejores procesos de administración para la mejor liquidación del tributo.

Por otra parte, Camacaro (2005), cuya investigación se basó en los “Lineamientos para una eficiente gestión tributaria en la Gerencia de Hacienda del Municipio Libertador del Estado Mérida”, presentó como objetivo general proponer lineamientos para una eficiente gestión tributaria en la Gerencia de Hacienda del municipio Libertador del estado Mérida, utilizando una investigación de tipo aplicada, donde el alcance es de tiempo presente y la profundidad se refiere a una investigación explicativa. Como instrumentos de recolección de los datos se utilizó la observación directa, la encuesta y la guía de entrevista. La técnica para el análisis de los resultados se basó en la tabulación de las respuestas, a través de tablas y gráficos utilizando la deducción, análisis y la síntesis. Este estudio determinó deficiencias en el sistema de recaudación tributaria, donde se deben corregir las mismas para mejorar el sistema de control y fiscalización y darle más presencia al municipio, A su vez, incorporar nueva tecnología que genere la ciencia, a través de diferentes medios electrónicos, informáticos y telemáticos para su organización y funcionamiento y relación con las personas. Se menciona igualmente: “Establecer una política publicitaria para educar a los contribuyentes sobre la cancelación de los tributos e informar detalladamente al público en que se invierte la recaudación tributaria”. Esta investigación tiene vinculación con el presente estudio en el desarrollo del proceso de recaudación del tributo, administración tributaria, y la aplicación de mejores indicadores que verifiquen modernizar el desempeño que satisfaga a la comunidad.

## **Bases Teóricas**

El tema de servicio hoy en día es considerado muy complejo y amplio por su contenido conceptual y teórico, y cuando hablamos de prestar servicio a los ciudadanos en un sentido de interés público para la utilización del transporte terrestre, se han planteado diversos puntos de vista, los cuales, serán señalados en el siguiente marco teórico que forma parte de esta investigación.

### **Municipio**

El Estado Antiguo al estar dirigido hacia unos objetivos precisos y ser una organización presidida por ciertos valores, le correspondió tener el poder de tomar decisiones que afecten al conjunto de la población, y en contacto con el tiempo, esta estructura organizada se fue encaminando constituyendo bases que dieron origen a una relación más directa con las personas.

El crecimiento de las necesidades colectivas desarrollaron mejores medios de producción y formándose en diferentes regiones fueron identificados e impulsados hacia los mismos intereses, en donde, se destaca que desde el Imperio Romano es cuando se crean aquellas regiones con poder de independencia con una situación privilegiada al considerárseles familias romanas. Luego, fue en la Edad Media, cuando la monarquía al protegerse de las invasiones orientales, creó una variedad de regiones, en donde, atrajo gentes de diferentes condiciones, concediéndoseles los mejores privilegios, creándose de por sí las ciudades municipales.

Durante la época Colonial, España trae consigo a las tierras americanas, aquellas directrices ya fundadas en Europa, las ciudades se forman en Cabildos con plena autonomía, dirigidos por alcaldes y regidores, y se constituyen plataformas en forma de sociedad colonial, creándose así el Ayuntamiento como la fuerza vital para liderizar las regiones y, en la dejadez

por la comunicación con España, se dio el paso a propiciar las revoluciones en las colonias hispanoamericanas en lo sucedido el 19 de Abril de 1810.

En Venezuela, se fue acrecentando con tal preocupación constituir el orden en las regiones por lo que Cardozo (1945), señala lo siguiente:

A medida que la normalidad fue extendiéndose por todo el país nació, como es lógico, la necesidad de reglamentar la vida municipal. El hecho de que fuese la revolución Francesa la escuela que cultivó las mentes de los prohombres de la emancipación, contribuyó a que nuestra organización política durante el siglo diez y nueve y parte del presente, estuviese notoriamente influenciada por las concepciones francesas. Así, la forma de división y administración que se dio a los Distritos y Municipios fue la misma que como en otro lugar anotamos, demarcó el país galo a sus comarcas: el sistema uniforme. (p. 22).

Por consiguiente, los Ayuntamientos se iniciaron en el camino como municipalidades, de acuerdo a la normativa jurídica de la Constitución Federal para los Estados de Venezuela en 1811.

La autonomía municipal venezolana, originada parcialmente después del proceso independentista, se mantuvo muy reducida, al respecto, Kelly (1993), enfatiza que “Una herencia duradera de la colonia es la base urbana del gobierno local” y el concejo permanece a lo largo del siglo XIX y del siglo XX. (p.22).

Asimismo, ocurre con la Constitución de 1936, en donde, el Presidente de la República fue elegido en el Congreso Nacional, y éste a su vez elegido por los concejales y representantes estatales. Los Concejales fueron elegidos uninominalmente, cumpliendo con las normas jurídicas, políticas, económicas y sociales que le fue otorgado al poder municipal.

Igualmente, Kelly (1993:7), expresa que la Constitución de 1947, instauró la democracia política en Venezuela, y en 1957 se insta el distintivo jurídico de las municipalidades con personalidad jurídica de carácter territorial y autonomía propia. Luego, según la Constitución de 1961 el gobierno

municipal se fue debilitando, sin embargo, con la promulgación de la Ley Orgánica de Régimen Municipal (LORM) en 1978, la norma jurídica establecida en la Constitución de 1961 empezó a desarrollarse absolutamente, en consecuencia la autonomía municipal.

Por tanto, esta capacidad otorgada a un ente, en este caso al Municipio, para establecer por si mismo las normas jurídicas que lo regirán, pero siguiendo las limitaciones pautadas por la Constitución, se destinan al fortalecimiento y mejoramiento de la gestión local, de acuerdo con la reforma que sufriera la Ley Orgánica de Régimen Municipal (LORM) y para el año 1989, eligen por primera vez los Alcaldes y Concejales por el voto directo y secreto de los ciudadanos, para de esta manera establecer un vínculo directo entre los electores y los elegidos, transfiriendo legitimidad de origen a éstos últimos, afianzando el proceso de descentralización, como parte esencial de la reforma del Estado.

## **Descentralización**

A lo largo de la historia han habido sucesivos procesos de centralización y de descentralización políticas: Al centralismo romano sucedió la descentralización feudal, pero luego la conformación de las naciones exigió el centralismo nacional. La tendencia centralista en Europa y en América, facilitó la colonización de la actual América Latina pero se fue debilitando, hasta el surgimiento de las intendencias descentralizadoras en España y Brasil, en el siglo XVIII. A fines del año 1950, se afianza la época de postcrisis del centralismo y se caracteriza por un ajuste económico y la recuperación de la democracia para reducir el protagonismo de los gobiernos nacionales y descentralizar decisiones hacia las iniciativas locales y personales como estrategia de desarrollo.

La crisis del centralismo se manifiesta en un endeudamiento externo creciente, que se generaba en déficit de empresas públicas y del gobierno

central, y en el monopolio estatal de moneda extranjera, endeudamiento que tendía a aumentar a ritmos cada vez más acelerados respecto al crecimiento del producto, en donde propició el clientelismo y la corrupción. En tal sentido, el enfoque del cambio se ubicó en buscar la democratización pero con poder hacia el ciudadano como derecho de participación en las decisiones que más pueden afectar la vida colectiva.

Asimismo lo manifiesta De la Cruz y Barrios (1994), en donde, el proceso de descentralización le da oportunidad al gobierno central en dirigirse a actividades de nivel central y al gobierno regional y local, enfrentarse a competencias y servicios que manejaba la nación, incluyendo aquellos servicios conectados con necesidades de los sectores más pobres y con los fundamentos de apoyo a la producción. (p.7).

Frente al paradigma económico neoliberal, en donde, se planteaba devolver al libre mercado la función primordial de asignar recursos y reducir el Estado a asegurar la estabilidad económica, emerge la necesidad de un Estado regulador y redistribuidor y le correspondería en lo económico, crear las mejores condiciones para la Competitividad, en lo social, reducir la pobreza y asegurar equidad, y en lo político, viabilizar una participación constructiva. La descentralización resulta como la forma de organización más adecuada para implementar un nuevo paradigma, que se basa en la complementariedad entre los sectores privado, social y público.

La descentralización territorial permite ampliar las oportunidades de participación política. Su principio es la elección de autoridades territoriales y su ejercicio se daría a través de la planificación participativa: “gestión democrática y técnica de los ciudadanos en el ejercicio de las competencias de sus órganos regionales y locales”. Palma (1983).

De acuerdo a la descentralización político – administrativa según Rondinelli (1989), la descentralización sería “la transferencia de responsabilidades de planificación, gerencia y recaudación y asignación de recursos, desde el gobierno central y sus agencias a unidades territoriales” y

distingue cuatro formas principales o grados de descentralización: (i) desconcentración, (ii) delegación, (iii) devolución y (iv) privatización o regulación. (p. 20). Las respectivas definiciones serían:

**Desconcentración:** redistribución de poder de decisión y de responsabilidades financieras y de administración entre varios niveles del gobierno central, hacia oficinas no localizadas en la capital.

**Delegación:** transferencia de poder de decisión y administración – incluidas responsabilidades financieras - sobre funciones públicas a organizaciones semiautónomas, no totalmente controladas por el gobierno central pero responsables en último término ante éste. Por ejemplo: empresas públicas, corporaciones de desarrollo regional o unidades ejecutoras de proyectos oficiales.

**Devolución:** transferencia de autoridad, financiamiento y administración hacia gobiernos locales. Particularmente, hacia municipios que eligen sus alcaldes y concejos, cobran sus impuestos y tienen independencia para tomar decisiones de inversión. Sin embargo, se debe tomar en cuenta que en la mayoría de los países en desarrollo los municipios disponen de escasos recursos, carecen de personal calificado y no son lo suficientemente extensos para proveer servicios en forma económica y eficiente.

**Privatización:** política dirigida a que los servicios sean provistos por empresas, grupos comunitarios, cooperativas, asociaciones voluntarias privadas, individuos, pequeñas empresas informales y otras organizaciones no gubernamentales.

En nuestro país, en 1989, se aprobó la Ley de la elección directa de gobernadores y la reforma parcial de la Ley de Régimen Municipal creando la figura del Alcalde. Igualmente, se sancionó la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias, actos legislativos que ponían término final al tradicional régimen del centralismo democrático. Después de diferentes cambios políticos, se creó el Ministerio de Estado de la Descentralización. Así mismo, se creó el Consejo Territorial

de gobierno como mecanismo permanente de relación entre el poder y los de los estados para el estudio permanente de los problemas. Se fundó el Consejo Nacional de Alcaldes para mantener permanente relación entre el Poder Nacional y los Municipios. Se reglamentó la Ley Orgánica de la Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias y se pusieron en marcha mecanismos para hacer realidad las transferencias de atribuciones a los estados. Mascareño (1998:16,17)

La tarea política que plantea el proceso fáctico en marcha de la descentralización y que aún no se ha emprendido en una medida suficiente, es la inserción del proceso de la descentralización en una nueva visión del futuro del país, lo que se ha puesto de moda llamar “Proyecto País”. (Mascareño, 1998:292).

Esta visión resalta dos caminos para acercarnos a un país como este y son el fortalecimiento del estado, porque descarga al poder central de una de las causas de su debilidad que es el exceso de tareas y de competencias, de responsabilidad y lo transfiere a niveles correspondientes más adecuados para ocuparse de los problemas de cada nivel respectivo; y una sociedad civil vigorosa que tiene que dialogar, presionar, criticar e influenciar, para que en esa medida los estímulos para la organización, sean múltiples y diversos.

La necesidad del proceso de descentralización para el año 1999, se establece en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, donde prevé nuevos órganos de planificación y coordinación de políticas públicas fundamentales para el proceso de descentralización. Para la presidencia del Consejo Federal de Gobierno estará a cargo por el Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva e integrado por los Ministros y Ministras, los Gobernadores y Gobernadoras, un alcalde o alcaldesa por cada estado representantes de la sociedad organizada. A su vez, en cada estado el Consejo de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas estará presidido por el Gobernador o Gobernadora e integrado por los Alcaldes o Alcaldesas, los directores o directoras estatales de los

ministerios y representación de los legisladores elegidos o legisladoras elegidas. Igualmente, se crea el Concejo de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas en cada municipio y estará presidido por el Alcalde o Alcaldesa e integrado por los concejales y concejales, los Presidentes o Presidentas de las Juntas Parroquiales y representantes de otras organizaciones.

De la misma forma, para el año 2003 se decreta la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público dirigida específicamente del Poder Nacional hacia el estado, incidiendo únicamente la presencia del municipio cuando se trata de la administración de los servicios públicos, ya sea, por parte de empresas venezolanas de carácter mixto regionales, estatales y municipales.

### **Entes Descentralizados**

En el contexto de las reformas introducidas en la función pública, la descentralización se considera un medio importante para lograr una mejor eficacia y calidad de los servicios. Uno de los desafíos en este contexto es la financiación de dichos servicios, ya que a menudo los sistemas de impuestos y de pago directo no se modifican simultánea o suficientemente. En consecuencia, los Municipios y las instituciones del gobierno local optan por diversos métodos para privatizar los servicios prestados de interés público. La descentralización afecta en varios aspectos a las condiciones de empleo y de trabajo de los trabajadores municipales, así como a las relaciones de trabajo. Además, a los empleados públicos de los organismos gubernamentales a nivel de distrito, regional y nacional a menudo son trasladados a las autoridades locales. Esta situación es común a los diferentes servicios que se prestan de interés público, como los servicios de educación, de salud, utilidades (agua; gas; electricidad, infraestructura) y de transporte. A pesar de las diferencias existentes entre estos sectores, existen

razones para analizar conjuntamente las consecuencias de la descentralización en los servicios municipales. Las respuestas a los desafíos que plantea la descentralización podrían encontrarse conjuntamente o mediante alianzas entre algunos de los sectores. Organización Internacional del Trabajo (2001).

El proceso administrativo es llevado a cabo a través de un órgano a quien le compete una determinada función, pero dada la necesidad de obtener mejores procesos de eficiencia y productividad de bienes y servicios, el órgano puede estar facultado para crear otros órganos que realicen parte de la administración. Por tanto, nos referimos a una Administración Centralizada la que lleva la actividad principal y de una Administración Descentralizada, para referirnos a la administración de responsabilidades de los entes creados por los órganos principales.

En tal sentido, Acosta (1998), señala lo siguiente:

Los Entes Descentralizados del Municipio, como los Institutos Autónomos Municipales, empresas, fundaciones, y asociaciones civiles, son creadas por los Municipios, los Distritos Metropolitanos, por si solos o asociados entre sí, con el objeto de descentralizar sus funciones y lograr cualquier fin de interés local o intermunicipal. (p. 97).

La Ley Orgánica del Poder Municipal contiene disposiciones comunes a éstos entes, así como normas particulares aplicables en los casos respectivos.

## **Bienes y Servicios Públicos**

Cuando se habla de bienes públicos o bienes sociales, se aportan razones para la función de asignación de políticas presupuestarias, que van dirigidas al sector público y que responden a la realización de un análisis económico como búsqueda de respuestas.

Para Finot (2001), los bienes públicos serían normas, servicios y bienes de los a los que todos los ciudadanos de un territorio tienen igual derecho a beneficiarse u obligación de cumplir y se pagan con sus impuestos. (p.44).

Para Alvi/González-Páramo y Zubiri (2000), un bien público es aquel caracterizado por la propiedad de que, una vez se ha producido una cantidad, ésta puede ser consumida simultáneamente por otros individuos. A esta propiedad se le denomina No Rivalidad en el consumo. La no rivalidad establece una diferencia nítida entre los bienes públicos y privados. (p. 71).

Cuando un bien es privado, cada unidad puede ser utilizada por un solo individuo. Cuando un bien es público, todos pueden consumir simultáneamente la misma unidad del bien. Cuando se habla de un bien público impuro, vale decir, que su consumo es parcialmente rival y son simplemente un caso intermedio entre los bienes públicos puros que verifican la no rivalidad.

Habitualmente se suele diferenciar entre dos clases de bienes públicos (ya sean puros o impuros): no excluibles y excluibles. Un bien público es no excluible cuando a un coste razonable, no se puede impedir que consuma el bien quien no pague por él. Cuando, por el contrario se pueda excluir del consumo a quien no pague, decimos que el bien público es excluible. Alvi/González-Páramo y Zubiri (2000:72).

Se puede precisar que cuando un bien es no excluible significa que va en beneficio de toda la colectividad y un individuo no puede evitar su consumo, quiere decir, que esta apreciación para el sector privado no funcionaría, ya que los bienes son ofrecidos de forma individual y no son gratuitos.

La diferencia entre bienes excluibles y no excluibles establece la posibilidad o imposibilidad de provisión del bien a través del mercado. Cuando un bien es no excluible, la provisión privada es imposible, ya que no se puede evitar el consumo de quien no pague.....En el caso de un bien

público excluible, la provisión privada es posible. Alvi/González-Páramo y Zubiri (2000:72).

La naturaleza no rival del consumo de bienes sociales tiene importantes consecuencias sobre 1) lo que constituye una asignación eficiente de recursos, esto es, asignación de recursos para producir al coste mínimo aquello que los consumidores necesiten más, y 2) el procedimiento mediante el cual se ha de conseguir su provisión Musgrave (1997:55).

La provisión presupuestaria debe ser garantizada por el gobierno dependiendo de los bienes sociales a los que la colectividad da con mayor preferencia y es donde Musgrave (1997), expone lo siguiente: Por lo tanto, debe usarse un proceso político: 1) para obtener la revelación de preferencias (es decir, para decir al gobierno que bienes sociales deben suministrarse) y 2) proporcionarle los recursos fiscales necesarios para pagarlos. (p.59). Esto se hace mediante la votación sobre las decisiones relativas a impuestos y gastos. Los individuos, sabiendo que deben cumplir la decisión de la mayoría, encontrarán que les interesa votar por aquella solución que más acerque el resultado a sus propios deseos, y de este modo se les inducirá a revelar sus preferencias. Es esta naturaleza obligatoria de la decisión presupuestaria la que induce a la revelación de preferencias y permite la determinación de la provisión del bien social.

Igualmente, para un bien o servicio público, es conveniente que el gobierno deba tomar las decisiones fundamentales en la cantidad, operatividad y seguimiento y control de la provisión de ellos.

El gobierno abarca dos dimensiones de cambio para con los bienes y servicios sociales: una externa y una interna. Cuando se habla de servicios en el caso de la dimensión externa equivale a establecer hasta donde llega la injerencia del concejo en la operación de un servicio.

Por otra parte, el manejo de la dimensión interna se refiere a los temas propiamente gerenciales, incluye la toma de decisiones acerca de la tecnología, la organización y los sistemas administrativos. Cada tipo de

servicio posee una combinación de características estratégicas, que determinan cuáles serán las combinaciones apropiadas y factibles de estos elementos. En general, las decisiones tomadas dentro de esta dimensión externa tienen un horizonte de tiempo más reducido que en la externa. Pudiendo revertirse con relativa facilidad. (Kelly, 1993:131,132).

Igualmente, en una expresión detallada Cardozo (1945), define los Bienes del dominio Municipal como los Bienes que le son propios, pueden ser catalogados unos, como del dominio público y otros, como del dominio privado. Constituyen los primeros aquellos que las Municipalidades poseen dado su carácter de corporaciones públicas, por lo cual son inalienables. Los bienes de dominio público comprenden a su vez, los de uso público, como su denominación lo indica, son aquellos bienes formados por las calles, caminos, carreteras, avenidas, parques, u otros semejantes que perteneciendo a los Ayuntamientos, toda la colectividad puede utilizar sin otras restricciones que las que provienen de la conservación del orden y de la seguridad de todos; los de uso privado son los destinados al funcionamiento de las Oficinas y dependencias municipales. (p. 34:35).

## **Planificación**

Planificar significa pensar antes de actuar, pensar con método de manera sistemática, enumerar posibilidades, analizar ventajas y desventajas, proponerse objetivos. En este sentido la planificación es una herramienta para pensar y crear el futuro. Para ir construyendo en el presente las condiciones que permitan o faciliten el futuro buscado. Es la elaboración de un modelo de actividades que serán ejecutadas en un período determinado.

Para Tobío (1996), la planificación “Es una técnica para la selección de medios y fines de conformidad con una norma” .....”decidir por adelantado, lo que debe hacerse; es decir, un plan es un curso de acción proyectado”. (p.8).

Para Tobío (1996), .....existen muchas definiciones del término de planificación, todas ellas tienen que ver con las siguientes ideas:

(a) Anticipación a los cambios, o sea, intentar detectar y solucionar los problemas antes de que estos se manifiesten. Para ello, se deberá considerar el diseño de mecanismos de visualización del futuro a través de técnicas de pronóstico o de proyección. (b) El uso de técnicas e instrumentos de planificación para la solución de problemas concretos de la realidad. (c) Las técnicas de planificación deberán ser utilizadas en las diferentes fases del proceso metodológico: diagnóstico, pronóstico, prospectiva y en la formulación del Plan. (d) El Apoyo a la toma de decisiones, ya que se trata de un proceso dirigido a racionalizarlas, presentando soluciones alternas en la consecución de los mismos fines, sus posibles implicaciones y resultados. (e) El aspecto normativo, por cuanto se debe diseñar el futuro deseado y posible a través de un conjunto de objetivos y metas convenientemente articulados entre sí. (p.9).

Igualmente, se pueden detallar los alcances de la planificación de la siguiente manera: En el ámbito geográfico resulta usual que el nivel de especificidad en los análisis y las soluciones que se hagan aumente a medida que se pasa de un ámbito general a uno más particular, también ocurre con el ámbito temporal, es decir, las soluciones que se planteen para el corto plazo no deberían ser generales o globales. La planificación sectorial es aquella en que las actividades se analizan sin una referencia explícita al espacio geográfico, en donde, ellas ocurren e interactúan, la planificación espacial, al contrario, se centra en la atención del territorio como marco de referencia espacial para la localización de las actividades. Un plan global abarca elementos socio-económicos, físicos geográficos, servicios de equipamiento e infraestructura, vivienda y vialidad y transporte. La planificación puede ser, además, imperativa e indicativa según las propuestas sean obligantes y compulsivas o no. Tobío (1996:9).

“Las verdaderas planificaciones comenzaron con la “nep” soviética, que puso en marcha Lenin con posterioridad a la revolución Bolchevique”. Villegas (1999:830), pero este concepto ha perdido contenido emocional e identificación.

Partiendo de la noción básica de intervencionismo estatal, se distinguen tres modalidades de la planificación:

**1. Planificación Integral o coactiva:** La propiedad social sobre la cual debe descansar la planificación es la de los trabajadores. Que son quienes realizan el plan y sus beneficiarios. El Estado previamente determina los objetivos, los medios que se emplearán y la duración en que el estado estipula que los objetivos se cumplan.

**2. Planificación Democrática o Democracia Planificada:** La actividad económica se divide básicamente en tres sectores: El Sector Público: Todas aquellas actividades fundamentales para la vida de la nación están en manos del Estado. El Sector Controlado: Actividades ejercidas por empresas de cierta importancia por su influencia en la marcha económica del país. El Sector libre: Utiliza el método persuasivo de la planificación indicativa, ya que el estado no interviene, sino que esta planificación queda en manos de los particulares.

**3. Planificación Liberal o Indicativa:** Comprende la elaboración de ciertas directivas para la política económica y social. Se actúa en relación a los demandantes y oferentes sobre la base principalmente de acciones de política financiera, pero solo orientando las decisiones. La intervención del Estado es de manera general porque dirige su acción sobre magnitudes globales.

El proceso de planificación en Venezuela tiene su origen en el decreto N°. 492 de fecha 30 de diciembre de 1958, mediante el cual se crea la Oficina Central de Coordinación y Planificación, con sus funciones auxiliares para la Presidencia de la República y el Consejo de Ministros. La definición, diseño y elaboración de planes nacionales, planes regionales y operativos,

ha tendido a consolidarse en esta unidad técnica desde la misma década de los 60, como respuesta para atender a la necesidad de tener un instrumento que permita la definición de objetivos de desarrollo, la formulación de metas de crecimiento y la racionalización del proceso de tomas de decisiones. De igual forma, en el mencionado Decreto se define el sistema de planificación, quienes pertenecen al mismo, se establece la organización creando la Oficina Central de Coordinación y Planificación al más alto nivel, es decir de la Presidencia de la República, se determinan sus funciones y se mencionan cuales son los órganos auxiliares del sistema: Oficinas Sectoriales y Regionales de Planificación. En forma resumida, deben destacarse las funciones más importantes asignadas al Órgano Central del Sistema (CORDIPLAN) como son las de hacer estudios sobre el desarrollo económico y social de la Nación, que sirvan de base para la preparación de las respectivas proyecciones y alternativas, así como mantener al día un plan general de desarrollo económico y social; la unificación de la programación y coordinación de trabajos sectoriales; la consolidación de los presupuestos de inversiones y servicios que presentasen los ministerios, para realizar análisis de los planes vinculados con el presupuesto nacional de ingresos y gastos y preparar lineamientos generales de la planificación física y espacial en escala nacional. Asociación Venezolana de Presupuesto Público (1995).

### **La Planificación Estratégica**

La planificación es una herramienta para pensar y crear el futuro, es decir, pensar antes de actuar, pensar con método, de manera sistemática. Al concebir la realidad como un juego continuo de actores con voluntad, planes, intereses y modos propios de interpretar las situaciones, la planificación se realiza necesariamente bajo incertidumbre. Por esto, la planificación estratégica utiliza el concepto de “recálculo permanente” para expresar el proceso continuo de reflexión y acción que implica esta forma de entender y

llevar a cabo la planificación. Igualmente, la planeación estratégica es un proceso que mantiene unido al equipo directivo para traducir la misión, visión, y estrategia en resultados tangibles, reduce los conflictos, fomenta la participación y el compromiso a todos los niveles de la organización con los esfuerzos requeridos para ser realidad el futuro que se desea.

En la práctica, se concreta en un proceso de reflexión sistemática que se desarrolla en la organización mediante el cual la alta dirección del organismo, guiada por la metodología del planeamiento estratégico situacional, explicita y comparte su apreciación de la situación actual del organismo y define la situación deseada que buscan lograr. Se identifican los problemas que obstaculiza el logro de la situación deseada y desde allí, mediante la aplicación de la metodología, se llega a la formulación de un conjunto de resultados a lograr que disminuyan la brecha existente con la situación deseada. Estos resultados, junto con las operaciones necesarias para lograrlos, responsables, recursos y plazos se expresan en el plan estratégico y el plan operativo.

## **Tributos**

Como noción general, Villegas (1999); dice que los tributos son "las prestaciones en dinero que el Estado exige en ejercicio de su poder de imperio en virtud de una ley y para cubrir los gastos que le demanda el cumplimiento de sus fines". (p.67).

En Venezuela, desde los años cuarenta se ha conocido que la fuente principal de ingresos se ha derivado del petróleo, de los hidrocarburos y de la explotación de recursos no renovables, por lo que era considerado uno de los países con más baja carga impositiva. Desde hace varios años, estos ingresos se le hicieron insuficientes para subsidiar los gastos públicos, por lo que recurre a la implantación de un sistema tributario para generar mayores ingresos, por lo que Casado (1978), define el Sistema Tributario como " la organización legal, administrativa y técnica que el Estado crea y armoniza

con la finalidad de ejercer de una manera eficaz el poder tributario que soberanamente le corresponde”. (p.395). En Venezuela, se estableció que el sistema tributario establecerá la obligación de contribuir en atención a la capacidad económica del sujeto pasivo, por lo que los tributos no pueden ser calculados sobre una base proporcional sino atendiendo al principio de progresividad, el cual debe respetarse para que el estado pueda cumplir con la obligación de proteger la economía nacional y lograr un adecuado nivel de vida para el pueblo.

### **Clasificación de Los Tributos:**

El tributo es un concepto amplio y de acuerdo a sus distinciones puede tener importancia cuando a determinadas órdenes de gobierno en un régimen federal le son permitidos solamente ciertas formas de tributación. Estas distinciones son: Impuestos, Tasas, y Contribuciones Especiales.

**(a) Los Impuestos:** Es una institución de derecho público, por lo que es una obligación unilateral impuesta coactivamente por el Estado en virtud de su poder de imperio. Siendo un hecho institucional, que inevitablemente va unido a la presencia de un sistema social que nace en la propiedad privada o el uso privado de ciertos bienes, importa la existencia de un órgano de dirección (el Estado) encargado de satisfacer necesidades públicas. Para Iturrioz (1981), El Impuesto es “El Tributo cuya obligación tiene como hecho generador una situación independiente de toda actividad estatal relativa al contribuyente”. (p. 68), y el Estado, requiere gastos, y por consiguientes ingresos, se lo permite en la potestad de recabar coactivamente cuotas de riqueza de los obligados sin proporcionarles servicios concretos divisibles algunos a cambio como retribución.

**(b) Las Tasas:** Como noción general Villegas (1999) define la tasa como "un tributo cuyo hecho generador está integrado con un actividad del Estado divisible e inherente a su soberanía, hallándose esa actividad relacionada

directamente con el contribuyente". Según Iturrioz (1981) "en la tasa el hecho generador es la vinculación servicio-contribuyente y esto constituye una modalidad de tributación que para completar su individualidad debe integrarse con la exigencia de afectación de su producido al servicio que le dio origen". (p.69). Igualmente, el portal tributario Tributos.com.ve (2000-2006) define a la tasa como "un tributo cuyo hecho imponible consiste en la utilización de un bien del dominio público, la prestación de un servicio público o la realización por parte de la Administración de una actividad que se refiera, afecte o beneficie de forma especial, a determinado sujeto pasivo". La delimitación a lo que se refiere esta tasa se efectúa con dos acotaciones: la solicitud del presupuesto de la tasa debe ser obligatoria para el obligado a satisfacerla y, además, el servicio o actividad que se presta por parte del ente público no debe poder ser prestado por el sector privado (no puede existir concurrencia entre el sector público y el sector privado). Cuando concurren en la prestación del servicio o realización de la actividad las dos notas comentadas (obligatoriedad y no concurrencia) estaremos ante una tasa.

**(c) Las Contribuciones Especiales:** Para Iturrioz (1981), las define como "el tributo cuya obligación tiene como hecho generador beneficios derivados de la realización de obras públicas o de actividades estatales". (p.72). Según esta definición, las contribuciones especiales requieren una actividad productora de beneficio, se pagan para cubrir fondos de necesidades sociales, por lo que el ingreso no se destina al fisco, y este ingreso debe ser divisible, a su vez, adquieren mayor amplitud limitándose a la llamada contribución de mejoras por considerar que gravámenes generales incluidos en esta categoría constituyen verdaderos impuestos, incorporando también las prestaciones debidas por la posesión de cosas o el ejercicio de las actividades que exigen una erogación o mayores gastos estatales.

## Principios Tributarios

Los tributos forman parte de la economía del país para cubrir los gastos que realiza el gobierno. Están bien establecidos en un sistema tributario procurando el buen funcionamiento para obtener un ordenamiento legal determinado, de allí, los principios tributarios consagrados en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), buscan limitar la potestad tributaria de los entes autorizados para crear tributos y tener clara la necesidad de hacer que el sistema tributario sea lo más justo posible.

**1. Principio de Legalidad:** Está establecido en el Artículo 317 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), y significa régimen político-jurídico que viene configurado por el conjunto de leyes fundamentales en cada estado.

De acuerdo al principio constitucional se puede expresar que no puede haber tributo sin ley previa que lo establezca, es decir, según Villegas (1999) “los tributos deben establecerse por medio de leyes, tanto desde el punto de vista material como formal, por medio de disposiciones de carácter general abstractas, impersonales y emanadas del Poder Legislativo”. (p. 190).

Así mismo este principio garantiza el derecho constitucional tributario, en cuya virtud se requiere que todo tributo sea sancionado por una ley, entendida ésta como la disposición que emana del órgano Constitucional que tiene la potestad legislativa, conforme a los procedimientos establecidos por la constitución para la sanción de las leyes y, que contiene una norma jurídica.

Este principio se fundamenta en la necesidad de proteger a los contribuyentes en su derecho de pertenencia, ya que por su probidad se sustrae, a favor del Estado, lo correspondiente a una parte del propio patrimonio de los particulares.

Cuando se habla de que es a favor del Estado, se trata de una invasión del poder público en las ganancias individuales utilizando la Ley, sin ser

arbitrario de la autoridad, para que el sujeto pasivo pueda, en todo momento conocer la forma cierta de contribuir y, a la autoridad no le queda otra sino aplicar de las disposiciones generales observancia obligatoria dictadas con anterioridad al caso concreto de cada causante.

Este principio ha sido calificado como el “principio común” del derecho constitucional tributario en virtud de su recepción expresa o implícita en las constituciones del estado de derecho constitucional.

Precisiones sobre el alcance del principio de legalidad:

(a) Rige para todos los tributos por igual, es decir, impuestos, tasas y contribuciones especiales.

(b) Los decretos reglamentarios dictados por el Poder Ejecutivo, no pueden crear tributos ni alterar sus aspectos estructurantes, ya que ello sería ir más allá del espíritu de la Ley y violar el principio de legalidad expresamente establecido. El poder ejecutivo mediante decretos no puede quedar a cargo de delinear aspectos estructurantes del tributo, aún cuando haya delegación legal. Si la constitución no lo autoriza, la atribución legislativa es indelegable. Ni aún por ley se puede crear tributos o alterarse elementos estructurantes de ellos en forma retroactiva, ya que el principio de legalidad significa que las situaciones jurídicas de los contribuyentes deben ser regidas por ley, pero no por una ley cualquiera, sino por una ley anterior a los hechos que caen bajo su imperio. (p. 192).

**2. Principio de Generalidad:** Está establecido en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), en el Artículo 133 y según Villegas (1999), este principio significa que cuando una persona física o ideal se halla en las condiciones que marcan, según la ley, la aparición del deber de contribuir, este debe ser cumplido, cualquiera que sea el carácter del sujeto, categoría social, sexo, nacionalidad edad o estructura, es decir, nadie debe ser eximido por privilegios personales, de clase, linaje o casta. En otras palabras, el gravamen se debe establecer en tal forma que cualquier

persona, cuya situación coincida con la señalada como hecho generador del tributo, debe quedar sujeta a él. (p. 200).

El límite de la generalidad está constituido por las exenciones y beneficios tributarios que tienen carácter excepcional y se fundan en razones económicas, sociales y políticas, conforme a las cuales ciertas personas no tributan o tributan menos pese a configurarse el hecho imponible.

De tal modo, que existen exenciones a favor de instituciones de beneficencia, o de promoción de ciertas actividades, así como ciertas actividades industriales o comerciales. Existen exenciones políticas a favor de bienes y personas extranjeras que se basan en razones diplomáticas y de reciprocidad e igualmente, a manifestaciones mínimas de capacidad contributiva por estimarse que ciertas personas no pueden estar obligadas a contribuir por tener ingresos muy inferiores, que apenas alcanzan para su subsistencia.

**3. Principio de Igualdad:** Establecido en el Artículo 21 y 316 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999) y según Villegas (1999), todos los habitantes son iguales ante la ley y que la igualdad es la base del impuesto y de las cargas públicas. Esta igualdad también se define como la necesidad de asegurar el mismo tratamiento a quienes están en similares situaciones.

El principio de igualdad ha sido interpretado como un verdadero límite al Poder Fiscal y a su ejercicio por parte del Poder Legislativo, con la consecuencia de que si este lo viola, el Poder Judicial como supremo intérprete de la constitución, puede invalidar la ley que infrinja este principio.

El criterio de igualdad significa que deben existir impuestos del mismo monto ante condiciones iguales de capacidad contributiva. (p. 200).

**4. Principio de Progresividad:** Un impuesto es financieramente “progresivo” cuando la alícuota se eleva a medida que aumenta la cantidad gravada. La Constitución en su Artículo 316, expresa que la progresividad es

graduada en el propósito de lograr la igualdad de sacrificios en los contribuyentes (Capacidad de tributar de los habitantes).

**5. Principio de No Confiscatoriedad:** En los Artículos 115, 116 Y 117 de la Constitución se garantiza el derecho a la propiedad privada, tal como se establece en casi todas las constituciones del mundo, con la limitación lógica de todas las restricciones legales. Igualmente, no se permite la confiscación de bienes, es decir expropiar sin pagar, salvo en el caso de ciertos delitos graves.

Los tributos son confiscatorios cuando absorben una parte sustancial de la propiedad o de la renta.

Para determinar los límites admisibles fuera de los cuales el tributo es confiscatorio, el tribunal actuante debe examinar aisladamente cada gravamen sin tener en cuenta los recargos o las multas.

**6. Principio de la Capacidad Contributiva:** Del Artículo 316 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela se desprende que: sin capacidad económica no hay impuesto.

Según Villegas (1999), se describe como un límite material que exige el Estado para cobrar el impuesto, garantizando su “justicia y razonabilidad”, y de alguna forma esta capacidad en referencia es la medida en que cada quien enfrenta el cumplimiento del deber de contribuir con los gastos públicos mediante el pago de impuestos, tasas y contribuciones que establezca la ley. (p. 195).

La Constitución Nacional al referirse a los tributos, lo hace con una terminología que no puede dejar dudas sobre la intención de los constituyentes:

Se habla de contribuciones que equitativa y proporcionalmente a la población imponga el Congreso.

La Igualdad es la base del impuesto: es la contribución de todos los habitantes según su aptitud patrimonial de prestación.

Al otorgarse a la Asamblea Legislativa la facultad excepcional de imponer contribuciones directas, se estipula que ellas deben ser proporcionalmente iguales en todo el territorio de la nación. Esto se refiere a la cantidad de riqueza gravada.

La equidad se entiende cumplida cuando la imposición es justa y razonable.

La Capacidad contributiva tiene cuatro implicancias fundamentales:

(a) Requiere que todos los titulares de medios aptos para hacer frente al impuesto, deben contribuir en razón de un tributo o de otro, salvo aquellos que por no contar con un nivel económico mínimo, quedan al margen de la imposición.

(b) El sistema tributario debe estructurarse de tal manera que los que posean mayor capacidad económica tengan mayor participación en las entradas tributarias del Estado.

(c) No puede seleccionarse como hechos imponible o bases imponibles circunstancias o situaciones que no sean abstractamente idóneas para reflejar capacidad contributiva.

(d) En ningún caso el tributo o conjunto de tributos que recaiga sobre un contribuyente puede exceder la razonable capacidad contributiva de las personas, ya que de lo contrario se está atentando contra la propiedad, confiscándola ilegalmente.

Estas implicancias significan que como garantía defensiva de los contribuyentes, el principio debe funcionar cuando se intente gravar a aquellos que estén por debajo del nivel económico mínimo, cuando en el gravamen no se respeten los distintos niveles económicos, cuando se elijan hechos o bases imponibles no idóneos para reflejar capacidad de pago tributario o cuando dicha capacidad de pago, existiendo, sea excedida.

A su vez, la capacidad contributiva es la base fundamental de donde parten las garantías materiales que la constitución otorga a los habitantes, tales como la generalidad, igualdad, proporcionalidad y no confiscatoriedad.

## **Indicadores de Desempeño**

Los indicadores que intentan medir eficiencia y efectividad en el sector gubernamental en ocasiones se limitan a informar aumentos o cambios en el presupuesto asignado a cada agencia de gobierno. La partida asignada se utiliza en ocasiones para establecer la eficiencia o efectividad de la agencia en cuestión. Recientemente, se han realizado esfuerzos dirigidos a medir el cumplimiento de plataformas de gobierno. Estas medidas, aunque pueden ser de utilidad, no proveen toda la información necesaria para poder medir desempeño, determinar limitaciones y resaltar las fortalezas en una entidad gubernamental y sus constituyentes.

Los indicadores de desempeño representan un instrumento cuyo fin es medir tanto la eficiencia como la efectividad en el sector público con el propósito final de desarrollar estrategias que hagan más eficientes los procesos, funciones, sistemas y procedimientos que ayuden al cumplimiento de los objetivos y metas organizacionales. Este instrumento debe ser uno que provea información sistemática y confiable para los que proveen servicios (los funcionarios gubernamentales) y, los que reciben servicios (los ciudadanos).

Varias empresas han identificado las ventajas para la organización que mida su desempeño. En primer lugar, la medición ayuda a determinar el nivel de cumplimiento de metas y objetivos de la organización. En segundo lugar, la medición provee información de desempeño tanto a los que proveen como a los que reciben servicios y, puede llevar a un aumento en el compromiso de la empresa con sus clientes. En tercer lugar, la medición permite liberar a los administradores de la toma de decisiones sobre detalles operacionales de la empresa, dedicando más tiempo para la toma de decisiones en el ámbito estratégico. Este cambio en dirección de esfuerzos mejora el proceso de toma de decisiones de la empresa. Finalmente, la medición de desempeño permite una utilización de recursos más efectiva, a

fin de implantar soluciones que ayuden a generar mejores manejos administrativos y operacionales particularmente a la luz de las presiones fiscales que enfrenta el sector público en el presente.

Al respecto Guzmán (2001), define en forma específica, los conceptos de indicadores de desempeño refiriéndose estos, de la manera siguiente:

**1. Eficacia:** Se refiere al grado de cumplimiento de los objetivos de un programa a nivel de propósito (objetivo general) y/o componentes, sin considerar necesariamente los recursos asignados para ello.

Es posible obtener medidas de eficacia, en tanto exista la claridad respecto de los objetivos de un programa. Así, servicios que producen un conjunto definido de prestaciones, orientadas a una población acotada, pueden generar medidas de eficacia tales como cobertura de los programas, grado de focalización en la población objetivo, porcentaje de alumnos egresados de enseñanza media, etc.

**2. Calidad:** Es una dimensión específica del concepto de eficacia, que se refiere a la capacidad para responder en forma rápida y adecuada a sus clientes, usuarios o beneficiarios. Evalúa atributos del producto entregado por el programa tales como: oportunidad, accesibilidad, precisión y continuidad en la entrega del servicio, comodidad y cortesía en la atención.

Algunas relaciones que reflejan este concepto son, por ejemplo, número de reclamos sobre el total de casos atendidos, tiempo de tramitación de beneficios, tiempo de espera en oficinas de atención de público o velocidad de respuesta ante cartas, llamadas o reclamos por parte de los usuarios.

**3. Eficiencia:** Describe la relación entre dos magnitudes: la producción física de un producto y los insumos o recursos que se utilizaron para alcanzar ese nivel de producto. En otros términos, se refiere a sí las actividades de un programa se ejecutaron, administraron y organizaron de tal manera que se haya incurrido en el menor costo posible para generar los productos y/o componentes esperados (asignación y uso óptimo de recursos de manera

que se maximiza la entrega de productos y/o componentes para un presupuesto o monto de recursos dado).

En el ámbito de los programas públicos existen muchas aproximaciones a este concepto. En general, se pueden obtener mediciones de costo medio de producción (costo por beneficiario, costos por componente, etc.) y medidas de productividad media de los distintos tipos de factores (usuarios atendidos por unidad de tiempo, consultas diarias por médico, índice de ocupación de camas hospitalarias, relación horas de supervisión por escuela, número de docentes por alumno, etc.).

Otro tipo de indicadores de eficiencia es el que relaciona volúmenes de bienes y servicios o recursos involucrados en su producción, con los gastos administrativos incurridos por la institución.

**4. Economía:** Este concepto se relaciona con la capacidad de una institución para generar y movilizar adecuadamente los recursos financieros de un programa.

La administración de recursos exige siempre el máximo de disciplina y cuidado en el manejo de la caja, del presupuesto, de la preservación del patrimonio y de la capacidad de generar ingresos.

Algunos indicadores de economía pueden ser la capacidad de autofinanciamiento, la capacidad de ejecución de su presupuesto o su nivel de recuperación de préstamos. (p. 5).

## **Bases Legales**

### **Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999) (CRBV)**

La norma suprema que fundamenta los aspectos legales de esta investigación es la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), donde establece como política nacional el proceso de descentralización acercando el poder a las comunidades, siendo participe el

municipio donde adquiere su autonomía, ejecutando, controlando y evaluando los resultados en forma efectiva, suficiente y oportuna.

A su vez, dedica la aplicación de principios fundamentales como base para la determinación del área tributaria, entre los cuales se encuentran: Principio de Legalidad (Artículo 316), Principio de Generalidad (Artículo 133), Principio de Igualdad (Artículo 21 y 316) al igual, que el Principio de Progresividad y Principio de Capacidad Contributiva (Artículo 316).

El Título II del espacio geográfico y la división política, Capítulo 10 de los deberes, artículo 133 establece que “Toda persona tiene el deber de coadyuvar a los gastos públicos mediante el pago de impuestos, tasas y contribuciones que establezca la ley”.

Por consiguiente, según la formación de ciudadanos que se enfrentan a crear y obedecer las directrices y normas dirigidas hacia una mejor calidad de vida, toda persona esta en el deber de participar en el pago de los tributos en el momento en que éstos ocurran, identificándonos como contribuyentes del estado mismo, de acuerdo al principio de legalidad.

En el Título IV del poder público, Capítulo I de las disposiciones fundamentales, Sección segunda: de la administración pública, en referencia a la creación de los Institutos Autónomos, el artículo 142 expresa que se constituyen a través de la Ley, y que estarán sujetos al control del estado como lo establezca la misma Ley.

En el Capítulo IV del poder municipal, de acuerdo a lo establecido en el artículo 174, la persona que gobernará y administrará al Municipio será el Alcalde o Alcaldesa, como primera autoridad civil, en donde, se describen los requisitos a cumplir para ser elegido o elegida, como también, el tiempo de duración estipulado en que durará el período de gobierno, pudiendo ser reelegido o reelegida en el mismo momento y por solo una vez, para un periodo. De la misma manera, el artículo 175 expresa que es al Concejo quien le atañe la función legislativa y que es la ley quien determina la forma, el número y condiciones de elegibilidad.

En el Título VI, del sistema socioeconómico, Capítulo II del régimen fiscal monetario, Sección Segunda: del sistema tributario, el artículo 316 se refiere a la aplicación al contribuyente del Principio de Progresividad en el Sistema Tributario, determinando su eficiencia para la recaudación de los tributos. De la misma forma, de acuerdo a la actividad del Sistema Tributario el artículo 317 establece que:

No podrá cobrarse impuesto, tasa, ni contribución alguna que no estén establecidos en la ley, ni concederse exenciones o rebajas, ni otras formas de incentivos fiscales, sino en los casos previstos por las leyes. Ningún tributo puede tener efecto confiscatorio.

No podrán establecerse obligaciones tributarias pagaderas en servicios personales. La evasión fiscal, sin perjuicio de otras sanciones establecidas por la ley, podrá ser castigada penalmente. En el caso de los funcionarios públicos o funcionarias públicas se establecerá el doble de la pena.

Toda ley tributaria fijará su lapso de entrada en vigencia. En ausencia del mismo se entenderá fijado en sesenta días continuos. Esta disposición no limita las facultades extraordinarias que acuerde el Ejecutivo Nacional en los casos previstos por esta Constitución.

La administración tributaria nacional gozará de autonomía técnica, funcional y financiera de acuerdo con lo aprobado por la Asamblea Nacional y su máxima autoridad será designada por el Presidente o Presidenta de la República, de conformidad con las normas previstas en la ley.

### **Ley Orgánica del Poder Público Municipal (2006) (LOPPM)**

En referencia a lo establecido en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal (2006) (LOPPM), para desarrollar los principios constitucionales, relativos al poder público municipal, como base para el desarrollo de esta investigación, podemos aunar los siguientes artículos:

En el Título III de la competencia de los Municipios y demás entidades locales, el artículo 71 establece que: “Los municipios promoverán la desconcentración del gobierno y administración, así como la descentralización para la prestación de los servicios. En los procesos de

desconcentración se establecerán formas efectivas de participación ciudadana”. Por consiguiente, se manifiesta la participación de institutos descentralizados como prestadores de servicio directamente a los ciudadanos, que igualmente es expresado en el Título V de la Hacienda Pública Municipal, Capítulo I principios generales sobre la Hacienda Pública Municipal, en el artículo 128 de esta Ley, en el cual, estos institutos están sujetos a las normas y reglas dispuestas, haciendo referencia a la Hacienda Pública Municipal, con la autonomía que la (CRBV) le ha consagrado, es decir, las actividades de su competencia y para la creación, recaudación e inversión de sus ingresos.

Los ingresos ordinarios son recursos periódicos y permanentes de la nación, los estados y los municipios de fuentes tradicionales como los impuestos, tasas y otros medios periódicos de financiamiento del estado.

En esta investigación los ingresos ordinarios percibidos corresponden a los generados dentro del municipio y en el Capítulo II de los bienes y obligaciones municipales el artículo 137 clasifica a estos ingresos de la forma siguiente:

1. Los procedentes de la administración de su patrimonio, incluido el producto de sus ejidos y bienes.
2. Las tasas por el uso de sus bienes o servicios; las tasas administrativas por licencias o autorizaciones; los impuestos sobre actividades económicas de industria, comercio, servicio o de índole similar, con las limitaciones establecidas en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela; los impuestos sobre inmuebles urbanos, vehículos, espectáculos públicos, juegos y apuestas lícitas, propaganda y publicidad comercial; las contribuciones especiales por mejoras sobre plusvalía de las propiedades generadas por cambio de uso o de intensidad de aprovechamiento con que se vean favorecidas por los planes de ordenación urbanística y cualesquiera otros que le sean asignados por ley.

3. El impuesto territorial rural o sobre predios rurales y otros ramos tributarios Nacionales o estatales, conforme a las leyes de creación de estos tributos.
4. Los derivados del Situado Constitucional y otras transferencias o subvenciones nacionales o estatales.
5. El producto de las multas y sanciones en el ámbito de sus competencias y las demás que le sean atribuidas.
6. Los dividendos o intereses por suscripción de capital.
7. Los provenientes del Fondo de Compensación Interterritorial.
8. Los demás que determine la ley.

En tal sentido, la Terminal de Pasajeros Sur “José Antonio Paredes” es un servicio descentralizado dentro del municipio Libertador del estado Mérida, siendo los ingresos ordinarios originados del cobro de la tasa por el servicio prestado directamente hacia los ciudadanos.

De acuerdo a la norma jurídica que establecen los municipios, son las ordenanzas municipales las que tienen carácter de leyes locales y así la ha reconocido la Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia desde hace ya cuatro décadas, es decir, las normas que los concejos producen, tienen carácter de ley en relación, por supuesto, con las materias propias de la competencia municipal Brewer-Carias (1984). Igualmente, es el instrumento que regula en forma expresa los servicios públicos prestados por el Municipio, así como servicios administrativos, que incluyen también aspectos tributarios (tasas).

Según lo establecido en el artículo 141 dentro del mismo Capítulo II:

Las ordenanzas de creación de institutos autónomos municipales y demás actos por los cuales se crearen mancomunidades, sociedades, fundaciones o asociaciones civiles por cada Municipio o se decidiere su participación en ellas, deberán especificar los ingresos de dichos entes, así como su naturaleza y origen, de conformidad con lo dispuesto en la ley respectiva.

Igualmente, en el Capítulo V de la potestad tributaria del municipio, Sección Primera, referida en el artículo 159, influye en la creación,

modificación o suprimir los tributos que le competen por medio de las ordenanzas, a su vez, constituir los supuestos de rebajas o exoneración de los tributos y aunado a esta norma el artículo 163 del mismo Capítulo V, menciona que:

Los municipios podrán crear tasas con ocasión de la utilización privativa de bienes de su dominio público, así como por servicios públicos o actividades de su competencia, cuando se presente cualquiera de las circunstancias siguientes:

1. Que sean de solicitud o recepción obligatoria por los usuarios.
2. Que no puedan realizarse por el sector privado, por requerir intervención o ejercicio de autoridad o por estar reservados legalmente al sector público.

La recaudación estimada por concepto de tasas guardará proporción con el costo del servicio o con el valor de la utilización del bien del dominio público objeto del uso privativo.

#### **Ordenanza sobre EL TERMINAL de Transporte Público de Personas “José Antonio Paredes”. (2001)**

La Ordenanza de EL TERMINAL de Transporte Público de Personas “José Antonio Paredes”, según Gaceta Municipal Extraordinaria N° 61, de fecha 17 de Mayo de 2001, es el instrumento que regula el funcionamiento del servicio de la Terminal como ente descentralizado del municipio.

En la Ordenanza de EL TERMINAL de Transporte Público de Personas “José Antonio Paredes” se puede interpretar el artículo 2, donde define a la Terminal como:

”El Terminal constituye un servicio público destinado a facilitar la movilización de personas desde o hasta el municipio Libertador del estado Mérida, y como tal podrán operar en él empresas de transporte de pasajeros extraurbanos, transportistas colectivos y transportistas individuales, organizaciones de transportistas, empresas comerciales, pequeños y medianos comerciantes, en los términos y condiciones que establezca la gerencia del terminal en concordancia con las normas municipales, regionales o nacionales al respecto”.

En materia de recaudación, se describen a continuación de acuerdo al artículo 35 de dicha ordenanza los ingresos de la Terminal:

Son ingresos ordinarios del EL TERMINAL las tasas por uso del servicio y arrendamiento, tales como:

- 1.- Ingresos por venta de listines de uso de los transportistas.
- 2.- Ingresos por venta de tickets de uso de encomiendas.
- 3.- Ingresos por venta de listines a las personas naturales y/o Jurídicas dedicadas al transporte de encomiendas.
- 4.- Ingresos por habilitaciones de vehículos de tránsito y/o pertenecientes a las organizaciones que operen en EL TERMINAL.
- 5.- Ingresos por alquiler de locales, puestos y casillas.
- 6.- Ingresos por alquiler de áreas verticales para publicidad.
- 7.- Ingresos por alquiler de puestos en las áreas externas.

Inherente a la descripción de estos ingresos, en los artículos 36, 37 y 38 de esta Ordenanza, se establece el modo en que cada usuario de la Terminal de Pasajeros Sur “José Antonio Paredes”, debe pagar a través de la tasa al utilizar el servicio, fijándose como competencia de la gerencia la imposición del valor de este tributo, siendo aprobado por la cámara municipal, del mismo modo, se fija el valor de la tasa en forma de listín a través de la aprobación de la gerencia por el uso del servicio.

### **Reglamento N° 1 Terminal “José Antonio Paredes” (2003).**

El Reglamento N° 1 Terminal José Antonio Paredes”, según Gaceta Municipal Extraordinaria N° 94, de fecha 26 de Mayo de 2003, es el instrumento que regula el funcionamiento interno de la Terminal, tal como lo establece en su artículo 1:

“El presente Reglamento consagra las normas sobre el funcionamiento interno y las actividades de personas Naturales o Jurídicas que prestan servicios de Transporte Terrestre de Pasajeros o que de alguna manera brinden servicios comerciales a los usuarios y visitantes del terminal de transporte público de Personas “JOSE ANTONIO PAREDES”, así como las sanciones de las violaciones del ordenamiento jurídico que rige la materia.”.

De la misma forma, y de acuerdo a las normas legales que sustentan esta investigación, se describe en el artículo N° 4 de este Reglamento, las limitaciones ocurridas a los transportistas de la Terminal en caso de cometer alguna falta cuando este relacionada con la recaudación de los tributos:

“Serán suspendidos de sus actividades por un período de QUINCE (15) DÍAS a los Transportistas o Conductores de las Empresas de Transporte de Pasajeros Urbanos, Extra-Urbanos, Transportistas Colectivos, Transportistas Individuales que incurran en las siguientes faltas:...g.- No entregar en la casilla de recaudación los Listines con la correspondiente Tasa de salida.”.