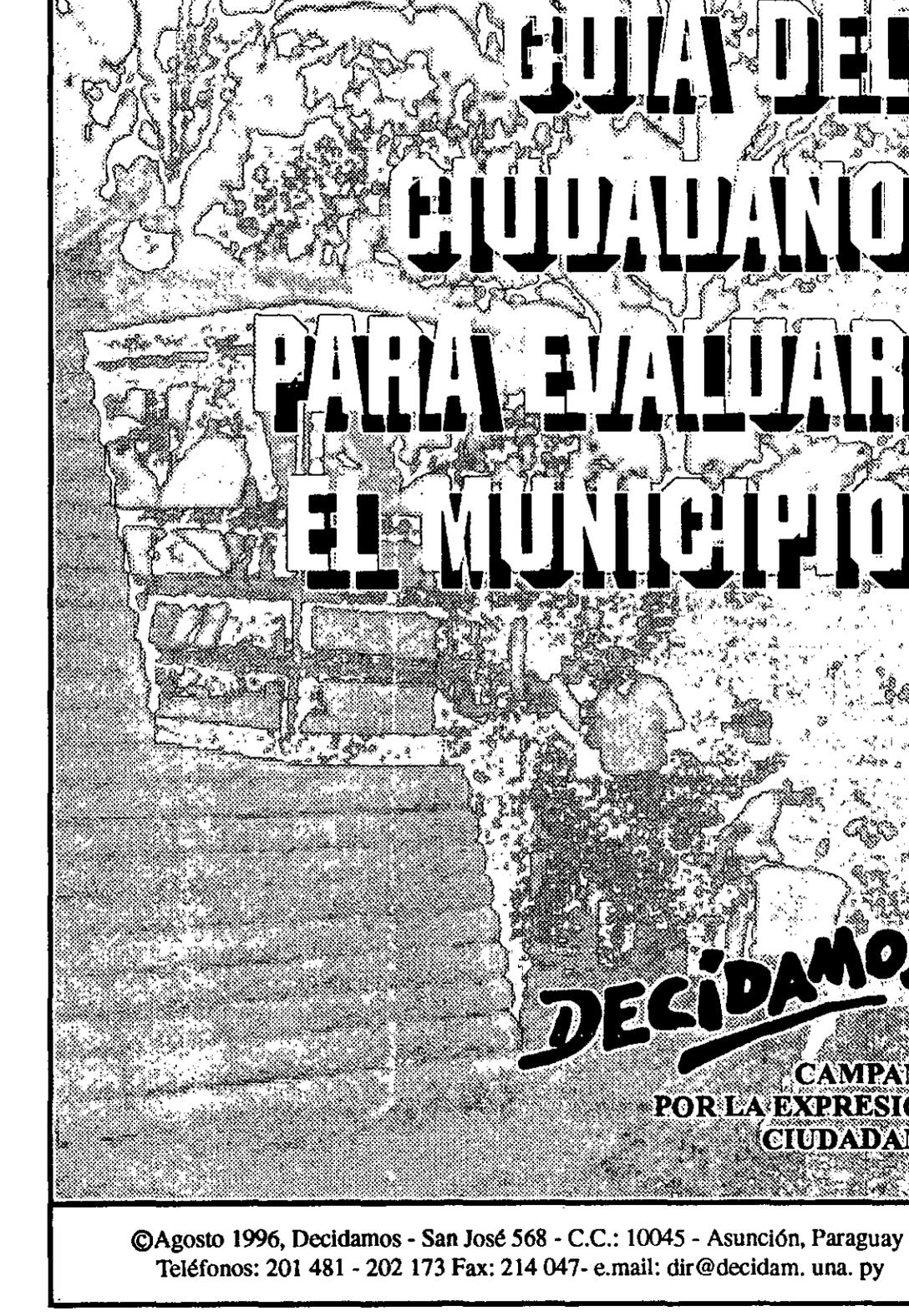


Date Printed: 04/23/2009

JTS Box Number: IFES_70
Tab Number: 2
Document Title: Guia del Ciudadano para evaluar el
Municipio
Document Date: 1996
Document Country: Paraguay
Document Language: Spanish
IFES ID: CE01382



* D 5 3 8 2 1 4 9 - 6 2 8 0 - 4 F F C - B D 0 6 - 4 7 7 9 2 6 A 9 C 6 1 3 *



GUÍA DEL CIUDADANO PARA EVALUAR EL MUNICIPIO

DECIDAMOS

CAMPAÑA
POR LA EXPRESION
CIUDADANA

©Agosto 1996, Decidamos - San José 568 - C.C.: 10045 - Asunción, Paraguay
Teléfonos: 201 481 - 202 173 Fax: 214 047- e.mail: dir@decidam. una. py

I- IMPORTANCIA DEL GOBIERNO MUNICIPAL

El municipio paraguayo ha tropezado, en su desarrollo, con la organización centralizada del Estado. Recién en 1991, con la elección de las autoridades del municipio (Intendentes y Concejales de las Juntas Municipales), se inicia el proceso de autonomía y desarrollo del poder local.

A partir de allí, las nuevas administraciones municipales se encontraron, en la mayoría de los casos, con las áreas pobres o vacías, con recursos humanos no capacitados, con sistemas burocráticos deficientes y con la necesidad política de implementar sus propuestas electorales no siempre acordes a las posibilidades del gobierno municipal.

Al mismo tiempo, se da un proceso dentro de las comunidades, donde las personas empiezan a tomar conciencia de la importancia de su gestión comunitaria, por lo que se reorganizan comisiones vecinales y diversas formas de participación en la vida comunal.

Se inició, en este tiempo en los municipios, una forma de relación entre la sociedad civil y el Estado en su nivel básico y un medio de canalización de la demanda social.

Es así que la participación ciudadana, en términos de gestión comunitaria, está jugando un papel decisivo sobre el nuevo perfil de institución comunal que intenta salir de su letargo de tantos años.

Toda esta experiencia de las autoridades municipales y de los propios vecinos, debe ser analizada y evaluada como una forma de control hacia las autoridades y para tomar decisiones en períodos electorales.

II- LA MUNICIPALIDAD. ASPECTOS GENERALES

1. ¿ Qué es un Municipio ?

Según la Constitución Nacional, en el art. 166, las Municipalidades son «los órganos de gobierno local con personería jurídica, que dentro de su competencia, tiene autonomía política, administrativa y normativa, así como autarquía en la recaudación e inversión de sus recursos».

Tiene una ley que reglamenta esta administración: es la ley Orgánica Municipal (L.O.M.) y la que está vigente es la Ley N° 1297 del año 1987, existiendo un Proyecto de ley N° 898/96 que debería entrar en vigencia el 1° de enero de 1997, pero ha sido vetada parcialmente por el Poder Ejecutivo según Decreto 14.166. Según esta Ley, el municipio es *la comunidad de vecinos con gobierno y territorios propios. Tiene por objeto el bienestar de la comunidad, el desarrollo de intereses locales y la promoción de la participación ciudadana.*

Esto significa que cada municipio está en un territorio bien definido del país, al que se lo denomina distrito. Los habitantes que viven ahí se llaman vecinos porque

viven el uno cerca del otro. No importa si son paraguayos o extranjeros, todos son vecinos y tienen los mismos derechos, obligaciones y gozan de los mismos beneficios del territorio donde habitan.

Estos vecinos forman una comunidad organizada y, por eso necesitan de un gobierno propio que los dirija en lo político y lo administrativo. A esta forma de organización política que gobierna el Municipio se le llama MUNICIPALIDAD. El objeto o la finalidad de una Municipalidad es el ocuparse de satisfacer las necesidades de la comunidad que la conforma, a través de sus autoridades.

Según la Ley Orgánica Municipal, debe haber una Municipalidad por cada municipio. Esto equivale a decir que cada comunidad organizada de vecinos debe tener una Municipalidad que la gobierne. En Paraguay, actualmente hay 220 Municipalidades, 213 en la Región Oriental y 7 en la Región Occidental.

2. Territorio de un Municipio.

El territorio de un municipio abarca una zona urbana, una suburbana y una rural. Es decir, una zona céntrica (casco urbano) donde están la mayor cantidad de casas, calles y edificios; otra en las afueras del centro donde hay menos construcciones y calles, y la zona rural, que es de menor tiene la población de menor cantidad y más dispersa, denominada «compañías».

3. Funciones

En todos los municipios es indispensable el establecimiento de un plan de desarrollo integral y armónico. Es decir, implementar un proyecto de desarrollo comunitario, que tiene que ver con la construcción, el mantenimiento, embellecimiento del espacio público; con el control, la reglamentación y atención de los servicios públicos como agua, transporte, así como salud, educación, control de alimentos y bebidas; y, de manera especial, con la protección del medio ambiente.

Entre la Ley Orgánica Municipal 1294/87 (vigente) y la nueva Ley N° 898/96 (que debería entrar en vigencia el 1° de enero de 1997), las funciones que se asigna a las Municipalidades son similares y bastante amplias:

- a. Planeamiento físico y regulación del desarrollo urbano.
- b. Construcción y mantención de calles, caminos vecinales, plazas y demás lugares públicos.
- c. Recolección y disposición de residuos público y domiciliario.
- d. Reglamentación y fiscalización de construcciones, nomenclaturas de calles, numeración de lotes y viviendas.
- e. Construcción, gestión y control de mataderos, mercados, ferias y similares.
- f. Control de la forma de elaboración, manipuleo y expendio de alimentos.
- g. Fomento de la educación, cultura, deporte y turismo (compartida).

- h. Regulación y control del tránsito.
- i. Regulación y control de espectáculos públicos y publicidad comercial.
- j. Provisión de servicios de alumbrado, agua y alcantarillado (compartida).
- k. Regulación de instituciones de crédito municipal y prendario.
- l. Creación y reglamentación de la Policía Municipal.
- m. Preservación del medio ambiente, protección de recursos naturales y creación de parques y reservas forestales.
- n. Regulación de servicios funerarios y administración de cementerios.
- o. Fomento de la salud pública y de la vivienda social (compartida).
- p. Educación cívica y participación ciudadana.
- q. Fomento del empleo (compartida).

Teniendo en cuenta la acción de las autoridades municipales, esas funciones podríamos agruparlas en 3 niveles, atendiendo a lo que establece la Ley Orgánica Municipal:

PRINCIPALES FUNCIONES DE LOS MUNICIPIOS

De Regulación y Control	De Obras e Infraestructura	De Prestación de Servicios
1. Catastro urbano	1. Apertura y Empedrado de calles	1. Recolección de basura
2. Autoriza construcción	2. Pavimentación	2. Aseo público
3. Regula tránsito	3. Caminos vecinales	3. Mercado
4. Nomenclatura de calles	4. Mantenimiento de escuelas	4. Matadero
5. Placas de vehículos	5. Mataderos y mercados	5. Juzgado de faltas
6. Registro de conducir	6. Plazas y parques	6. Actividad cultural
7. Control sanitario	7. Vivienda social	7. Ayuda social
		8. Cementerio
		9. Terminal ómnibus
		10. Atención a la salud

4. Relación entre Gobierno Central y Gobierno Municipal

Tanto la Constitución Nacional como la ley Orgánica Municipal establecen la autonomía municipal. Esto significa que las Municipalidades, entidades como poderes locales, gozan de una independencia relativa del Gobierno Central, es decir de los tres poderes del Estado: El Ejecutivo (Presidente de la República), el Legislativo (Senadores y Diputados) y el Judicial (Corte Suprema, Tribunales de Apelación y Juzgados).

La autonomía municipal significa que tienen libertad para determinar internamente las soluciones políticas, administrativas y jurídicas a sus problemas, siempre y cuando ello no afecte los intereses generales del Estado o contravenga la Constitu-

ción o las leyes nacionales que rigen dentro de todo el territorio de la república.

La interdependencia afecta a las funciones que tienen los municipios, ya que muchas de las que están establecidas en la Ley, son limitadas y conduce generalmente a que la institución comunal solo coopere con el organismo público que tiene la principal responsabilidad en la materia, como es el caso de la construcción de viviendas económicas o la provisión de agua potable.

Es decir, existen diversas funciones que deberían ser municipales que sin embargo, administra el Gobierno Central. Hay que analizar las posibilidades reales de gestión y de administración de las mismas por los gobiernos locales.

Esto hace parte del desafío de la descentralización donde las acciones deben ser coordinadas, de tal forma a prestarse el apoyo necesario y no entorpecer, duplicar, ni superponer tareas, entre el gobierno central y los municipios; debiendo plantearse un trabajo conjunto tendiente a un manejo eficiente de estas funciones mirando siempre el beneficio de los vecinos.

FUNCIONES DE LAS PRINCIPALES INSTITUCIONES PUBLICAS QUE COORDINA SU ACTIVIDAD CON LAS MUNICIPALIDADES	
Nombre de la Institución	Función que realiza
CORPOSANA	Agua y alcantarillado urbano para distritos con más de 5.000 habitantes
SENASA	Agua y alcantarillado urbano para distritos con menos de 5.000 habitantes
ANDE	Electricidad
ANTELCO	Teléfonos
M. Obras Públicas	Caminos nacionales y regionales
M. de Salud	Centros y Puestos de Salud
M. Agricult. y Ganadería	Control sanidad animal
Alcaldía policial y Comisarías	Seguridad y orden público
Contraloría Gral. de la Rep.	Fiscalización
Dir. Nac. de Catastro	Normas Técnicas de Catastro
Inst. de Desar. Municipal	Asistencia Técnica
OPACI	Representación Gremial

5. COMO SE FINANCIA UNA MUNICIPALIDAD

Las Municipalidades obtienen ingresos para solventar su funcionamiento mediante tres formas distintas: los ingresos corrientes, los ingresos de capital y los ingresos provenientes de legados y donaciones.

A partir de la Constitución de 1992 se dio la posibilidad de que las Municipalidades tengan mayores recursos, porque, como dice en su art. 169: «Corresponderá a las Municipalidades y a los Departamentos la totalidad de los tributos que gravan la propiedad inmueble en forma directa. Su recaudación será competencia de las Municipalidades. El 70% de lo recaudado por cada Municipalidad quedará en propiedad de la misma, el 15% en el Departamento respectivo y el 15% restante será distribuido entre las Municipalidades de menores recursos».

Este cobro por el inmueble forma parte de los ingresos denominados Corrientes; que es uno de los tipos de ingresos que tiene todo municipio para mantenerse y realizar las obras y servicios que tiene determinado.

Es importante conocer los diversos tipos de ingresos con que cuenta el Municipio. Los mismos son: Ingresos Corrientes, Ingresos de Capital y los provenientes de legados y donaciones realizado en favor de la Institución.

Los Ingresos corrientes se clasifican en Ingresos tributarios, No tributarios y transferencias.

Los INGRESOS TRIBUTARIOS son los provenientes de:

1. Impuesto inmobiliario.
2. Patentes comerciales y de vehículos.
3. Tasas de barrido, limpieza de calles o numeración de casas.
4. Contribuciones especiales.

Los INGRESOS NO TRIBUTARIOS, están formados por:

1. Multas y concesiones para la explotación de lugares como estacionamientos, playas, etc.
2. Prestaciones de servicios.
3. Rentas de activos fijos y financieros.

Las TRANSFERENCIAS son ingresos originados en:

1. Asignaciones del gobierno nacional.
2. Asistencias financieras no reembolsables.

El segundo rubro de ingresos, el de Capital, está compuesto por:

1. Devolución de préstamos.
2. Venta de activos fijos (muebles, vehículos, terrenos de propiedad del Municipio).
3. Empréstitos internos y externos.
4. Superávites en la aplicación presupuestaria.

El tercer rubro de ingresos se reúne de actos que se realizan a título gratuito que hacen personas o instituciones como son los legados (cuando son por testamento) y las donaciones (cuando son hechas en vida).

III- EL GOBIERNO MUNICIPAL

1. Autoridades del Municipio

Ejercen el poder público local la Intendencia y la Junta Municipal.

La Intendencia está conformada por el Intendente y las dependencias administrativas del Municipio. El Intendente es el administrador general de la Municipalidad, electo en forma directa por los ciudadanos/as, por un período de 5 años, no pudiendo ser reelecto en período consecutivo, pero sí en alternado.

La Junta Municipal es el órgano deliberante y legislativo del gobierno municipal. Lo conforman los concejales, quienes duran 5 años en sus funciones y podrán ser reelectos. La cantidad de miembros concejales será establecida por la Justicia Electoral, atendiendo la cantidad de habitantes del distrito.

Es decir que en un territorio determinado existe un gobierno ligado a la vida cotidiana de la población, más accesible a la relación entre los gobernantes y los vecinos, que posibilita una gestión ligada a la realidad de la sociedad local.

2. Cómo se gobierna el municipio

Se gobierna desde la Municipalidad, que cuenta con dos instancias similares a lo que a nivel nacional serían el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. En el caso de las Municipalidad, el Ejecutivo se llama Intendente y el normativo y legislativo se denomina Junta Municipal.

Los actos de gobierno del Intendente son dictados mediante Resoluciones y las Juntas Municipales dictan leyes, que, en la jerarquía municipal se llaman Ordenanzas y tienen validez dentro de los límites del distrito municipal.

En la dinámica del funcionamiento municipal existen tres tipos fundamentales de actos jurídicos de gobierno; es decir, tres formas de dar fuerza de ley local a las decisiones tomadas por las autoridades municipales. Estos actos jurídicos de gobierno se denominan Ordenanzas, Reglamentos y Resoluciones municipales.

a. Las Ordenanzas

Son actos reglamentarios de carácter general para la comunidad. Son dictados por la Junta Municipal. Sirven para crear derechos y para establecer obligaciones y prohibiciones para los vecinos del municipio y para los habitantes del país que, por algún motivo, se encuentran en dicha jurisdicción. La iniciativa de los proyectos de ordenanza corresponde únicamente a los miembros de la Junta Municipal (Concejales) y al Intendente.

Tienen fuerza de Ley local; esto quiere decir, dentro del municipio. Pero, deben ajustarse a la ley nacional dictada por el Congreso de la Nación, de manera que una Ordenanza que contraviene a legislación nacional debe ser declarada nula y sin ningún valor por el Poder Judicial.

b. Los Reglamentos

Son normas interna de carácter general que sirven para organizar las reparticiones administrativas de la Municipalidad. Son dictadas por la Junta o el Intendente, dependiendo de la repartición administrativa de la que se trate. Ej. Reglamento de Tránsito de la ciudad de Asunción.

c. Las Resoluciones

Son normas que se aplican a casos particulares o específicos, sea referente a un individuo o a un grupo determinado, pudiendo ser dictados indistintamente por la Junta o el Intendente.

3. Qué pueden hacer los vecinos

Las funciones mencionadas deben ser ejecutadas por el gobierno local, y para ello también es importante la participación de los vecinos, quienes están dotados de deberes y derechos.

Los vecinos participan en la gestión municipal colaborando de manera voluntaria en materia de interés de los órganos de gobierno, como la administración municipal.

Además, pueden utilizar los servicios públicos y solicitar el establecimiento del mismo en la comunidad. Deben ser informados sobre expedientes y documentos municipales, así como presentar proyectos de ordenanza a la Junta Municipal, entre algunas de sus atribuciones.

La integración voluntaria de estos vecinos conforman las Juntas vecinales o las comisiones vecinales, órgano de gobierno o de representación comunitaria muy importante. Las mismas sirven de nexo entre el gobierno local y la comunidad.

3.1. La participación a través de organizaciones vecinales

La existencia de un gobierno municipal electo democráticamente no significa que los vecinos deban conformarse con dejar todas las iniciativas en manos del Intendente o de la Junta Municipal. Por eso existen formas permanentes de participación ciudadana a través de organismos de carácter vecinal: las Juntas Comunes de Vecinos.

a) Las Juntas Comunes de Vecinos

Son asociaciones de vecinos, también llamadas «comisiones vecinales», que funcionan en zonas urbanas o rurales delimitadas de los Municipios, ya que tienen su asiento en las Compañías y Colonias del Municipio.

La creación, fusión o modificación de los límites de las comisiones se harán por Ordenanza Municipal y tendrán su propia organización administrativa.

La Ordenanza de creación no solamente es potestad de las autoridades municipales, sino también puede ser presentado por los vecinos de la zona, debiendo estar avalado por el 30% de los mismos.

Las funciones de las Juntas Comunes son las siguientes:

a. Realizar obras de interés comunitario y prestar servicios conjuntamente con la Municipalidad.

b. Informarse de las necesidades del vecindario, proponer soluciones de los problemas e incluir en el Presupuesto servicios a ser implementados en su jurisdicción.

c. Desarrollar actividades de carácter social, cultural y político, así como cooperar con la Intendencia en el cuidado de plazas y lugares de esparcimiento público, y en programas de arborización.

d. Percibir tributos y otros recursos, así como ejecutar obras o prestar servicios, en caso de delegación o previa autorización del Intendente, respectivamente.