



UNIVERSIDAD DE LOS ANDES
NÚCLEO “DR. PEDRO RINCÓN GUTIÉRREZ” – TÁCHIRA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS
ESCUELA DE DERECHO

ANÁLISIS DE LA ORDENANZA DE MERCADOS EN EL SISTEMA
TRIBUTARIO DEL MUNICIPIO CARDENAS

Trabajo de grado para optar al grado de Especialista en Derecho Mercantil
Opción Tributos Empresariales.

www.bdigital.ula.ve

Autor: Alfredo J. Contreras Q

Tutor: Francy C. Becerra Ch.

San Cristóbal, diciembre de 2016.



UNIVERSIDAD DE LOS ANDES
NÚCLEO “DR. PEDRO RINCÓN GUTIÉRREZ” – TÁCHIRA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS
ESCUELA DE DERECHO

ANÁLISIS DE LA ORDENANZA DE MERCADOS EN EL SISTEMA
TRIBUTARIO DEL MUNICIPIO CARDENAS DEL ESTADO TACHIRA
Trabajo de grado para optar al grado de Especialista en Derecho Mercantil
Opción Tributos Empresariales.

www.bdigital.ula.ve

Autor: Alfredo J. Contreras Q

Tutor: Francy C. Becerra Ch.

San Cristóbal, diciembre de 2016.

*A Dios padre de todo,
La Santísima Virgen de la Consolación,
Belkis por enseñarme a ser un buen hombre
José por mostrarme el valor del trabajo y la familia
Paola, una chispa de aire fresco que ayuda a la perspectiva
Luis Alberto, por buscar siempre la manera de que sea siempre mejor
Jennifer, por acompañarme día a día durante las horas de trabajo y ocio
Francy, por ser el ejemplo de que con trabajo y constancia todo es posible
Mariana y Maritza por su ánimo y empuje, mil gracias por creer que era
posible*

www.bdigital.ula.ve

"Il est beaucoup plus difficile de se juger, de juger les autres. si vous obtenez vertueusement juge que vous êtes un vrai sage"

Índice

Resumen	8
Introducción	9
CAPÍTULO I.....	13
El Problema.....	13
Objetivos de la Investigación	20
Objetivo General.....	20
Objetivos específicos:.....	20
Justificación e Importancia.....	20
Alcances y limitaciones.....	21
CAPITULO II.....	23
MARCO TEÓRICO.....	23
Antecedentes	23
Fundamentos Teóricos	24
Análisis de la potestad tributaria del municipio y los principales impuestos que integran su sistema tributario.....	32
La Potestad Tributaria.....	32
Definición.....	32
La Constitución de 1999 y la potestad tributaria en los entes políticos territoriales: Especial referencia al municipio	33
Potestad tributaria de la República	34
La potestad tributaria del estado	35
La potestad tributaria del municipio	36
Los tributos en el sistema tributario venezolano	37

El Impuesto.....	37
Contribuciones.....	40
Tasa	42
El sistema tributario municipal	43
Impuesto sobre vehículos.	46
Análisis de la estructura y vigencia actual de la ordenanza del mercado.....	49
Estructura de la ordenanza	51
Del contenido de la ordenanza	51
Vigencia de la Ordenanza	54
Análisis de las ordenanzas que regulan los mercados municipales en distintos municipios	56
Ordenanza del municipio Lagunillas del estado Zulia	57
Ordenanza del municipio San Cristóbal del estado Táchira	59
Ordenanza del municipio Libertador del estado Mérida	62
Ordenanza del Ayuntamiento de Alicante, España	64
Bases Legales.....	67
Definición de términos	69
CAPITULO III.....	70
Marco Metodológico	70
Matriz de contenido.....	72
CAPÍTULO IV.....	74
ANÁLISIS DE RESULTADOS.....	74
CAPITULO V.....	81
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	81
Conclusiones.....	81

RECOMENDACIONES.....	82
CAPITULO VI.....	83
PROPUESTA.....	83
Redacción del proyecto	84
Aspectos Formales.....	85
La estructura de la ordenanza	86
La Administración	89
Las Tasas.....	90
Las sanciones.....	91
REFERENCIAS	94

www.bdigital.ula.ve

REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA
UNIVERSIDAD DE LOS ANDES
NUCLEO “DR. PEDRO RINCÓN GUTIÉRREZ” - TÁCHIRA
Especialización en Derecho Mercantil
Opción Tributos Empresariales

ANÁLISIS DE LA ORDENANZA DE MERCADOS EN EL SISTEMA
TRIBUTARIO DEL MUNICIPIO CARDENAS

Autor: Alfredo J. Contreras Q
Tutor: Francy C. Becerra Ch.
Fecha: Diciembre 2016

Resumen

La tributación, como herramienta para lograr la obtención de recursos para el sostenimiento de las cargas públicas, ha cobrado relevancia en los últimos años, en particular en el ámbito municipal. La multiplicación de las necesidades sociales en presencia de recursos financieros limitados exige la implementación de medidas que optimicen la recaudación a través de herramientas legales y administrativas en cabeza de las municipalidades. El municipio Cárdenas del estado Táchira encuentra una fuente de ingresos significativa en el Mercado Municipal de Táriba, pues en dicho mercado confluyen los actores comerciales que satisfacen las necesidades agroalimentaria de importantes sectores del país. El presente trabajo se enfoca en el análisis de la Ordenanza del Mercado Municipal del municipio Cárdenas, su estructura y las medidas regulatorias que se pueden adoptar para adaptar el texto legal a la realidad social del municipio y del mercado. Dicho análisis tiene su punto de partida en el desarrollo del municipio como forma de organización estatal, pasando por la potestad tributaria municipal y el sistema tributario municipal como mecanismo de recaudación de recursos. Así mismo se analiza la regulación de los mercados municipales a nivel nacional e internacional, para determinar los aspectos a modificar en la Ordenanza de mercados municipales del municipio Cárdenas. La investigación realizada se enmarca dentro del paradigma cualitativo, haciendo uso del método inductivo – analítico para describir la situación objeto de estudio, tomando como fuente documentos contentivos de investigaciones previas y antecedentes doctrinales y jurisprudenciales, por lo cual la investigación desarrollada es de tipo documental, en la cual la técnica utilizada es la ficha bibliográfica. Se concluyó que deben modificarse aspectos orgánicos en la Ordenanza, tales como la reforma del sistema de Administración, así como la actualización de las tasas por los servicios prestados en el Mercado municipal, en aras de adecuar la normativa a la realidad social.

Descriptor: Municipio, tributación, mercados, ordenanzas.

Introducción

El municipio como ente político territorial sufrió a lo largo de la historia venezolana una serie de modificaciones en sus competencias, y la forma en que estas se pueden ejercer. Es así que con el nacimiento de cada Carta Magna que surge para desarrollar la forma del Estado venezolano, se realizan modificaciones relacionadas con la situación político social de la época. La Constitución de 1999 tiene la descentralización como uno de los pilares que dio sustento a las ideas revolucionarias, con lo cual estableció una división del poder de manera vertical, otorgando a cada uno de los entes político-territoriales una serie de competencias que les permitiera cumplir con sus fines adecuadamente.

Esta división de las competencias busca que los servicios prestados por cada uno de los entes territoriales sean más efectivos, eficaces y expeditos, y de esa manera se pueda cumplir con los fines del Estado, gracias al esfuerzo mancomunado de la República, los estados y los municipios. Este esfuerzo mancomunado influye de manera decisiva sobre los ciudadanos mejorando su calidad de vida, a través del diseño y ejecución de una serie de políticas públicas y programas de gobierno encaminados a satisfacer necesidades específicas.

El Poder Nacional, estatal y municipal, con base en sus competencias establecen políticas en búsqueda de satisfacer necesidades puntuales de su población, que varían en razón de la jurisdicción donde se aplique. De esta manera surge para la Administración Pública, entendida como la materialización de la República, el estado o el municipio, la necesidad de tener una fuente de ingresos que le permita por un lado, cubrir los gastos propios de su funcionamiento es decir, mantenimiento de la infraestructura, pago de nómina, papelería, entre otros, y a la vez permitan cubrir el costo de la inversión social.

En el caso del estado y del municipio, el gasto y la inversión social representan para el patrimonio público una erogación considerable, debido a que las políticas sociales, tales como educación o salud, que ellos desarrollan son en esencia gratuitas para el ciudadano; en tanto que la República, usando el establecimiento de contribuciones, coadyuva en el mantenimiento de los servicios sociales a través de los aportes de los ciudadanos, lo que disminuye relativamente el peso del gasto social en su presupuesto.

El desarrollo de políticas públicas destinadas a satisfacer las necesidades de la población, implica necesariamente la creación de un sistema de financiamiento que permita a los entes político territoriales, asumir la carga económica derivada de las prestaciones que dan a sus ciudadanos. Así, la Constitución establece la obligación de todos los ciudadanos de colaborar para el sostenimiento de las cargas públicas, y habilita al legislador para proceder a crear un sistema de tributos a través de la potestad tributaria, y apoyado en un marco competencial expresamente regulado por la Carta magna, en aras de evitar desarmonías y conflictos entre la República y los demás entes descentralizados.

La potestad tributaria, entendida como la facultad que tienen los entes político territoriales de crear, modificar o extinguir tipos impositivos, está dividida por el propio texto constitucional de manera que cada ente tenga un campo en el cual pueda legislar, y posteriormente, a través de sus poderes ejecutivos y consecuentemente sus Administraciones, procedan a recabar prestaciones en dinero de sus ciudadanos.

En la presente investigación se analizara principalmente la potestad tributaria municipal, buscando dar respuestas a preguntas como ¿qué es? ¿de dónde proviene? y ¿qué comprende?, en aras de exponer la estructura básica del sistema tributario municipal. Es así que el comienzo la investigación se estudia el sistema tributario nacional, estatal y municipal de manera separada, analizando sus competencias, su fundamente legal y constitucional.

Posteriormente se analizan los elementos que conforman la estructura tributaria - impuesto tasa y contribución-, cuáles son los tipos impositivos y características, para luego proceder a enfocarse en el estudio del ámbito tributario municipal, analizando el origen de sus competencias, sus principales ingresos y la manera como están definidos en la doctrina, así como también, los conflictos que existen al establecer las características de sus principales impuestos.

Seguidamente se realizará un estudio sobre las ordenanzas municipales, como forma legal básica de ordenación de la vida social del municipio, partiendo de un análisis del origen histórico de esta forma de regulación, y su interacción con el resto del ordenamiento jurídico venezolano. Posteriormente se procederá a analizar la forma en que el municipio Cárdenas del estado Táchira regula los mercados municipales por medio de la Ordenanza del mercado municipal del municipio Cárdenas, analizando sus capítulos y títulos, y estableciendo los diferentes tipos impositivos contenidos en ella, y su forma de recaudación por parte de la Administración del Mercado Municipal.

Durante la presente investigación se desarrollan análisis de instrumentos jurídicos municipales nacionales e internacionales, y cuya regulación abarca los mercados municipales de diferentes latitudes, a fin de revisar la forma en cómo cada municipalidad afronta este tema, las soluciones tributarias y organizativas que adopta, y la forma en la que procura la existencia de un servicio de calidad, autosustentable y beneficioso para todos sus ciudadanos.

De igual forma se aborda el tema de las sanciones, aplicables para aquellos sujetos que contravengas las disposiciones establecidas en las ordenanzas municipales, partiendo para ello del análisis de las sanciones en las ordenanzas de diversas municipalidades, para proceder luego a estudiar las sanciones que estableció el municipio Cárdenas del estado Táchira, y su sujeción a los principios constitucionales previstos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Adicionalmente, se realiza un estudio de la Ordenanza del Mercado Municipal del municipio Cárdenas, en aras de determinar cuáles son los aspectos mejorables de dicho texto jurídico, como una forma de contribuir a la colectividad y a la gestión que desarrolla la Alcaldía de dicho municipio.

Al finalizar se encuentran las conclusiones que arroja la investigación así como una serie de recomendaciones que es conveniente que tome la Alcaldía del municipio Cárdenas, para mejorar la prestación del servicio público de mercados, y a su vez obtener una fuente de ingresos que permita una mejor gestión en las políticas públicas, no enfocadas únicamente en los mercados sino en el bienestar de toda la comunidad que habita dentro de su jurisdicción.

www.bdigital.ula.ve

CAPÍTULO I

El Problema

Desde el momento en que se fundó el Estado venezolano con la Constitución Federal de 1811, tal como señala Brewer-Carias (2008), se estableció un sistema político territorial en el cual se incluyó la figura de las municipalidades, siendo esta una denominación distinta a la tradicional herencia del régimen colonial, ya que anteriormente se le conocía como cabildo. Ahora bien, con el porvenir de los años, y como consecuencia de las reformas del Estado realizadas a través de cambios constitucionales, la figura del municipio sufrió modificaciones que la llevaron a situaciones en las que fue despojada de un elenco de competencias, entre ellos, la facultad de crear, extinguir y recaudar tributos de sus ciudadanos.

Con la entrada en vigencia de la Constitución de 1961, se establecen las competencias propias del municipio, aunque de manera muy exigua, a través del artículo 30 de la Carta Fundamental:

Es de la competencia municipal el gobierno y administración de los intereses peculiares de la entidad, en particular cuanto tenga relación con sus bienes e ingresos y con las materias propias de la vida local, tales como urbanismo, abastos, circulación, cultura, salubridad, asistencia social, institutos populares de crédito, turismo y policía municipal.

Es así como las competencias del municipio, han venido variando en cada reforma del Estado venezolano, en la mayoría de los casos dando cierto grado de libertades tributarias, con la finalidad de autofinanciar el municipio, por medio del establecimiento de tasas, contribuciones e impuestos. Este autofinanciamiento por vía de la tributación, siguiendo lo expuesto por Belisario (2013), permite que el municipio cuente con los recursos económicos para sostener los servicios públicos y la inversión social necesaria para el mantenimiento de las condiciones de vida de los ciudadanos que habitan en él.

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), como se señaló anteriormente, establece un marco normativo bajo la forma de principios y competencias que imponen límites al municipio al momento de crear, extinguir y recaudar tributos de sus ciudadanos. Conviene hacer mención al hecho de que la Carta Fundamental señala en su artículo 179 numeral 2, un elenco de materias sobre las cuales el municipio puede establecer hechos imponible; mismos que son desarrollados posteriormente por el legislador ordinario a través de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal (2010), y que dan origen a los impuestos sobre actividades económicas, inmuebles urbanos, vehículos, espectáculos públicos, y juegos y apuestas legales.

Ahora bien, con la finalidad de prestar mejores servicios al colectivo, y coadyuvar al cumplimiento de los fines de la Nación, se establecen regulaciones propias para los impuestos según las potencialidades de cada municipio en particular, los cuales varían en la intensidad con que son gravadas las actividades o situaciones que se constituyen como hecho imponible. Estas variaciones se estatuyen en aras de mejorar la eficacia recaudatoria, y así lograr una autonomía financiera que permita la inversión en políticas sociales, mejoras en las condiciones de trabajo de los funcionarios que prestan servicio a cada municipalidad, y reducir la tradicional dependencia de las municipalidades hacia el situado constitucional consagrado en el numeral 4 del artículo 179 de la Carta Magna.

El estado Táchira se encuentra dividido en 29 municipios según lo establecido en la Ley de Organización Político Territorial promulgada por el Consejo Legislativo. Cada una de estas entidades cuenta con una variedad de condiciones particulares que a su vez han derivado en caracteres especiales dentro de la regulación normativa de los tributos establecidos en la Constitución. Así, el análisis de los diferentes ordenamientos municipales revela características propias derivadas de la ubicación geográfica, el clima, la extensión territorial, las costumbres y tradiciones de cada municipio, que inciden en la forma de establecimiento y aplicación de sus tributos.

Un ejemplo de este fenómeno se observa claramente en municipios como San Cristóbal y Cárdenas, donde la existencia de ferias tradicionales ha permitido la creación de tasas cuya vigencia se encuentra supeditada a la prestación de servicios

durante los eventos feriales, así como de contribuciones especiales a aquellos comerciantes que ven aumentados sus ingresos como consecuencia del evento ferial, lo cual permite al municipio aprovechar sus fiestas tradicionales, así como la afluencia de personas, visitantes y turistas que asisten a estos eventos, y de esta manera se aumentan los ingresos a las arcas del municipio.

En otros casos, las particularidades territoriales permiten que ciertas actividades sean potenciadas a través del establecimiento de los tributos, y variaciones en los gravámenes en aras de potenciar actividades que se consideren de gran interés para la municipalidad. Así, se observa como existen municipios como García de Hevia o Ureña, donde se potencia la instalación de industrias; San Cristóbal, donde el fuerte de la tributación lo representan los servicios; o Jauregui y Uribante, donde las actividades agronómicas representa el punto fuerte de la economía municipal, o finalmente el municipio Bolívar, donde la actividad comercial se encuentra potenciada por la cercanía fronteriza con Colombia. En estos municipios existen ordenanzas tributarias, que a través de exenciones o diferenciales en los gravámenes, buscan potenciar actividades económicas y productivas que revistan interés para la municipalidad, pues representan fuentes de ingresos para el erario municipal, y valor agregado al municipio y su gente.

A la par de esta situación de potenciación de la tributación, existen otros casos donde la particularidad de un municipio impide que se recauden tributos en algunos ramos debido a que sus condiciones no son óptimas, al desconocimiento de potencialidades, carencia de capacitación de los jerarcas o legisladores municipales para desarrollar herramientas legales eficaces, o incluso inercia administrativa. Un ejemplo de esta situación se plantea en el municipio Cárdenas del estado Táchira respecto a los ingresos provenientes del uso de los bienes bajo condición de ejidos, donde no puede percibirse ingreso alguno debido a que el municipio no cuenta con bienes de este tipo; o el caso del municipio Capacho Nuevo, donde el establecimiento de las tasas administrativas resulta deficitaria debido a que los ingresos percibidos no alcanzan a cubrir los costos de la prestación del servicio.

El municipio Cárdenas, debido a su localización estratégica como ruta obligatoria entre la zona de montaña y la entrada al llano tachireño, posee el principal mercado mayorista del estado Táchira, siendo este el punto de entrada y salida de un porcentaje importante de los rubros agrícolas que abastecen y a los mercados de las ciudades del centro y la capital del país. Dada esta situación, la actividad comercial dentro de las instalaciones del mercado mayorista ha venido experimentando una constante expansión, tanto del número de comerciantes que hacen vida en el mercado, como en la construcción anárquica de nuevos espacios comerciales, sin contar con planificación por parte de las autoridades de la municipalidad.

A la par del desarrollo de la actividad comercial y su expansión, el mercado sufrió un crecimiento y desarrollo de actividades que en principio no fueron contempladas por el legislador municipal, pero que surgieron como respuesta a las necesidades de quienes desarrollan actividades comerciales allí, en un horario permanente de 24 horas diarias los 365 días del año.

Estas actividades, que van desde lavanderías, restaurantes, oficinas de gestorías administrativas, hasta hoteles y posadas, son una prueba del crecimiento no planificado del Mercado Municipal; situación está que ha sido plasmada en la exposición de motivos de la Ordenanza sobre la Tercera Reforma de la Ordenanza del Mercado Mayorista (2006) al establecer:

Es de resaltar que actualmente, el Mercado Municipal, ha experimentado un crecimiento desbordante, motivado a la expansión demográfica que se ha presenciado en el Municipio, aunado al desarrollo de los rubros agrícolas y de otra índole, que conllevaron a crear la necesidad de adaptar los instrumentos jurídicos que regulan su funcionamiento al avance social, económico y político que actualmente se está viviendo en el país

Esta exposición de motivos, entre otras cosas reconoce la necesidad de adaptar el texto jurídico que regula el funcionamiento del Mercado Municipal. Así, pues, el Concejo Municipal, no solo reconoce la necesidad de adaptarla dada la expansión y el incremento de la actividad comercial que ha sufrido el Mercado Municipal, sino que plantea la modificación de las normas que regulan la Administración del mercado en aras de mejorar su operatividad, y haciendo énfasis en que este mercado, como ente

adscrito a la Dirección de Hacienda de la Alcaldía, está sujeto al control posterior de la Contraloría General de la República, al establecer que en la ordenanza que:

(omissis) ...quienes hacen vida en las instalaciones donde funciona el Mercado Municipal, requieren una normativa acorde que permita el avance hacia una gerencia de alta gestión, caracterizada por encaminar sus esfuerzos por la vía de excelencia administrativa y funcional, donde se tomen en cuenta todos los factores que desarrollan allí sus actividades, estando sometido a todos los mecanismos de control de la gestión contenidos en la legislación que regule la materia y al control posterior de la Contraloría General de la República...
(omissis)

La situación particular del realce del control posterior sobre la gestión que desempeñe la administración del Mercado Municipal, por parte del legislador municipal no es una coincidencia: Tal como lo señala la propia Ordenanza del mercado municipal del municipio Cárdenas (2016), el mercado municipal representa una importante fuente de ingresos para el municipio Cárdenas, debido a que en ese espacio se recaudan tasas por el uso de las instalaciones y la actividad comercial que allí se realiza. Este hecho justifica plenamente la adopción de normas jurídicas de avanzada, conectadas con la realidad social existente en el mercado y en el municipio, y que garanticen que la recaudación de ingresos sea eficaz, eficiente y transparente, para asegurar la reinversión en la infraestructura del mercado, y la inversión social en el municipio.

La situación actual en el Mercado Mayorista Municipal del municipio Cárdenas revela una serie de problemas tales como la anarquía con la que se desarrolla la actividad comercial, insuficiente y deficiente prestación de los servicios públicos como electricidad, agua potable y acceso a redes de telefonía fija, deterioro de la infraestructura vial y obstaculización de la misma motivada a la construcción descontrolada de nuevos espacios comerciales, carencia de alumbrado público y señalización interna en los espacios del mercado, descontento hacia la gestión administrativa como consecuencia de un instrumento jurídico que no brinda las herramientas necesarias para afrontar las problemáticas diarias que se presentan en las instalaciones, lo que hace imposible responder de manera eficaz a las necesidades de comerciantes y usuarios.

La regulación normativa planteada en la Ordenanza del mercado municipal del municipio Cárdenas, deja entrever que el texto aprobado hace 10 años se encuentra desconectado de la realidad social, por haberse promulgado sin prever la existencia de fenómenos actuales como la inflación y el aumento vertiginoso de la actividad comercial y el volumen monetario que ella genera. Estos fenómenos han dejado obsoletos los montos de las tasas que se recaudan por actividad desarrollada en el mercado, y representan una merma importante en los ingresos de la Administración, lo que imposibilita la reinversión de los recursos en mantenimiento e inversión en infraestructura y servicios públicos necesarios para el desarrollo de la actividad comercial.

Consecuencia de esta situación es el permanente deterioro de la infraestructura del mercado, tanto en su vialidad, alumbrado y áreas comerciales, lo que índice negativamente en el desarrollo de las actividades comerciales y genera deterioro y pérdidas para los comerciantes que hacen vida allí. Aunado a ello, la deficiente prestación de servicios públicos afecta el desarrollo de la actividad de servicios como posadas, lavanderías, bancos, e industrias manufactureras, que ven detenidos sus procesos productivos al presentarse interrupciones en el servicio de agua potable o electricidad, afectando no solo al prestador del servicio sino a los usuarios, que son los demás comerciantes del mercado y los usuarios y consumidores que acuden a él.

Aunado a ello, el esquema de Administración del mercado establecido en la Ordenanza del mercado municipal del municipio Cárdenas (2006), ha quedado desfásado en el tiempo, pues el crecimiento del mercado impide que un solo funcionario pueda dar respuesta eficiente a las necesidades derivadas del crecimiento de la actividad comercial, lo cual genera descontento en la gestión y amenaza la gobernabilidad, creando espacios de tensión entre comerciantes y usuarios. Así mismo, la Administración no garantiza el ordenamiento de la actividad comercial, lo que genera descontrol y abusos por parte de algunos comerciantes, todo lo cual genera constantes procedimientos de fiscalización por parte de entes públicos nacionales, tal como lo reseña el sitio web Sumarium (2016), lo que genera aún más descontento en los comerciantes. De igual manera, el descontrol administrativo traerá consecuencias

sobre los usuarios y consumidores que acuden al Mercado Municipal, pues serán afectados sus derechos económicos en la adquisición de productos que pudieran ser considerados de primera necesidad, ante la existencia de sobre precios en los mismos, sin una Administración de mercado que ponga remedio a esta situación de manera eficiente.

Finalmente, la Administración del mercado y la municipalidad afrontarían una crisis ante el deterioro de la infraestructura del mercado y de los servicios públicos, sin una fuente de ingresos que garantice la reinversión, lo que pondría en riesgo la estabilidad de un centro de actividades que coadyuva en el abastecimiento de los rubros agrícolas de un sector importante de la población venezolana. Así mismo, la Alcaldía vería mermados los ingresos recaudados en el Mercado Municipal, que le sirven como herramienta financiera para apoyar el desarrollo de los sectores sociales del municipio Cárdenas, lo que hace necesario el desarrollo de un texto jurídico que permita regular de manera eficiente todas las actividades que se llevan a cabo en las instalaciones del mercado, así como una de la actualización de las tasa permitiendo así el autofinanciamiento.

Con fundamento en la situación problemática planteada, surgen para el investigador las siguientes interrogantes: ¿La Ordenanza del mercado municipal del municipio Cárdenas responde a la realidad social actual del país y a las necesidades de los factores políticos, económicos y sociales que hacen vida en el Mercado Municipal de Táriba? Para responder a esta interrogante es necesario preguntarse ¿Cuál es el origen constitucional y legal de la potestad tributaria del municipio? ¿Cómo está constituida la ordenanza del mercado municipal? ¿Cuál es la forma en la que se han desarrollado y regulado los mercados en otros municipios de Venezuela e Iberoamérica? ¿Está adaptada la ordenanza del mercado municipal a la realidad social existente? Todo esto a fin de responder la siguiente interrogante: ¿Qué modificaciones estructurales son necesarias para adaptar la Ordenanza del mercado municipal del municipio Cárdenas a la realidad social existente en aras de mejorar la prestación de servicios y aumentar la recaudación tributaria en el mercado?

Objetivos de la Investigación

Objetivo General:

1. Analizar la Ordenanza de Mercados en el sistema tributario del municipio Cárdenas del estado Táchira.

Objetivos específicos:

1. Analizar la potestad Tributaria del municipio y los principales impuestos que integran su sistema tributario.
2. Analizar la estructura y vigencia actual de la Ordenanza del mercado municipal del municipio Cárdenas.
3. Analizar las ordenanzas que regulan los mercados municipales en los municipios de Venezuela y de Iberoamérica.

Justificación e Importancia

Para el municipio Cárdenas, la importancia del mercado municipal va más allá de que este sea el punto que sirve de encuentro para productores, compradores y distribuidores de los productos agrícolas que abastecen las necesidades alimentarias de gran parte de la población del centro y del occidente del país. Si bien es cierto, que es de gran ventaja para los habitantes que habitan en sus inmediaciones, y el resto del estado Táchira contar con un lugar donde se puedan adquirir productos de agrícolas a bajo costo, por la minimización de intermediarios en el proceso comercial, para la

Alcaldía del municipio Cárdenas, su importancia recae en la capacidad que tiene el mercado de generar ingresos producto de la tributación a que se encuentran sometidas las actividades comerciales que en sus instalaciones se desarrollan.

Es así, que al asumirse el mercado municipal como ente generador de recursos, es necesario contar con instrumentos jurídicos que permitan por un lado recaudar la mayor cantidad de recursos, a la vez que incentiva una mayor actividad comercial, sin descuidar la infraestructura y los servicios públicos básicos del mercado, es por esto que la presente investigación cobra relevancia por busca determinar cuáles son los elementos que componen la el texto jurídico vigente, así como sus puntos fuertes y debilidades, para poder determinar los elementos que deben reformarse para poder contar con un texto que se adecue a la realidad.

De esta manera, el estudio y análisis de la Ordenanza del mercado municipal del municipio Cárdenas, permite determinar si ella está adaptada a la realidad social que vive el país y el municipio, pero sobre todo el Mercado Municipal. De igual modo, la presente investigación permite establecer si los tributos que están establecidos en ella aún tienen vigencia económica, o si producto del avance del tiempo han perdido su valor, mermando la recaudación municipal. Aunado a ello, la investigación resulta relevante y pertinente para los órganos de control fiscal, pues permite determinar si los controles sobre los ingresos y su inversión son realmente eficientes, y se desarrolla actividad administrativa en respeto a los principios constitucionales y legales orientados a la salvaguarda del patrimonio público.

Alcances y limitaciones

La presente investigación está enfocada en el sistema tributario del municipio Cárdenas del estado Táchira, específicamente en la importancia que tiene para él la Ordenanza de mercado municipal, y los aspectos estructurales que pueden ser modificados en el texto legal para lograr una adaptación integral a la realidad social del municipio y del propio mercado. Consecuencia de ello es que se parta del

análisis de la Ordenanza del municipio Cárdenas, para realizar posteriormente su comparación con las ordenanzas promulgadas por Concejos municipales de otros municipios del país y de Iberoamérica, en aras de encontrar aspectos rescatables.

El análisis de la regulación normativa del Mercado Municipal del municipio Cárdenas se realiza solo desde el texto normativo municipal vigente, por lo cual la presente investigación solo abarca el periodo 2006 al 2016. De igual modo, el estudio de la problemática social, económica y financiera que afecta al mercado municipal se centra en el periodo 2006 al 2016, particularmente en los años 2015 y 2016.

En lo que respecta a la potestad tributaria y el desarrollo de la tributación municipal, se realiza un análisis comparativo entre las Constituciones de 1961 y 1999, con un enfoque sobre la tributación bajo el imperio de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Adicionalmente, se realiza el análisis de normativas municipales pertenecientes al Derecho comparado, particularmente de municipios de Venezuela y de Iberoamérica, en aras de establecer cuáles son los aspectos que se han regulado de forma acertada, y que pueden fungir de ejemplo para modificaciones en la Ordenanza del mercado municipal del municipio Cárdenas.

CAPITULO II

MARCO TEÓRICO

Antecedentes

El municipio, entendido como la unidad político territorial más cercano al ciudadano, y el centro natural de encuentro entre los vecinos de un centro poblado, ha sido objeto de estudios profundos por parte constitucionalistas, administrativistas y doctrinarios de las ciencias políticas con posterioridad a la época colonial. Tales estudios se justifican plenamente, debido a los caracteres especiales que posee el municipio, y la forma en que él desarrolla sus relaciones con los ciudadanos y con los demás niveles del Poder Público, y más aún, porque al ser el punto más cercano de encuentro con la Administración, mayor capacidad debe poseer para afrontar toda la problemática que le sea planteada por los vecinos y ciudadanos de un centro urbano.

En el trabajo desarrollado por Torres (2010) titulado “Perspectiva Constitucional del Procedimiento Tributario en Colombia”, realizado para la Maestría en derecho Administrativo de la Universidad del Rosario de la República de Colombia, aborda el tema de los trámites administración en el procedimiento tributario colombiano, haciendo énfasis en que muchos son innecesarios, y se pudiera mejorar con la realización de modificaciones al sistema jurídico de manera que permita un mayor control por parte del ente que se encarga de la administración tributaria.

Cuicas (2006) realizo un trabajo denominado “Elementos de la Gestión Municipal que Afectan la Transparencia Fiscal” para optar al grado de Especialista en ciencias contables mención tributos área rentas internas en la Universidad de Los Andes, por medio de un estudio analítico y la utilización de cuestionarios como método de recolección de datos pudo demostrar cuales son los elementos que afectan la claridad de los procedimientos. Durante su investigación pudo analizar los elementos de la

gestión municipal que afectan la transparencia fiscal en la alcaldía del municipio Libertador del estado Mérida, y al concluir hace unas recomendaciones sobre elementos que pueden mejorar con la finalidad de hacer más claras, y más comprensibles los procedimientos de recaudación. Esta investigación tiene relevancia pues desarrolla formas de mejorar procedimientos administrativos en la administración.

En una investigación realizada por Hayek (2006) titulada “Análisis de la Eficiencia de Recaudación por Concepto de Impuesto Sobre Actividades Comercial Industrial o de Índole Similar. Caso: Municipio Zea, estado Mérida” realizada para obtener el título de Especialista en Tributos de la Universidad de los Andes, se abordó el tema de la eficiencia en la recaudación en el impuesto sobre actividad comercial de industria o de índole similar, durante el desarrollo del trabajo abordó los temas de la eficiencia en materia de recaudación, así como los conceptos de ordenanzas, y la definiciones de distintos tipos de impuestos municipales.

www.bdigital.ula.ve

Fundamentos Teóricos

En el momento en que se le dio sustento a la idea de Estado cuando los ciudadanos cedieron un elenco de Derechos a fin de conseguir que este tutelara y velara por cumplir con otros como: la seguridad, la educación, el acceso a la vivienda, la recreación, la alimentación, mediante la aplicación de políticas públicas dirigidas a satisfacer con necesidades particulares de cada sector. Es así que en la actualidad se demanda del Estado una serie de retribuciones de carácter social en razón de la relación del estado con los ciudadanos, para Duverger (citado por Useche, 2002)

Tiene dos sentidos: el Estado-Nación y el Estado-Gobierno. El Estado-Nación designa la sociedad nacional, o sea un tipo de agrupamiento humano que nació a fines de la Edad Media y se considera en la actualidad la organización más fuerte y mejor integrada. Por el término Estado-Gobierno se designa a los

gobernantes, a quienes tienen el poder y actúan como jefes de la sociedad nacional (pág. 32)

De manera que al llevar esta definición al caso venezolano, tenemos que el Estado-Nación, está conformado por el conjunto de personas que habitan dentro un espacio geográfico determinado, y que están sujetas a un mismo ordenamiento jurídico, teniendo a su vez un sentimiento de nacionalidad. Mientras que al referirnos al Estado-Gobierno, estamos hablando del conjunto de personas que encabezan los Poderes públicos, en sus distintos niveles políticos territoriales.

El Estado, tal y como se conoce en la actualidad es el resultado de una serie de factores que tienen sus orígenes a finales de la edad media, con Estado Nacional ya que surgió como nos dice Useche (2002) “como consecuencia de la interacción de dos fuerzas: centrifugas y centrípetas. La fuerza centrifuga causaba un proceso de desintegraciones del orden social anterior. La fuerza centrípeta derivaba un proceso de integración de nuevas fuerzas convergentes hacia un nuevo orden social... (pág. 40)” este orden social anterior, que no es otro que el sistema medieval, el cual era sostenido en gran parte por el poder de la iglesia, entro en declive en el momento que las monarquías existentes conforman sus propias ejércitos, defienden sus propias fronteras y establecen sistemas de embajadas fijas entre los distintos países, y avanzan en gran medida gracias a un perfeccionamiento del sistema fiscal, fortaleciendo la Administración Pública y unificando el derecho.

Con posterioridad, y a raíz de problemas de índole económico e ideológico surge la concepción en Italia del Estado Moderno, este tal y como menciona Useche, (2002) “es territorial, nacional de nacimiento monárquico, centralizador de todos los poderes públicos y soberano en su dimensión externa e interna” (pag.53). Estas características, que guardan cierta relación con los elementos actuales del estado, salvo las últimas dos, las cuales tienen vigencia hasta la llegada del estado contemporáneo, el cual nace en el denominado Siglo de las Luces, durante el cual gracias a las ideas revolucionarias de Voltaire, y de Juan Jacobo Rousseau, es durante este tiempo que surgen ideas inspiradas en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, en un gobierno formado por hombres iguales.

Es durante el llamado siglo de las luces, que surgen los principios que inspiraron la mayoría de los estados modernos, tales como la igualdad de todas las personas ante la ley, la libertad, la cual con el pasar de los años ha sido objeto de interpretación, y ha adquirido varias dimensiones entre las que se puede mencionar la libertad de creó, conciencia, expresión, tránsito, desenvolvimiento de la personalidad, económica. Mas sin embargo, uno de los grandes logros fue el principio de separación de poderes, lo cual, salvo la opinión de algunos juristas venezolanos, es la garantía de seguridad jurídica, que permite el avance hacia el cumplimiento de los fines del estado sin violentar los derechos de los particulares.

En Venezuela esa división de poderes cobró un nuevo sentido a raíz de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, ya que se dividió el poder de manera horizontal, y de manera vertical, es así que a la luz del artículo 136 el Poder Público venezolano, dividido de manera vertical en Poder Municipal, Estatal y Nacional, este a sus vez se divide de manera horizontal, en Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Electoral y Ciudadano. Cabe destacar que si bien cada una de las divisiones gozan de autonomía en todos los sentidos, la constitución establece en el segundo aparte del mencionado artículo “Cada una de las ramas del Poder Público tiene sus funciones propias, pero los órganos a los que incumbe su ejercicio colaborarán entre sí en la realización de los fines del Estado”, con lo que no se deja lugar a dudas del deber que tienen todos los Poderes, de buscar en el ámbito de sus competencias cumplir con los fines del Estado.

Es así que Venezuela cuenta con tres entes político territoriales, la República, el estado, y el municipio, este último según Araujo-Juárez, (2005) lo considera de “existencia Milenaria”, por cuanto se puede fechar sus inicios en la antigua roma, mas sin embargo, el municipalismo moderno tiene su comienzo como lo establece Becerra (2009) en la revolución francesa ya que como expresa

el origen y evolución de las (*sic*) Gobiernos Municipales hay que tomar como punto de partida la época histórica marcada por la revolución francesa (1878), donde se organizó la Administración Municipal de manera espontánea sobre la campaña circundante y las ciudades se prometieron recíprocamente ayuda y protección convirtiéndose de esta manera Francia en una Federación de comunas autónomas (pág. 17)

Esta situación, si bien no es el primer indicio del municipio, como lo menciona acertadamente el profesor Araujo, es la primera vez que se comienzan a establecer los caracteres que representa al ente local.

La figura del municipio enmarcado ya en su desarrollo y evolución en Venezuela, tiene su comienzo en la época de la colonia, como nos indica Villegas (2007) no fue desde el comienzo del proceso de colonización por parte del imperio español, por cuanto no existían las condiciones necesarias para que la figura pudiera subsistir, ya que “era necesario esperar que con el desarrollo de la vida económica surgieran células sociales con vida propia” (pág. 25) lo cual se lograba entre otras cosas con el comienzo de la tributación por parte de la población nativa, con el crecimiento de la población, por medio de la mezcla de las diferentes etnias, lo cual trae como consecuencia que se constituyan agrupaciones de personas.

A partir de la independencia venezolana, se instaura en el país el estilo del municipio republicano establece Villegas (2007), época para cual la municipalidad estaba lejos de los problemas de la vida diaria, las personas y las comunidades lo cual hacía imposible el cumplimiento de su función principal, que no es otra que resolver los problemas de la vida cotidiana, y de las relaciones entre los vecinos. Posteriormente con la llegada de la constitución de 1830, hay una transformación completa de la figura del municipio, ya que se elimina del texto constitucional todo vestigio de autonomía. No es sino hasta la constitución de 1857 donde se establece en Venezuela: primero, la definición de poder municipal, al establecer en el título XVI el cual es denominado “Del Poder Municipal”

Dicha constitución, que tuvo vida jurídica de poco menos de un año, es el antecedente legal propio que tienen el Poder Municipal. Es en ese texto constitucional donde se reconoce someramente la autonomía municipal en materias como la tributaria, al establecer en su artículo 87, numeral 5 “Son atribuciones de los concejos municipales, además de las que establece la ley: 5º establecer impuestos municipales en sus respectivos cantones para proveer a sus gastos y arreglar el sistema de recaudación e inversión”. Esta constitución que fue el primer avance con miras a buscar

una autonomía plena del municipio, fue derogada en 1858 y es aquí donde se establecen un Poder Nacional, y un Poder Municipal.

Es así como por un lapso de 7 años, la figura del municipio tiene un fortalecimiento, sin embargo señala Villegas (2007) que al desatarse la Guerra Federal se detiene el avance en esta materia, para posteriormente ser borrado del texto constitucional de 1864 en la cual no se realiza mención alguna del Poder Municipal, dejando su regulación en manos de las recién creadas veinte provincias autónomas. En el año de 1893, se da la promulgación de la primera constitución venezolana que reconoce la autonomía municipal, en el ámbito administrativo, financiero, y más importante aún reconoce su independencia del estado.

Venezuela inicia el siglo XX con un texto constitucional que reconoce la autonomía e independencia del municipio en su máxima expresión –para la época- más sin embargo producto de ser estas entidades el lugar de nacimiento de voces revolucionarias, ocasionó que para el año de 1908 con la llegada de la dictadura de Juan Vicente Gómez, viene el fin nuevamente de los avances en materia Municipal, pues aun cuando fueron conservadas en los textos jurídicos, en la realidad social el ente municipal paso a ser solamente una forma de división existente en los distritos.

De esta manera llega el año de 1936 donde se establece en su artículo 14 “Los Estados se dividirán en Distritos, cuyas Municipalidades gozarán de plena autonomía en todo lo concerniente a su régimen económico y administrativo, con las solas restricciones que en esta constitución se apuntan” de la interpretación de este artículo se podría entender un avance notable con respecto a la situación vivida durante la dictadura, mas sin embargo nos señala Villegas (2007)

La organización estatal configurada bajo el régimen de Gómez, fortalecido además por los ingresos provenientes de del petróleo, presentaba rasgos inequívocamente centralistas y las sucesivas reformas constitucionales – también la constitución de 1936- no hicieron más que avanzar en el recorte de poderes de los entes locales. De hecho, el municipio, como unidad política primaria y autónoma dentro de la organización nacional no llego a ser una realidad (pag. 32)

De manera que para esta fecha se consigue un avance circunstancial, ya que en el texto jurídico existe una aparente avance en el ámbito legislativo, más en la realidad social, el avance en materia del derecho municipal continua detenido.

Para el año de 1961 se presenta un avance significativo en el texto constitucional ya que se estableció por primera vez las autonomías de las que gozaba para entonces el ente municipal. Primero en su artículo 25, establece “Los Municipios constituyen la unidad política primaria y autónoma dentro de la organización nacional. Son personas jurídicas, y su representación la ejercerán los órganos que determine la ley”, y luego lo que es sin dudar a dudas el principal logro de esta carta magna en su artículo 29

La autonomía del Municipio comprende: 1. La elección de sus autoridades; 2. La libre gestión en las materias de su competencia; y 3. La creación, recaudación e inversión de sus ingresos. Los actos de los Municipios no podrán ser impugnados sino por ante los órganos jurisdiccionales, de conformidad con esta Constitución y las leyes.

Sin embargo no todo salió bien para la evolución del municipio ya que como acertadamente señala Villegas (2010) gracias a la disposición transitoria primera, y a una comisión legislativa, el régimen municipal establecido por la carta magna no entra en vigencia hasta 1978 cuando es dictada la Ley Orgánica del Régimen Municipal.

Tal como señala Araujo-Juárez (2005), con la entrada en vigencia de la constitución 1999 el municipalismo adquiere una nueva importancia, comenzando por los 17 artículos dedicados a definir y delimitar el Poder Municipal, sus competencias y sus atribuciones reconociendo su autonomía y enunciando una serie de tributos mediante los cuales el ente podrá obtener recursos de manera que le pueda auto financiarse, los cuales están mencionados a manera solamente enunciativa no impiden al municipio, el desarrollo de nuevos medios para la recaudación de fondos.

El Poder Público Municipal, establecido en el Capítulo IV de la carta magna, y desarrollado a profundidad en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, esta, establece una serie de postulados sobre los cuales se sustenta su autonomía e independencia. El artículo 2, de la ley reza, al referirse sobre la autonomía del ente que

Tiene el Municipio para elegir sus autoridades, gestionar las materias de su competencia, crear, recaudar e invertir sus ingresos, dictar el ordenamiento

jurídico municipal, así como organizarse con la finalidad de impulsar el desarrollo social, cultural y económico sustentable de las comunidades y los fines del Estado

Es así como se reconoce entre otras, la autonomía administrativa, política, financiera.

Con fundamento constitucional, pero desarrollado por medio de la ley, se establece la forma en que se ejerce el Poder Público Municipal, y es que el mismo, fue regulado por el artículo 75 de la ley *supra* mencionada

El Poder Público Municipal se ejerce a través de cuatro funciones: la función ejecutiva, desarrollada por el alcalde o alcaldesa a quien corresponde el gobierno y la administración; la función deliberante que corresponde al Concejo Municipal, integrado por concejales y concejales. La función de control fiscal corresponderá a la Contraloría Municipal, en los términos establecidos en la ley y su ordenanza; y la función de planificación, que será ejercida en corresponsabilidad con el Consejo Local de Planificación Pública

Este es el fundamento jurídico de la existencia de las principales figuras que gestionan la vida de una municipalidad a saber el alcalde, encargado de administrar y dictar políticas encaminadas a mejorar la calidad de vida, la mejor en los servicios públicos esenciales, y en definitiva velar por el cumplimiento en la medida de lo posible de los fines del estado.

A su vez también se establece la función de control fiscal, la cual a la luz del artículo 100 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal será realizada por el contralor municipal, al crear la figura del contralor municipal en cada uno de los municipios, el cual estará encargado del control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos públicos, y velar por el buen uso del dinero. Sin embargo sus potestades no se limitan a la fiscalización del usos que se le puede dar a los recursos de la municipalidad, sino que su función de contralora va más allá, revisando la legalidad de las actuaciones que se realicen dentro de la estructura del Municipio.

De igual forma encontramos el Consejo Local de Planificación, el cual tiene como función principal establecer los planes de desarrollo del municipio, su plan de crecimiento, el diseño de los planes de crecimiento, todos estos en concordancia con el Plan de Desarrollo, Económico y Social de La Nación, esto con fundamento en el artículo 111 *eiusden*, en el cual se establece el espacio a la participación que debe ser

garantizado el derecho que tienen la colectividad de participar en la planificación de la siguiente manera “garantizando la participación protagónica del pueblo en su formulación, ejecución, seguimiento, evaluación y control, en articulación con el Sistema Nacional de Planificación”

Para los efectos tributarios, una de las funciones del municipio que cobra relevancia junto ejecutiva, es la denominada función deliberante, que no es otra cosa que el Concejo Municipal, órgano que encuentra sustento constitucional en el artículo 175 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela el cual reza: “La función legislativa del Municipio corresponde al Concejo, integrado por concejales elegidos o concejales elegidas en la forma establecida en esta Constitución, en el número y condiciones de elegibilidad que determine la ley”. Esta figura, es desarrollada a profundidad mediante la Ley Orgánica Del Poder Público Municipal.

Es en la mencionada ley, donde a lo largo de su capítulo III, se establece: como está integrado; la cantidad de concejales que deben existir, esto en proporción al número de habitantes que posea el municipio; las funciones que tienen el presidente del concejo, y las funciones que tiene el órgano como tal. De estas es necesario resaltar la establecida en el artículo 95, numeral 4 “Son deberes y atribuciones del Concejo Municipal: 4. Ejercer la potestad normativa tributaria del Municipio” es decir, es en esta institución donde se realiza la creación de los tributos que afectará la vida de todas las personas que hagan vida en la jurisdicción.

Es así como desembocamos en el instrumento mediante el cual es regulada la vida local, esta no es otro instrumento que las ordenanzas municipales, establecidas en el artículo 95, en su numeral primero de la siguiente manera:

Son deberes y atribuciones del Concejo Municipal: 1 Iniciar, consultar a las comunidades y sus organizaciones, discutir y sancionar los proyectos de ordenanzas incluida la relativa a su Reglamento Interior y de debates, a fin de proveer a la organización de sus funciones, para sancionar las reglas de orden aplicables a sus deliberaciones

Análisis de la potestad tributaria del municipio y los principales impuestos que integran su sistema tributario.

Para poder comprender la potestad tributaria del municipio, es necesario desarrollar primero la figura de manera general, es decir, la potestad tributaria en sentido abstracto, su origen, caracteres esenciales, y así poder aplicar estos conocimientos en el ámbito municipal, así poder determinar su fundamento, limitaciones, características particulares, los tributos generalmente establecidos en las municipalidades del país y la necesidad que tiene el municipio de recaudar recursos por este medio.

La Potestad Tributaria

Definición
www.bdigital.ula.ve

La Real Academia define la potestad como “Dominio, poder, jurisdicción o facultad que se tiene sobre algo” es así que a grandes rasgos al hablar de potestad Tributaria, nos estamos refiriendo a ese poder que tiene el Estado -entendido este en sentido general-crear y establecer nuevos tributos. Esta facultad sometida al principio de legalidad consagrado en el Código Orgánico Tributario en su artículo 3 de la siguiente manera:

Sólo a las leyes corresponde regular con sujeción a las normas generales de este Código las siguientes materias: 1. Crear, Modificar o suprimir tributos; definir el hecho imponible; fijar la alícuota del tributo, la base de su cálculo e indicar los sujetos pasivos de los mismos

Es así que aun cuando esta potestad esta atribuida al poder nacional, fue limitada con la finalidad que solo mediante una ley, podrán crearse o modificarse, con lo cual se genera cierto grado de seguridad jurídica. De esta manera, podemos establecer que la potestad tributaria es la facultad que tiene la Administración Pública de crear, modificar y derogar tributos, por medio de una ley.

La Constitución de 1999 y la potestad tributaria en los entes políticos territoriales: Especial referencia al municipio

Al igual que el Estado está dividido de manera vertical en la República, el estado y el municipio, la potestad tributaria corre la misma suerte, ya que con la Constitución de 1999 fue dividida de tal manera que cada una de las figuras tuviera áreas específicas en los cuales pudieran ejercer su capacidad de establecer tributos para de esta manera pueda por un lado satisfacer sus necesidades, que como nos establece Belisario Rincón, (2013) es el fundamento del Principio de la Solidaridad Social, al definirlo de como “el deber de todos los ciudadanos de contribuir al sostenimiento del Estado y dando su aporte para sufragar las cargas públicas a través del pago de los tributos” (pág. 121), por medio de esta definición, se pone de manifiesto la finalidad de la potestad tributaria, y no es otra que el sostenimiento y mejoramiento de las políticas sociales y el mantenimiento de las cargas públicas.

El mantenimiento de las políticas sociales crea la necesidad de dar con una fuente de ingresos suficientes, que primara financiar tanto la inversión social, como el gasto público corriente, la solución planteada por Lacruz & Gonzales (2008) es que para resolver este problema no es necesario que el Estado adquiriera un aparato productivo propio, sino permitir que con la libre empresa la sociedad en general produzca mayor cantidad de riqueza. Para el Estado esto significa que adquiriera sus ingresos por medio de la tributación, y en la medida que la población tenga un poder adquisitivo más alto, traerá como consecuencia una mayor recaudación que permita en definitiva una mayor inversión en políticas sociales.

Para Brewer-Carias (1999) uno de los mayores logros de la constitución de 1999, es la descentralización de los tributos, ya que según él esta competencia había estado de manera muy centralizada por alrededor de los últimos cien años, considerando que un sistema tributario eficiente, debería conservar para el Poder Público Nacional, aquellos tributos que verdaderamente sean de carácter nacional, véase el caso del impuesto al valor agregado, sobre la renta, hidrocarburos, y

permitiendo también que se establezcan un verdadero sistema tributario en los estado y los municipios, que les permita a estos cubrir el costo que tienen la inversión y el sostenimiento de políticas sociales.

La tributación tiene como fin principal el sostenimiento de las cargas públicas de toda la Administración Pública, el texto constitucional estableció una serie de competencia que tiene por objeto que cada uno de los entes político territoriales pudiera conseguir sus propios ingresos, por medio de una serie de materias sobre las cuales pueden regular de manera impositiva, y así en la medida de lo posible autofinanciar sus políticas de inversión. Es así que a saber tenemos la potestad tributaria de la República, de los estados y los municipios.

Potestad tributaria de la República

Esta establecida en el texto constitucional en el artículo 156 del, en los siguientes términos:

Es de la competencia del Poder Público Nacional: 12. La creación, organización, recaudación, administración y control de los impuestos sobre la renta, sobre sucesiones, donaciones y demás ramos conexos, el capital, la producción, el valor agregado, los hidrocarburos y minas, de los gravámenes a la importación y exportación de bienes y servicios, los impuestos que recaigan sobre el consumo de licores, alcoholes y demás especies alcohólicas, cigarrillos y demás manufacturas del tabaco, y de los demás impuestos, tasas y rentas no atribuidas a los Estados y Municipios por esta Constitución o por la ley.

De esta manera, el constituyente reserva para la República, el desarrollo de los tributos que gravaran las principales actividades generadoras de riqueza como nos indica Tobía, (2013) el impuesto sobre la renta, de sucesiones, el impuesto al valor agregado, y esto tiene su relevancia por cuanto la carga pública que posee es muy superior a la de los estado y municipios.

Sin embargo, la República no cuenta únicamente con la competencia para regular situaciones expresamente señaladas en el texto constitucional, sino que además cuenta con la competencia residual para regular cualquier hecho, cuya competencia no esté asignada ni al estado ni a los municipios. Es así que al considerar que la sociedad

está en constante evolución, es factible que se desarrollen nuevas situaciones susceptibles de ser enmarcadas dentro de una norma y posteriormente generadoras de un hecho imponible, en este caso la potestad tributaria va recaer siempre en el Poder Público Nacional.

La potestad tributaria del estado

Considerando el orden jerárquico vertical de República, estado y municipio, nos estaríamos refiriendo al segundo ente político territorial que conforma el Estado Venezolano, y podría por un momento considerarse que contaría -después del Poder Público Nacional- con las mayores competencias en materia de recaudación tributaria, sin embargo al estudiar la figura se puede determinar, que las áreas donde puede constituir tributos son pocas, y en la práctica se limita a lo establecido en el artículo 164 de la Constitución de 1999, el cual reza:

Es de la competencia exclusiva de los estados: 5. El régimen y aprovechamiento de minerales no metálicos, no reservados al Poder Nacional, las salinas y ostrales y la administración de las tierras baldías en su jurisdicción, de conformidad con la ley. 7. La creación, organización, recaudación, control y administración de los ramos de papel sellado, timbres y estampillas.

Es así que en línea general, los estados obtienen la mayoría de sus ingresos por medio de la Ley de Timbre fiscal y por los ingresos que existan por la explotación de los minerales no metálicos.

Hay que destacar que los estados, según mandato del texto constitucional tendrían que poseer competencias tributarias en otras materias, por cuanto en la disposición transitoria cuarta se estableció que el Poder Legislativo tendría un año contado desde su instalación para aprobar “6. Una ley que desarrolle la hacienda pública estatal, estableciendo, con apego a los principios y normas de esta Constitución, los tributos que la compongan, los mecanismos de su aplicación y las disposiciones que la regulen”, sin embargo no es hasta el 2004 que el órgano legislativo nacional, aprueba el instrumento. Sin embargo el 20 de abril del mismo año, es vetado por el presidente de la república.

De esta manera el estado como ente político territorial se mantienen en la actualidad sin el instrumento jurídico que lo faculte para desarrollar un sistema tributario sólido, que permita a la vez una menor dependencia de los recursos otorgados por el ejecutivo nacional, y generar una mayor inversión social.

La potestad tributaria del municipio

El sistema tributario municipal, está fundamentado en la capacidad que le concede el texto constitucional, de legislar sobre unas materias establecidas a fin que este pueda recaudar ingresos para financiar su funcionamiento y la inversión en políticas públicas. Es por esto que el artículo 179, de la CRBV, se estableció como fuente de ingresos del ente territorial:

Los Municipios tendrán los siguientes ingresos:

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, servicios, o de índole similar, con las limitaciones establecidas en esta Constitución; los impuestos sobre inmuebles urbanos, vehículos, espectáculos públicos, juegos y apuestas lícitas, propaganda y publicidad comercial; y la contribución especial sobre plusvalías de las propiedades generadas por cambios de uso o de intensidad de aprovechamiento con que se vean favorecidas por los planes de ordenación urbanística.

3. El impuesto territorial rural o sobre predios rurales, la participación en la contribución por mejoras y otros ramos tributarios nacionales o estatales, conforme a las leyes de creación de dichos tributos.

Esta lista, ha permitido que sea el municipio después de la República el ente con la mayor potestad tributaria, permitiendo interpretaciones sobre el alcance de sus competencias, si bien la potestad tributaria del municipio tiene su origen por dos vías distintas, la Constitución de la República -potestad tributaria originaria-, no es menos cierto que existen competencias en esta materia atribuidas a los municipios por medio de una ley-potestad tributaria derivada- esta, tiene como cimiento principal la Ley Orgánica del Poder Público Municipal.

Los tributos en el sistema tributario venezolano

El sistema tributario venezolano, está fundamentado en el artículo 133 del texto constitucional el cual establece “Toda persona tiene el deber de coadyuvar a los gastos públicos mediante el pago de impuestos, tasas y contribuciones que establezca la ley”, este artículo es el fundamento del Principio de Generalidad del Tributo, o Principio de Solidaridad Social, que como nos dice Belisario (2013) es el cimiento de los sistemas tributarios modernos, en los cuales se establecen tributos, generando así la obligación para los ciudadanos dentro de su jurisdicción de cancelarlos.

De esta manera tomando la definición de Moucharfieh, (2013) de que el tributo es “Toda prestación patrimonial obligatoria –habitualmente pecuniaria-exigida a través de una ley, por cualquier ente público autorizado, en ejercicio de su poder de impero” (pág. 490), se puede extraer que todo tributo es: creado por ley, punto en el que no existe discusión en la doctrina por cuanto la tributación sostiene sobre el principio de legalidad, el cual se puede englobar en un aforismo latino “*nullum tributum sine lege*”.

Así mismo, otro carácter de los tributos recaen en la forma de cumplir con la obligación, punto sobre el cual la doctrina mantienen dos posturas, por cuanto por un lado está la que solo considera que se trata de un tributo, aquella obligación que por ley solo puede ser satisfecha por medio de un pago en dinero; mientras que la otra postura doctrinal acepta la existencia de un tributo que pueda ser cancelado por medio de una prestación patrimonial, mas sin embargo esta puede ser o no en metálico; El último carácter fundamental de los tributos está relacionado con el sujeto activo de la relación tributaria, por cuanto dada su naturaleza solo se puede tratar de un ente público. En Venezuela como lo establece el artículo citado supra, existentes dentro del ordenamiento jurídico tres tipos de tributos a saber el Impuesto, la Tasa y la Contribución.

El Impuesto

Considerado como el tributo de mayor abundancia, es definido según Gonzales y Gonzales (citado por Valladares, 2013) como “Una prestación coactiva generalmente pecuniaria, que un ente público tiene derecho a exigir de las personas llamadas por ley a satisfacerlas, cuando realizan determinados presupuestos reveladores de capacidad económica para contribuir al sostenimiento de los gastos públicos” (pág. 502), esta definición reúne los principales elementos del impuesto, como lo es la forma de satisfacer la obligación, la cual debe ser en metálico en la legislación Venezolana; es causada por el cumplimiento de un presupuesto de hecho establecido en la ley, el cual en materia tributaria es denominado hecho imponible; tiene como finalidad ayudar a soportar el gasto público del país, y es recaudado de manera coactiva.

Sin embargo, es necesario hacer mención a otros elementos que no se encuentra dentro de la definición anterior como lo son: la inexistencia de una contraprestación, pues aun cuando el sujeto pasivo-el contribuyente-está obligado a pagar por haber realizado un conducta gravada por un impuesto-hecho imponible- este no obtiene beneficio directo alguno del impuesto que está cancelando, si bien es cierto y tal como establece Ruiz (1993) en este punto

Aun cuando se puede hablar de que los contribuyentes, en forma global, reciben servicios del Estado, es indudable que no existe una relación de causa-efecto, entre el pago del impuesto y el derecho a recibir esos servicios generales, ni menos los especiales (pág. 273)

De igual manera cabe destacar que los impuestos son recabados de los particulares-personas naturales y jurídicas-los cuales son el sujeto pasivo de relación, cayendo en el Estado, en sentido amplio, la titularidad de la relación tributaria.

Clasificación de los impuestos.

La doctrina con él por venir de los años ha tomado diferentes posiciones sobre los criterios que deben a tomarse a la hora de clasificar los impuestos, entre las que se encuentran: Impuestos directos e Indirectos; periódicos o Instantáneos; progresivos o proporcionales; Objetivos o Subjetivos. Aun cuando la doctrina puede ofrecer una

variedad de clasificaciones, se limitará a las anteriores, por considerar que permiten una comprensión general de las distinciones entre los distintos tipos de impuestos.

Impuestos directos o indirectos.

Distinción que tienen su fundamento en la persona que está sujeta a cumplir con la obligación tributaria, por cuanto los denominados directos están intrínsecamente ligados al sujeto pasivo de la obligación, por cuanto es quien ha realizado el supuesto de hecho, y es el obligado por ley a cumplir con la consecuencia jurídica, sin que pueda tomar su lugar otra persona ajena a la relación tributaria, véase el caso del impuesto sobre la renta, el cual en palabras de Valladares, (2013) es el impuesto directo por antonomasia. Por el contrario, se denomina impuesto indirecto, aquel en el cual el obligado a cumplir con la obligación tributaria es una persona distinta a la que dio origen al hecho imponible. Para este caso el impuesto más idóneo para comprenderlo es el impuesto al valor agregado, por cuanto corresponde al que presta el servicio, enterar al tesoro nacional, tributo generado por una actividad realizada por un tercero.

Impuesto periódicos e instantáneos.

Esta clasificación, enfocada en la frecuencia con el que se genera la situación fáctica que da origen al impuesto, es decir que hablaremos de impuesto periódicos aquellos donde el hecho imponible se ocasione consecutivamente sin considerar el tiempo que transcurre antes de generarse de nuevo el hecho imponible, como ejemplos de este impuesto podemos mencionar, aquellos que tributos de carácter anual, tales como el impuesto sobre la renta, el de actividades económicas, de vehículas, también se encuentra el de carácter mensual, en donde se puede englobar principalmente al impuesto al valor agregado. Por el contrario estaríamos hablando de impuestos instantáneos, como apunta Queralt (citado por Valladares, (2013) son aquellos donde “su presupuesto de hecho se agota en un determinado periodo de tiempo” (pág. 509), un ejemplo sería el impuesto sobre sucesiones, donaciones y demás ramas conexas, ya que, en los situaciones jurídicas reguladas, trátase de una muerte, o una donación, en

el momento que se cumplió se extingue, y no podrá-en los mismos términos- volver a surgir.

Impuesto Subjetivos u objetivos.

En este caso el punto de partida para saber si se trata de un impuesto objetivo, o subjetivo va ser la relación que se tiene con el sujeto pasivo, que como en el caso del impuesto sobre la renta-ejemplo clásico de impuestos subjetivo-a no ser que se hubiera generado una cierta cantidad de riqueza, no se estará en la obligación de cancelar el tributo, caso contrario en tributos como el de especies y bebidas alcohólicas, o el impuesto al valor agregado, en donde el solo hecho de comprar un producto, o prestar un servicio es la causa generadora de la obligación tributaria sin que intervenga en lo absoluto la condición de la persona que solicita el servicio, o compra un bien.

Impuestos progresivos o proporcionales.

En esta clasificación se toma como punto diferencial como señala Blanco, (1993), la distribución de la riqueza, es así que se tiene que los impuestos progresivos, serán aquellos en donde indistintamente de la cuantía que genera el hecho imponible, la alícuota se mantendrá fija. Un ejemplo clásico sería el impuesto al valor agregado, ya que sin importar la cuantía del bien que se esté adquiriendo la alícuota en el caso venezolano será del 12 por ciento, por el contrario, los impuestos proporcionales están directamente ligados a la capacidad contributiva del sujeto pasivo. Su explicación resulta más comprensible al analizar el impuesto progresivo por excelencia, que no es otro que el impuesto sobre la renta, en este caso, mientras mayor sean los ingresos obtenidos en un ejercicio económico, más alta será la porción a pagar, considerada como la expresión más fehaciente el principio de distribución de la riqueza en el sistema tributario.

Contribuciones

Al referimos a contribuciones podemos tomar el concepto dado por Giuliani (citado por Caballero 2013) el cual establece que “se caracteriza por la existencia de un beneficio que pueda derivar no solo de la realización de una obra pública, sino también actividades o servicios especiales, destinado a beneficiar a una persona determinada o a un grupo de personas”(pág. 520), es así que tenemos dos tipos de contribuciones, por un lado aquellas que tienen como fundamento la construcción de una obra, y aquellas que buscan un beneficio social para un número de personas determinadas, las cuales al igual que la doctrina serán denominadas: contribuciones de mejoras, y contribuciones especiales.

Contribuciones por mejoras.

Se habla de contribuciones por obra, cuando producto de una actividad realizada por el Estado destinada a prestar mejor servicios públicos, trae como consecuencia un incremento del valor en los Bienes de un determinado grupo personas, Villegas (citado por Caballero P, 2013) indica “que en la contribución de mejoras el beneficio de los contribuyentes deriva de obras públicas que inciden sobre determinados inmuebles cuyo valor suele incrementarse provocando un subsecuente enriquecimiento para el propietario” (pág. 525) de su definición podemos extraer las características esenciales de esta clase de tributos.

Es así que al que las contribuciones de obra se caracterizan por: primero, tienen su origen en una actividad realizada por la Administración Pública, la cual está caracterizada por ser el mejoramiento de los servicios públicos-principalmente los relacionados con las vías de comunicación-; segundo, existe una mejora en el valor de los bienes inmuebles que se benefician de manera directa de la obra realizada, por el Estado; la proporcionalidad entre el beneficio obtenido por el contribuyente-plusvalía- y el importe que deberá realizar por ello.

Contribuciones sociales.

Este tributo de contribución encuentra su origen en los órganos y entes encargados de otorgar beneficios de carácter social a un grupo determinado de la

sociedad, sin que se pueda pretender a una división de los ingresos con base al número de sujetos beneficiados. Es así que la doctrina ha denominado a este grupo de contribuciones como parafiscales, ya que como nos dice Caballero, (2013) “sugiere un paralelismo en virtud del cual la actividad a financiar con el tributo no se predica como propia o exclusiva del Estado, pero tampoco del sector privado.” (pág. 528) de igual forma propone que se le llamen también contribuciones “parapresupuestarias” para de esta manera marcar una diferenciación con los impuestos, pues el dinero que se recaudó por este medio, no va a las arcas públicas, sino tienen como destino financiar el ente u órgano que satisface una necesidad social.

En Venezuela, el desarrollo de la parafiscalidad como medio para autofinanciar los órganos del Estado, que aplique políticas sociales ha ido en aumento, es así que anteriormente, al hablar de contribuciones de este tipo, se solían señalar casi de manera exclusiva las establecidas por la ley del Instituto Nacional de Capacitación y Educación Socialista, la del Seguro Social, la de Vivienda y Habitación, sin embargo es común hoy en día encontrar tributos parafiscales una amplia variedad de leyes, como por ejemplo, la ley de drogas, de bebidas y especies alcohólicas, de ciencia y tecnología. Aun cuando el objeto regulado sea variado, la finalidad de tributo no va ser otro que financiar la aplicación de políticas sociales en favor del colectivo.

Tasa

Esta figura configurada como la obligación que tienen el sujeto pasivo de cancelar una determinada cantidad de dinero, como consecuencia directa de la contraprestación de un servicio por parte de la Administración Pública, es así que según Halvorssen (2013) define la tasa como “aquel tributo cuyo hecho imponible consiste en una actuación de la Administración que se refiere o que afecta directamente al sujeto pasivo” (pág. 514). De la definición señalada puede extraer como características principales de la tasa: primero: viene vinculada a la prestación de un servicio por parte del Estado; y segundo: su utilización no es volitiva por cuando generalmente se tratan

de servicios necesarios para el colectivo, véase el caso de la tasa de entrada al mercado, la del uso de las instalaciones, o la de solicitudes a la administración para la adjudicación de locales.

Así también hay otras características vinculadas a la tasa, que no se desprenden de su definición pero son de considerable importancia, de esta manera tenemos: que no tiene como objetivo la recaudación de dinero para coadyuvar el sostenimiento del gasto público, sino que busca cubrir los gastos ocasionados por la prestación de un servicio a favor del sujeto pasivo. Al igual que un impuesto las tasas solo pueden establecerse por medio de un instrumento legal.

Ahora dentro de la doctrina, existió por un tiempo la diatriba sobre la naturaleza jurídica de los Precios Públicos, y su relación con la tasa, y es que los precios públicos son considerados como lo menciona Ferreiro (citado por Halvorssen 2013), “Un precio que hay que ha de pagarse en cumplimiento de una obligación, normalmente de derecho privado, derivada de un contrato” (pág. 517) de esta manera se pensaba que si los servicios prestados por el Estado, podían ser considerados como tasa-principalmente por medio de compañías del estado, o institutos autónomos-, situación resuelta por la decisión judicial caso Jairo José Aranguren Piñuela y otra, de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de fecha 14 de septiembre del 2004 en la que se estableció el criterio de que para poder referirnos a una tasa, el servicio solo pueda ser conseguido por medio de la Administración Pública, no pudiendo encontrarlo bajo ningún concepto en el sector privado.

El sistema tributario municipal

El texto constitucional, al establecer cuáles son los ingresos que iba a percibir el municipio, enunció una serie de tributos que deben ser regulados por medio de ordenanzas a fin de crear un sistema tributario propio. Este sistema debe cumplir con una serie de requisitos, como indica Torres García, (2011), al mencionar que los impuestos que conforman el sistema, deben: ser productivos y generar un rendimiento

suficiente; no deben representar una carga excesiva para los contribuyentes; debe ser lo más simples posible de manera que le garantice al contribuyente la mayor seguridad posible sobre cómo debe cancelar sus obligaciones (modo, lugar y fecha del pago) debe establecerse de manera que estimule la actividad productiva.

El sistema tributario municipal está conformado por una serie de tributos de distinto origen, ya que se pueden encontrar para aquellos cuya arraigue se halla en el texto constitucional, y aquellos que fueron atribuidos a este por medio de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, es por esto que para una mayor comprensión de los alcances impositivos del ente municipio se estudiaran las principales figuras que integran el conjunto impositivo del ente político territorial.

Impuesto sobre actividades económicas

Este tributo de rango constitucional encuentra su fundamento en el artículo 179 de la carta magna, tiene como objeto gravar el enriquecimiento producto de una actividad comercial realizada dentro de la jurisdicción del ente municipal. Ahora bien cabe destacar los caracteres esenciales que posee este tributo, que como los explica Ruiz (1993) se trata de un impuesto real, por cuanto para su cálculo y el establecimiento de las alícuotas aplicables no toma en cuenta la condición del contribuyente pues para esto se toma únicamente el monto de los ingresos brutos.

Así también se trata de un impuesto proporcional, pues como nos señala Torres (2011) el alícuota sobre la cual se va calcular la cantidad a pagar, no tomará en cuenta la variación de la base sobre la cual se realiza el cálculo. Hablamos a su vez de que se trata de un tributo periódico, pues grava el enriquecimiento que se obtiene en un periodo de tiempo, generalmente se establece de un año calendario, sin que esto implique que no pueda establecerse un periodo mayor. Ahora bien existen dos posturas al referirse si se trata de un impuesto directo o indirecto. En este punto en particular Ruiz (1993) lo considera indirecto por cuanto:

La inmediatez del hecho imponible con la base imponible, y la exigibilidad de la obligación tributaria incentivan naturalmente la traslación del

gravamen a los precios de los bienes y servicios, sin perjuicio de las trabas externas que puedan exigir para ello (pág. 301)

Al respecto Torres, (2011) considera que es un impuesto directo por cuanto “grava una actividad económica lucrativa en una determinada jurisdicción” reconoce el autor anterior la existencia de una parte de la doctrina que considera que se está hablando de un impuesto indirecto.

Se considera que se está hablando de un impuesto directo dado que el hecho imponible que se regula, no es la venta de bienes y servicios, se trata por el contrario del enriquecimiento producto de la realización de una actividad comercial, por cuanto al establecer que se puede trasladar el gravamen-en este caso pagar el impuesto- al producto final trátase de un bien o un servicio, y por esto pasaríamos a hablar de un impuesto indirecto, nada impide que se considere al impuesto sobre la renta, como uno más dentro de esta clasificación, por cuanto todas aquellas personas-naturales o jurídicas- que obtengan sus ingresos producto de una actividad comercial, “podría” trasladar el pago al precio del bien.

www.bdigital.ula.ve

Impuesto sobre inmuebles urbanos

Como nos dice Gianini (citado por Rodríguez, 2013) el impuesto inmobiliario “es el más antiguo de los impuestos directos. La tierra era la fuente primordial de riqueza, y por eso era la preferida entre los diversos objetos de imposición” (pág. 736) es así que la Constitución Nacional siguió la tradición que arranca-en Venezuela- desde la ordenanza de impuesto sobre inmuebles urbanos del municipio Libertador del Distrito Capital de fecha 28 de mayo de 1875. El hecho imponible este caso, como lo señala D’Vivo, (2013) la tenencia de un derecho real, sobre un inmueble que se encuentre dentro de la jurisdicción del municipio, de igual manera estará sujetos a este tributo aquellas personas que sean beneficiarios de las concesiones sobre bienes propiedad de la municipalidad, en este caso nos estaríamos refiriendo a los ejidos.

El impuesto sobre inmuebles urbanos se caracteriza por ser un impuesto local, ya que su rango de aplicación está delimitado por la jurisdicción del municipio; es un impuesto real, por cuanto para determinar el monto a pagar se toma en cuenta

únicamente las cualidades del inmueble sin revisar la condición del contribuyente; se trata de un impuesto proporcional, ya que como el impuesto a actividades económicas se trata de una alícuota fija la que se utiliza para la realización del cálculo a pagar.

Ahora bien la particularidad de este impuesto se encuentra en la definición que se deba entender por inmuebles urbanos ya que como menciona Torres (2011), fue la extinta Corte Suprema de Justicia quien en sentencia de fecha 24 de noviembre de 1983 estableció que:

El carácter urbano de un inmueble se determina entonces por oposición a lo rural, a lo rustico, y alude a la condición de áreas acondicionadas para la realización de actividades propias de la vida urbana, o susceptible de tal acondicionamiento en forma inmediata. Desde el punto de visara jurídico formal, la determinación de áreas urbanas debe hacerse mediante un acto de autoridad, que defina por delimite geográficamente tales áreas, con lo cual las zonas excluidas no son susceptibles de soportar los efectos de tal condición sean favorables o no

Este criterio motivado por los constantes intentos de los municipios de regular las zonas rurales dentro de su jurisdicción, estableció el alcance sobre el que podían llegar los municipios a la hora de reglar el impuesto. La clasificación de que inmuebles serán considerados urbanos va recaer en el propio ente municipal mediante la utilización de ordenanzas de zonificación que delimite que espacio es rural, y cual urbano, permitiendo así recaudar, con una mayor eficiencia el impuesto sobre estos inmuebles, y tener un mayor control sobre el uso que tiene los distintos espacios dentro del municipio.

Impuesto sobre vehículos.

De rango constitucional, este tipo impositivo presenta una discusión en la doctrina en cuanto a su naturaleza jurídica ya que siguiendo la postura doctrinal de la extinta Corte Suprema de Justicia, tal como señala Torres (2011), se está en presencia de una tasa y no de un impuesto, puesto que se considera que lo que se cancela no es la tenencia de un vehículo sino, el uso de la vialidad pública. Ahora bien, la carta magna, y la legislación municipal lo considera un impuesto, cuyo hecho imponible no es otro que la tenencia de vehículos de tracción mecánica que sean propiedad de

ciudadanos cuyo domicilio se encuentre dentro de la jurisdicción de municipio, siendo esta persona el sujeto pasivo de la relación jurídico tributaria.

Ahora bien, la principal discusión dentro de la doctrina sobre este impuesto, es la determinación sobre que se considera domiciliado en el municipio. Punto sobre el cual se ha llegado a un acuerdo al considerar, que están obligadas a pagar este impuesto las personas jurídicas que ubique dentro de la jurisdicción del municipio, su asiento permite al cual se destine el uso del vehículo. De igual forma estarán sujetos al pago los encargados de prestar el servicio público de transporte que sea beneficiado de la concesión de rutas.

Impuesto sobre espectáculos públicos.

Nos señala Torres Garcia, (2011) pues por un lado busca obtener una fuente de ingresos y por otro lado busca regular los espectáculos públicos, por tanto será el ente municipal, emite la autorización necesaria para la realización de estos, así como las condiciones en que podrán ser llevados a cabo: donde se pueden o no dar, si está permitida la entrada de menores de edad, el horario dentro del cual podrá celebrarse o cualquier tipo de regulación que desee en pro del beneficio de la comunidad establecer. Ahora bien, la definición sobre lo que es considerado un espectáculo público es en líneas generales uniforme en los municipios del país, la ordenanza del municipio Chaco del distrito capital lo define como:

Toda demostración, despliegue o exhibición de arte, cultura, deporte o cualquier actividad recreativa, de diversión o esparcimiento que con habilidad, destreza o ingenio se ofrezca a los asistentes, bien sea en forma directa o mediante sistemas mecánicos, eléctricos, electrónicos de difusión y transmisión, en lugares, locales, establecimientos, sitios públicos o salas abiertas al público y cuyo acceso o exhibición al público esté condicionado o no, a la cancelación de un valor monetario

Es así que el hecho imponible de este impuesto en particular se puede definir como la realización de un espectáculo, dentro de la jurisdicción del municipio, la base imponible, y la forma de calcular el monto a pagar va ser determinado de la disposiciones que contenga cada instrumento jurídico en particular.

Impuesto sobre juegos y apuestas lícitas.

Moya (citado por Torres Garcia, 2011) define el hecho imponible de este impuesto como:

Hecho de pactar una apuesta o la adquisición formalizada ante el ente organizador, de billetes, vales boletos, cartones, formularios o instrumentos similares con motivo de la realización manual o mediante equipos electrónicos de sorteos, apuestas y cualquier otra actividad que se efectuó en sistemas de juegos lícitos dentro de la jurisdicción del municipio

Su definición, permite establecer cuáles son las actividades que estarán sujetas al pago del mencionado impuesto. De igual forma el sujeto pasivo de la relación será, aquella persona que realice la apuesta, compre el boleto, tiquete o cartón, sin que esto imposibilite que sean establecidos agentes de retención, con lo cual se logre la percepción de estos ingreso de una manera más eficaz, y la base imponible estará limitada al valor que tenga este instrumento por cuanto, el premio, sin importar su cuantía será gravado por los tributos establecidos por el Poder Nacional.

www.bdigital.ula.ve

Impuesto sobre publicidad y propaganda

Nos señala Rangel, (2013) que no es sino hasta la constitución de mil novecientos noventa y nueve (1999), cuando es atribuida de manera expresa la competencia en esta materia a un ente territorial, en este caso el municipio, pero que esto no implica que no existan antecedentes sobre el cobro por este concepto en la historia tributaria venezolana. De manera confiable se puede establecer que los primeros datos de este tributo comenzaron con la Constitución de mil novecientos sesenta y uno (1961) en la cual por medio de la potestad tributaria residual, los entes municipales podían regular esta materia, no siendo sino hasta mil novecientos setenta y ocho (1978) por medio de la Ley Orgánica del Régimen Municipal, en donde se le atribuyó el poder al municipio de regular esta materia.

El hecho imponible en este caso, es la realización de toda actividad que tenga por objeto llamar la atención de las personas, es así que la ordenanza del municipio Maracaibo del estado Zulia, considera como publicidad e su artículo 2 “todo medio de

comunicación gráfica, sonora o de proyección audiovisual para propagar e identificar ideas, mensajes, conceptos, productos, marcas denominaciones comerciales, firmas o empresas” esta definición similar en el resto de los municipios permite entre otras cosas gravar la realización de cualquier actividad que tenga como fin dar a conocer algún, producto, bien o servicios. Aunado a esto, es común que el margen de aplicación de estos instrumentos incluya la publicidad que sea realizada en espacios cerrados, siempre y cuando sean de acceso público, con lo cual incluye desde cines y teatros hasta centros comerciales.

Análisis de la estructura y vigencia actual de la ordenanza del mercado

La ordenanza del mercado municipal dictada con fundamento en el artículo 56 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal 2005 la cual en su literal F establece: “Son competencias propias del Municipio las siguientes Los servicios de agua potable, electricidad y gas doméstico; de alumbrado público, alcantarillado, canalización y disposición de aguas servidas; de mataderos, cementerios, servicios funerarios, de abastecimiento y mercados”, de ahí el Poder Legislativo municipal dicta el 24 de agosto del 2006 la tercera reforma del mercado municipal del municipio cárdenas, ahora bien para comprender bien si tiene vigencia en la actualidad, es necesario la realización de un análisis de forma y fondo del instrumento legal Carrasquero Martínez, (1992) nos define la ordenanza como:

Norma de aplicación general sobre asuntos específicos de interés local, se denominan ordenanzas tal como lo expresa el art. 4 de la LORM. Como toda ley, la ordenanza debe tener un alcance general y no particular, siendo esta su característica fundamental. Por lo consiguiente no es posible pensar en dictar una ordenanza para o personas individualizadas. Pero además, la materia regulada en ella debe ser de interés local.

De esta manera engloba los elementos esenciales que debe cumplir todo texto jurídico de los municipios, si bien es cierto que son similares a las de las leyes

nacionales, su principal particularidad es que están destinadas a regular asuntos de la vida local principalmente. Es así que el texto municipal se puede clasificar, según el objeto a regular, es decir se cuentan con ordenanzas de servicios, de hacienda, urbanísticas y administrativas, todas sometidas a un mismo tipo de procedimiento de formación.

Según la clasificación de ordenanzas que realiza Carrasquero (1992), se tienen que estas están divididas en:

1. Las ordenanzas de hacienda: que son las encargadas de regular lo concerniente a los ingresos públicos municipales, así como el régimen de los bienes públicos, su utilización, administración y conservación, así como lo concerniente al establecimiento y perfeccionamiento del sistema tributario municipal, mediante la reglamentación de los tributos de origen constitucional y legal.
2. Las ordenanzas urbanísticas: las encargadas de regular el crecimiento de los centros urbanos, por medio de la implementación de normas relativas a la construcción, la zonificación, se reglamenta de esta manera el usos de los edificios cuya titularidad corresponde al municipio, el uso que se les debe y la forma a de administrarlos.
3. Las ordenanzas administrativas: son aquellas que vienen a regular el funcionamiento internos de los órganos y entes de la administración, su estructura y funcionamiento, la forma en que estos atienden a los administrados. Este tipo de instrumento en general normaliza un número reducido de personas, por cuanto los afectados directamente son en la mayoría de los casos, los funcionarios que presten servicios bajo la dependencia del ente municipal.
4. Las ordenanzas de servicios: son las que están encargadas de regular el funcionamiento, gestión administración, utilización, y la forma en que serán prestados los servicios públicos considerados por ley como servicios municipales. Se encuentran en este grupo lo que vienen a ser, la limpieza urbana, el transporte público, los organismos de bomberos, los terminales de transporte, los cementerios, mataderos, mercados y cualquier otro que preste el ente municipal.

En vista de la clasificación anterior, se puede determinar que la ordenanza de mercados está clasificada dentro de las de servicios, por cuanto regula el uso y

funcionamiento del mercado municipal. Teniendo a sus vez caracteres del tipo de hacienda y de las administrativas.

Estructura de la ordenanza

La ordenanza como la define Ruiz (1993) como el conjunto de normas de aplicación general, pero ubicado en un contexto local, es así que aunque sea de un alcance limitado-la jurisdicción del municipio- debe de contar con una serie de requisitos de forma que le permitan al administrado la mayor comprensión de las normas que lo regulan, de esta manera establece el autor que si bien es cierto no hay un manual sobre cómo deben ser dictados los instrumentos jurídicos municipales, estos tienen a seguir una estructura similar a las de las leyes de la República. Es así que tenemos dentro del sistema jurídico venezolano dos formas de separar las partes que conforman cada texto jurídico en particular, la primera realizando una división en tres niveles, títulos, capítulos, artículos, por otro lado, en instrumentos de menor extensión, se suele usar una división de dos niveles, de Capítulos y Artículos.

Ahora bien, la ordenanza de mercados estructurada en tres niveles-al menos en esencia- ya que al analizar el texto se encuentran títulos, capítulos y artículos, en la realidad legislativa venezolana, los artículos van subsumidos dentro de los capítulos y estos a sus vez dentro de los títulos, de manera que se pueda analizar con claridad un texto jurídico, al saber la ubicación de cada norma en particular.

Del contenido de la ordenanza

Titulada “Ordenanza sobre la tercer reforma de la ordenanza del mercado municipal del municipio Cárdenas”, está compuesta en el Capítulo I, en el cual se encuentran las disposiciones generales en ellas se establece que será regulado por medio de ella, así como su área de aplicación y las tarifas que se deberán cancelar por

funcionar dentro de las instalaciones. En el Capítulo II, denominado “el mercado municipal de Tariba” se establece cual será el uso que se le deberá dar, y quienes podrán usarlo para desempeñar en el actividades comerciales. Posteriormente señala cuales son las áreas que lo conforman, realizando una breve y genérica descripción de cada una de ellas y al finalizar establece cual será el horario en el cual se deberá desarrollar las actividades.

Seguidamente se encuentra el Título II-el Título I es inexistente- el cual vienen a regular los almacenes, de esta manera establece por un lado que solo los adjudicados podrán guardar sus productos en las instalaciones, con las limitantes que se establezcan por motivos de salubridad, y el Instituto Nacional para la Defensa del Consumidor y del Usuario-hoy en día Superintendencia de los Derechos Económicos-en lo respectivo a las normas para su preservación. De igual manera regula la situación de aquellos productos que sean susceptibles de descomposición, los cuales podrán almacenarse únicamente en cavas refrigerantes, enunciando unas normas sobre el control que deberá llevarse en este caso.

Posteriormente siguiendo la numeración se encuentra el Título III, que viene a regular la figura del administrador del mercado municipal, estableciendo a que dirección estará adscrito, los requisitos que para ocupar el cargo, una lista detallada de las funciones que deberá cumplir mientras este en ejercicio, y las causales que pueden llevar a su remoción de puesto.

Al avanzar en el contenido de la ordenanza se encuentra el Capítulo II, que comienza con el Título 1, que viene a establecer las normas que rigen dentro del mercado municipal, estas buscan regular lo concerniente a las autorizaciones para la construcción de mejoras, así como el procedimiento administrativo al que estará sujeta la aprobación, una serie de prohibiciones entre las que destacan la del consumo de bebidas alcohólicas, y el de pernóctar fuera del área destinada para tal fin, y una serie de exoneraciones de responsabilidad para la alcaldía, en los caso de terremoto, incendio, inundaciones y situaciones de índole similar, destacando igualmente que las autoridades nacionales competente, tendrán libre acceso a las instalaciones y la obligación para la administración de brindarle toda la ayuda que puedan requerir.

Posteriormente se encuentra el Capítulo III el cual viene a establecer lo que se va considerar como expendedor, así como su clasificación para los efectos de la ordenanza realizando un enunciado de cada uno de los tipos establecidos. De igual manera realiza una definición de lo que se considera carretillero, vendedor ambulante, así como los requisitos para poder estar bajo una de estas dos figuras. Al avanzar se establecen las obligaciones que deben cumplir todos los expendedores, así como una serie de prohibiciones destinadas a los vendedores al mayor, principalmente relacionadas con la cantidad mínima de productos que pueden expender, bajo la figura de mayorista. Seguidamente se encuentra el Título II que viene a regular el procedimiento para la adjudicación del uso sobre los puestos o locales, así como los requisitos que se deberán presentar al momento de formalizar la solicitud, la vigencia del contrato, así como las prohibiciones que tienen una vez sea adjudicado, y las reglas normas que debe seguir para no ser sujeto de sanciones.

Posteriormente se encuentra el Capítulo IV, el cual viene a tratar el tema de las disposiciones sanitarias, enunciando una serie de normas sobre la forma de almacenar los distintos tipos de productos, la separación que debe existir entre ellos, así como la obligación que en cada local exista un recipiente de unas características específicas destinado única y exclusivamente al depósito de desechos. Así también establece, las normas de higiene que se deben llevar en los locales en donde se preparen alimentos, la prohibición de arrojar cualquier tipo de sustancia al piso, las normas que deben cumplir los expendedores de animales en pie, y la obligación por parte de la administración de no permitir la acumulación de desperdicios, y de realizar por lo mínimo tres veces al año un plan de fumigación.

El Capítulo V nos viene a establecer cuáles son las sanciones para el incumplimiento de las normas establecidas en la ordenanza así como el procedimiento que se deberá seguir en cada caso. Así también establece el quantum de las multas a aplicarse así como los recursos administrativos que se pueden intentar en cada caso, estableciendo que para poder recurrir de cualquier sanción impuesta por la administración del mercado, es necesario depositar el monto reclamado.

El Capítulo VI, vienen a establecer las tarifas que se cobrará por los distintos servicios que presta el mercado municipal, así como las tasas que se deberán cancelar los expendedores adjudicados, los vendedores ambulantes y ocasionales, la tasa por el uso del estacionamiento. Si bien en algunos casos se establece un monto fijo, mensual, o diario, que deberá cancelarse, en otros el instrumento menciona es la base sobre la que se calculará el monto, dependiendo en ocasiones de los metros cuadrados que ocupa el lugar, o bien de la cantidad de animales en pie que se tiene.

Seguidamente se encuentra el Título III, viene en su Capítulo I a regular “la casa de abasto” definiendo que es, y cuál es su finalidad, una ubicación genérica de la misma al mencionar “ubicada en la ciudad de Tariba”, quien ejercerá su administración, y cuáles son los requisitos que se debe tener para ocupar el cargo. En el Capítulo II, se establece la regulación jurídica de las mejoras que se realicen dentro de las instalaciones, una serie de prohibiciones sobre el lugar donde se pueden establecer puntos de venta, y una norma donde la alcaldía no se hace responsable de reparar daños por concepto de desastres-inundaciones, incendios, terremotos.

Al concluir se encuentran las disposiciones finales, en las cuales se establece por una lado la creación de un reglamento que desarrolle con profundidad las tarifas, y de igual forma se señala que estas podrán ser consideradas por el Concejo Municipal, o cuando a sea solicitado por un administrado, o por algún órgano de la alcaldía. Así mismo se establece que dentro del horario habrá vigilancia policial, con la finalidad de hacer cumplir las normas existentes en el texto jurídico.

Vigencia de la Ordenanza

En el tiempo que ha trascurrido desde que fue promulgado el texto normativo, la realidad social de la sociedad, del municipio, y del país es otra. por un lado el mercado ya no abastece solamente el estado Táchira, y sus alrededores, sino que se ha convertido en el centro de acopio para distribución a todo el occidente del país, llegando incluso abastecer los puestos eventuales de venta de hortalizas en la capital de le República; y por otro, la difícil situación económica que se vive trae como

consecuencia que grandes cantidades de personas vengan a las instalaciones a hacer sus compras con la finalidad de ahorrar, y a la vez llevar productos de calidad.

Por otro lado al convertirse el mercado, en el principal centro de acopio de productos agrícolas del estado Táchira y sus alrededores, su actividad comercial se realiza todos los días de la semana, las 24 horas del día, por cuanto las normas sobre los días laborables, y el horario que se estableció en 2006, no es más que letra muerta, por cuanto la realidad social supero lo establecido en el instrumento. De igual manera, hay situaciones que no fueron reconocidas dentro del instrumento jurídico, entre las que cabe destacar la situación del “mercado al detal” que se realiza el mercado, únicamente los lunes.

Al analizar la norma en conjunto se puede determinar que por una lado hay situaciones que producto de la evolución de la sociedad han ocasionado el atraso de la norma jurídica, trayendo como consecuencia una pérdida de efectividad al regular la situación para la que fue creada, y por otro, una serie de disposiciones que si bien es cierto no son modificadas por situaciones de carácter social, están inmersos en causales de ilegalidad, lo cual hacen anulables cualquier acto que se tome con fundamento en estas normas.

Entre las normas que han perdido vigencia producto de la evolución de la sociedad se puede destacar por un lado el horario de trabajo enunciado en el artículo 4 del instrumento, en el cual se establece que el mercado desarrolla sus actividades los días lunes, martes, sábado y domingo, esta lista taxativa de días, hace presumir que los restantes tres días, de la semana no se pueden realizar actividades comerciales en el mercado. Esta norma, que en la realidad social no es más que letra muerta.

Por otro lado, si bien es cierto que las disposiciones finales establece que se creará un reglamento que desarrolle a profundidad lo establecido en la ordenanza sobre las tarifas, no es menos cierto que desde la instauración de la unidad tributaria, como medida de cuantificación dentro de la Administración Pública, los textos jurídicos que se promulgan, en especial los que revisten un carácter pecuniario, al momento regular los tributos, en este caso tasa, lo hace de tal manera que no requiera una modificación en un tiempo cercano, distinto el presente caso, que aun cuando el texto utiliza la

unidad tributaria, las obligaciones en el establecidas no son acordes, ni en proporcionalidad, ni con la realidad económica del país.

El texto bajo análisis revive figuras de antaño prohibidas en la legislación venezolana como lo es el *Solve et repete*, que en este caso significa que para poder tener derecho a recurrir, es necesario primero cumplir aquello que se pretende impugnar, en el caso en particular según lo dispuesto por el artículo 61 de la ordenanza del mercado municipal párrafo tercero, es requisito para la admisión de cualquier reclamo o recurso contra las multa establecidas “depositar previamente en la oficina de administración del mercado la cantidad reclamada”, lo cual es una violación al ordenamiento jurídico venezolano.

De igual manera ocurre con lo establecido en el artículo 13 párrafo tercero que reza “Se establece claramente, que las ampliaciones y mejoras efectuadas por los particulares en el Mercado Municipal quedara en beneficio del mismo, sin que la Alcaldía indemnice por este o por ningún concepto aquel que las ejecute” esta disposición viola por un lado el derecho a la propiedad no sobre el terreno, sino sobre las mejoras, y se estaría en presencia de un enriquecimiento sin causa, ya que en el caso en narras, el ente municipal estaría adquiriendo unas mejoras, no construidas por él, pero que traen como consecuencia un aumento en el patrimonio.

Los principales problemas que presenta el instrumento jurídico, con respecto a su vigencia se debe por un lado a la falta de planificación al momento de su creación, y por otro, aumento de la actividad comercial el mercado municipal, que ha ocasionado su crecimiento, desordenado y sin control, y sin un instrumento jurídico que regule tal crecimiento, ocasionando problemas de índole administrativo, y en la prestación de los servicios públicos esenciales.

Análisis de las ordenanzas que regulan los mercados municipales en distintos municipios

Las leyes, en este caso bajo la figura de ordenanza están diseñadas para regular por un lado las situaciones de la vida local dentro del municipio, y por otro la administración y funcionamiento de los distintos organismos que integran el Poder Público Municipal. Ahora bien, esta situación permite que dentro del ordenamiento jurídico venezolano, exista la posibilidad de estudiar los distintos textos que regulan los mercados, permitiendo así la comparación en la forma en que se dio solución a las problemáticas de cada región en particular.

De esta manera, se puede decir que se puede realizar un estudio de derecho comparado, al analizar entre la forma de regular los mercados municipales, en varios de los municipios del país e incluso en municipalidades de España, que presentan similitudes con el sistema jurídico venezolano. Es así como se puede observar los puntos fuertes de cada instrumento, revisando su posible adaptación a las condiciones propias, y de esta manera mejorar el ordenamiento propio.

www.bdigital.ula.ve

Ordenanza del municipio Lagunillas del estado Zulia

Lleva por nombre, “Los Mercados Públicos Municipales”, establece en su Título I, que regular todos los mercados públicos que estén dentro de la jurisdicción del municipio, y que este servicio de mercado podrá ser prestado por la municipalidad de manera directa; por personas naturales o jurídicas, en este caso será por intermedio de un instituto autónomo; o por la concesión o contrato que se le dé a entes descentralizados o compañías del Estado.

Seguidamente el Título II, Capítulo I está referido al lugar donde debe realizarse la prestación del servicio, en la cual se menciona que serán edificaciones destinadas únicamente a tal fin, y que deberá estar dividida en puestos y locales, y estos a sus vez estarán agrupados en virtud de la actividad comercial que se realice. Seguidamente señala el texto la obligación que tiene todas las personas que presten sus

servicios en las instalaciones de pagar todos los impuestos, en especial el de actividades económicas, o de índole similar. Para finalizar se encuentra por un lado, la norma que según la cual la alcaldía no es responsable bajo ningún termino de los daños ocasionados producto, de catástrofes naturales y que corresponde al alcalde reglamentar la ordenanza sin alterar su espíritu y propósito.

El Capítulo II, está destinado a la definición, clasificación y regulación de los expendedores, así como una serie de prohibiciones entre las que se encuentran la referida a que no está permitida la venta de bebidas alcohólicas, ni colocar anuncios, productos o cualquier otro instrumento que obstaculice el libre tránsito de los vendedores, y compradores. El Capítulo III, establece las normas que deberán seguir las personas que pretendan la adjudicación de un local, así como las normas que rige la relación con el adjudicado, como la del uso personal y exclusivo, por cuanto no se podrá vender, alquilar, permutar ni ceder bajo ninguna forma, así como la limitación en principio, de un solo local por persona, sin embargo se podrá por carta motivada solicitar espacios continuos adicionales.

El Título IV, es el que regula lo concerniente a la administración de los mercados municipales, estableciendo los requisitos que debe tener el administrador, y quien será el encargo de nombrarlo, por cuanto reza la norma que si el servicio-de mercado- es prestado por una persona distinta al ente territorial será esta la encargada de realizar la designación, respetando lo establecido por la norma. Enunciando a su vez las obligaciones que debe cumplir, así como las causales de destitución, además trata lo referente al personal administrativo su contratación y destitución, desarrollado a profundidad en el reglamento respectivo.

El Título III, viene a regular la figura de los mercados libres, que son aquellos que se realiza en lugares abiertos, distintos de los mercados municipales, y se realizan según fechas establecidas, con preferencia los días domingo y feriados, su convocación será competencia del alcalde, y las personas que deseen realizar actividad comercial ese día, deberá cumplir con los mismos requisitos que la de los expendedores en los mercados ordinarios, posteriormente en el Título IV regula lo relacionado con los depósitos y almacenamiento de productos en las instalaciones, enunciando normas

acerca del tiempo en que podrá estar los distintos productos almacenados fuera de cavas de refrigeración, y la forma de llevar el control en caso de los productos guardados en ellas. El Título V viene a establecer las disposiciones sanitarias que se deberán cumplir en todas las actividades que se lleven a cabo dentro de las instalaciones, teniendo énfasis en aquellas que preparen alimentos para el consumo humano.

El Título VI viene a establecer la regulación que tendrán los “vendedores ambulantes o buhoneros” así como lo referido a la instalación de puestos o kioscos destinados a la venta de comida y otros enseres, estas figuras vienen a ser definidas en el Capítulo I, el II, trata principalmente lo relacionado al trámite administrativo para obtener la autorización de instalación del puesto o kiosco y las condiciones que debe cumplir para la misma, así como los lugares donde le puede ubicar, pasando a regular a su vez las sanciones que ocasionara la omisión de la autorización. Sobre los vendedores ambulantes no hace mayor referencia, sino que la norma establece que deberá dirigirse al alcalde solicitando la respectiva licencia.

El Título VII, regula lo referente a las sanciones que ocasionara el incumplimiento de las normas establecidas en el texto jurídico, estas pueden ser multas que oscilaran de 2 a 10 unidades tributarias, pudiendo duplicarse en caso de reincidencia. También se señalan otras consecuencias como el cierre del establecimiento por periodos de 5 días, o incluso la resolución del contrato, y en este caso la norma menciona el procedimiento que se debe seguir si se desea recurrir. Para finalizar esta el título VIII, en el cual esta las disposiciones finales, en las cuales se deroga el texto jurídico anterior.

Ordenanza del municipio San Cristóbal del estado Táchira

Denominada “ordenanza sobre mercados y ferias municipales” viene a regular lo concerniente a los mercados dentro de la jurisdicción del municipio, y las condiciones que deben existir para la formación de estos, es así que se destina el Título I, a establecer las disposiciones generales que se regulara con el texto, y mencionando

que todo mercado o feria que sea aprobado por el concejo, se la agregara obligatoriamente la denominación de “municipal”

El Título II, comienza estableciendo que solo el municipio será el encargado de la realización de mercados libres, y que será la alcaldía la encargada de velar por la existencia de suficientes recursos con los cuales se pueda satisfacer las necesidades de la población, de esta manera la norma menciona que la alcaldía procurará que en aquellas poblaciones con más de 5000 habitantes, y que estén a una distancia superior a 5 kilómetros del mercado más cercano, el establecimiento de mercados municipales fijos, o eventuales, con la finalidad de garantizar el abastecimiento de la localidad.

Así mismo el texto jurídico establece que los mercados municipales se dividirán en locales, agrupándolos según los productos de se comercialicen, de igual la competencia en mejoras, ampliaciones y eliminaciones estará a cargo de la alcaldía municipal, previo informe de la dirección de empresas y servicios. Reza la ordenanza la obligación que tienen los adjudicatarios de pagar y estar al día con los tributos existentes en la municipalidad, en especial el de actividades económicas al igual que en la ordenanza del municipio Lagunillas y Cárdenas el texto jurídico menciona que la alcaldía no será responsable por los daños ocasionados por catástrofes naturales, alteraciones sociales de ningún tipo, así mismo establece por la prohibición de instalación en las inmediaciones de puestos ambulantes, así como la obligación para los expendedores de usar uniforme, y que el horario de funcionamiento será dictado por resolución especial.

El Capítulo II, vienen a regular la figura del expendedor o adjudicatario que a sus efectos son sinónimos, comenzando primero por definirlos, para posteriormente establecer cuáles son sus deberes, las limitantes con respecto a los sitios de exhibición de sus productos y la prohibición del consumo y comercialización de bebidas alcohólicas, y que el pago del alquiler, por el uso del local deberá ser cancelado en la caja del mercado municipal. El Capítulo III y IV regula lo concerniente al contrato, y el procedimiento mediante el cual se puede solicitar, solo podrá solicitarlo personas naturales, venezolano o extranjero residente. No podrá ser objeto de traspaso, y no podrá otorgársele a personas que tengan grado de consanguinidad o afinidad con algún

expendedor que este ya en el mercado municipal, así también solo se otorgará un local por persona, y cuando no existan puestos disponibles, las solicitudes será atendidas en orden de prelación, para cuando generen vacantes.

El capítulo V vienen a regular la administración y funcionamiento, y en su sección primera regula la junta fiscalizadora, la manera en que esta está conformada y las funciones que debe cumplir, entre las que destaca velar por que los productos que se expendan sea de buena calidad, y aptos para el consumo, así como también recomendar a la alcaldía las modificación, ampliaciones o cual otra situación en pro de prestar un mejor servicio a la comunidad. La sección II, trata lo referente al administrador, el cual será nombrado por el alcalde, así como las funciones que este deberá cumplir.

El Título III, comienza con la regulación en el Capítulo VI de los mercados libres, para los cuales la alcaldía velará por que se cuente con las condiciones necesarias para su funcionamiento, así también que las personas que deseen prestar sus servicios en ella, deberá cumplir con los mismos requisitos exigidos para los expendedores en mercados ordinarios, así como el deber de estos de retirar completamente los toldos, mesas y demás instrumentos que utilicen para exhibir y vender sus productos. Seguidamente está el Título IV, que trata sobre el almacenamiento, en este caso serán propiedad de la alcaldía, y para usarlos deberá pagarse un alquiler, sin embargo no podrán guardarse los productos-de ningún tipo-por más de 24 horas, y en aquellos casos en que el objeto a guardar sea perecedero deberá cancelarse el monto correspondiente por adelantado.

El Título V trata lo concerniente a las medidas sanitarias que deberán tener los expendedores al momento de comercializar su productos, haciendo especial referencia por un lado a aquellos en los cuales su actividad comercial consiste en la elaboración de productos alimenticios, en lo referido al higiene que debe existir en la zona en la que se desarrolla la preparación, así como la ubicación de los depósitos de desperdicios, y los requisitos que estos deben cumplir. Por su parte los expendedores de carne, tiene regulación exclusiva para ellos, como lo es que los garfios no deben estar cerca del público, y que sus uniformes deben estar en perfecto estado de pulcritud.

El título VI está destinado al regular lo concerniente los tipos de sanciones que se podrán imponer, las cuales variarán de amonestación escrita, cierre temporal de las actividades, y sanciones de contenido pecuniario. Se establece además el procedimiento para recurrir la sanción, y los lapsos que se tienen para ello. Finalmente el título VII regula las ferias, y se establece una regulación en cuanto a los requisitos que debe tener la solicitud que presente un particular para que le sea permitida, el uso de los espacios públicos y el alquiler que se deberá pagar en estos casos, así como la obligación de incrementar la seguridad y vigilancia en la zona donde sea realizada por el tiempo que esta dure. El título VIII, solo contiene la disposición derogatoria de la norma anterior.

Ordenanza del municipio Libertador del estado Mérida

Denominada “Reforma Parcial de la Ordenanza para el Funcionamiento y Control de los Mercados Municipales”, el Capítulo I, al explicar cuál es el objeto del texto jurídico, realiza una definición de lo que se entiende por mercado. De igual forma se establece que el único autorizado para su creación es competencia exclusiva del municipio, posteriormente se enuncian cada uno de los mercados existentes, así como su dirección, y el objetivo de estos, que no es otro que facilitar el expendio de productos, según el ramo que desarrolle cada uno. Así mismo y por la particularidad, se hace una definición de lo que se entenderá por “mercados artesanales” y artesano, pues estos tienen un fin específico que es la promoción y difusión de la artesanía venezolana.

El Capítulo II viene a desarrollar los establecimientos de cada uno de los mercados, las plantas, su distribución, la cantidad de puestos o locales que existen, y los productos que se pueden expender en cada uno de ellos, así como la obligación para la municipalidad de consultar con antelación a la directiva, sobre las transformaciones, o alteraciones en la infraestructura. Seguidamente por medio del capítulo III se regula la administración, la cual puede ser llevada por la alcaldía, o esta puede autorizar una

junta administradora, conformada por los comerciantes y artesanos que realizan sus actividades comerciales en dichos lugares.

En estos casos cuando la administración sea ejercidas por una junta, la alcaldía le entregará el setenta por ciento de los ingresos que se perciban producto de los alquileres del mes inmediatamente anterior, siempre y cuando se presenten los soportes que justifiquen los gastos realizados ante la contraloría municipal, estos recursos deberán ser destinados únicamente al mantenimiento general de las instalaciones, el pago del personal de mantenimiento y seguridad, sin embargo se podrá establecer un fondo para poder sufragar gasto de mejoras en las instalaciones, previa autorización de la municipalidad. Así también regula el uso de los estacionamiento, el cual será exclusivamente para los compradores y beneficiarios, y será administrado por quien administre el mercado. Así también se establece un impuesto que será cobrado en relación al tipo de mercancía que se expendan cuyo cobro será bimensual.

El Capítulo IV viene a regular los contratos de arrendamiento de los puestos dentro de los mercados municipales, se establecen una serie de requisitos y el procedimiento a seguir para obtenerlo, y como se calculará los aumentos de los cánones, ahora bien, la norma también enuncia las normas aplicables para los expendedores que prestan sus servicios en el mercado abierto. El capítulo V, es el encargado de establecer las condiciones en las cuales se prestaran los servicios así como las obligaciones para cada una de las personas que desempeñan sus actividades en las instalaciones. El Capítulo VI, viene a reglar las sanciones que pueden ser aplicadas por el incumplimiento de la ordenanza, del reglamento interno que tenga cada mercado, cuáles son sus tipos, y el destino que tendrá el dinero recaudado.

El Capítulo VII, viene a regular las disposiciones sanitarias que deberán tomarse a fin de garantizar el buen estado, y la seguridad de los alimentos que se compren en las instalaciones, regula además el uniforme que deberán portar los expendedores de alimentos, así como las medidas a tomar para mantener los espacios lo más limpios posibles. Se destina el Capítulo VIII a las normas de seguridad, que deberán seguirse para evitar cualquier siniestro, los productos que no podrán ser almacenados en las instalaciones, y la obligación para los administradores de solicitar

inspecciones de los organismos competentes cada 6 meses para garantizar la idoneidad de los protocolos de seguridad. Las disposiciones finales, enmarcadas en el Capítulo VIII, establece la prohibición del expendio de licores en los mercados municipales, así como el horario en que funcionara cada uno de estos.

Ordenanza del Ayuntamiento de Alicante, España

Lleva por nombre Ordenanza municipal de mercados, está dividida en cuatro títulos más disposiciones adicionales, finales y transitorias, la experiencia legislativa de los concejales españoles queda de manifiesto al estudiar el texto jurídico, pues título preliminar trae las disposiciones generales, la cual abarca no solamente los establecimientos comerciales destinados al abastecimiento de la población de alicante, sean estos fijos o eventuales, sino que va más allá y considera sujeto a la regulación de mercados municipales, a los locales dedicados a la gastronomía, que este ubicados en inmuebles propiedad del municipio, y en los cuales se fomente la cultura de la localidad. Así mismo la figura denominada Corporación Municipal, será la encargada de la construcción de mercados municipales que se consideren necesarios.

Establece también que los mercados municipales serán considerados servicios públicos, teniendo el ayuntamiento la competencia de inspección, vigilancia e intervenir administrativamente. Así como normas que no dejan lugar a dudas que la titularidad de los locales, edificios y demás instalaciones son propiedad de la municipalidad y por lo tanto gozan de las prerrogativas, y como están destinadas a la prestación de un servicio público son inalienables, inembargables, e imprescriptibles. A su vez establece que el objeto de los mercados será la venta de artículos alimenticios de primera necesidad, sin que esto impida que previa autorización se puedan prestar otros servicios, con la finalidad de prestar un servicio más completo a las personas que hacen uso de las instalaciones.

Se mencionan a su vez una serie de prohibiciones entre las que se destacan la venta de productos en las inmediaciones del mercado, así como en las calles aledañas,

estableciendo que la venta clandestina ocasionará la retirada de los productos por medios de las fuerzas policiales. Prohíbe también la realización de cualquier actividad distinta a los fines e intereses de la actividad de mercado, y la entrada y permanencia de animales de cualquier tipo, dejando la salvedad de aquellos que se tratase de perros guías para personas invidentes, y en este caso deberá estar acompañado por esta.

El Título I, viene a regular la organización y funcionamiento de los mercados municipales, definiendo las figuras y estableciendo que la máxima autoridad será el alcalde, y que este nombrará según el instrumento jurídico a la persona encargada de la administración, así como la lista de sus funciones esenciales, y las obligaciones que tienen el municipio de dotar del personal necesario para el buen desenvolvimiento de las actividades. El Capítulo III, establece las normas relativas a las disposiciones sanitarias, así como la competencia de la municipalidad en esta materia, y la responsabilidad que tienen los funcionarios, y la prohibición que tienen los vendedores a las inspecciones y los comisos de mercancías si hubiera causa justificada para ello.

Los horarios de funcionamiento serán establecidos por el ayuntamiento, y los que realicen su actividad comercial en los mercados no podrán suspender sus actividades sino por el periodo máximo de un mes anual, y en lapsos no inferiores a 7 días, siempre y cuando sea notificado con un mes de antelación a la administración. De igual manera se regula de manera particular la venta de productos, al mencionar que solo será al detal, regulaciones sobre el marcaje de los productos, así como la posibilidad de los usuarios de presentar sus quejas relacionado con el trato, o la calidad de los productos a la autoridad competente.

El Título II está dedicado a regular lo referente a las concesiones para poder realizar actividad comercial en los puestos o locales de los mercados municipales, se establece el procedimiento a seguir, los requisitos que se deben presentar, así como las personas que no podrán ser objeto de concesión, las obligaciones que tienen una vez la obtengan, las circunstancias en las cuales es posible ceder la concesión a otra personas y la forma en que esta deberá ser informada a la administración del mercado. A su vez se enuncia los impuestos que deberán tener al día los beneficiarios de las concesiones, y en especial aquellos que deseen ceder temporalmente el uso de la misma. Se regula

a su vez, las causales por las cuales se puede suspender la concesión, así como la vía administrativa que se puede seguir.

Los siguientes Capítulos regulan los productos que podrán ser objeto de comercio en los mercados municipales, y el Título IV que regula las sanciones, apegado al principio de tipicidad establece que será considerado falta leve, falta grave y gravísima, así como la consecuencia jurídica para cada una de ella, y el procedimiento que deberá seguirse para que pueda dictarse determinada sanción. Las disposiciones finales, regulan la entrada en vigencia de la ordenanza, el régimen transitorio para las concesiones que están vigentes y en trámites, y el tiempo que tienen para adaptarse a la nueva normativa.

A manera de conclusión se puede determinar que la regulación de los mercados va depender en gran medida de las condiciones sociales y económicas de cada municipio en particular, por cuanto en caso del municipio Libertador del estado Mérida, que tiene una gran actividad turística, regula la situación fomentando el florecimiento de la artesanía nacional, caso distinto de San Cristóbal, en donde la prioridad es que los alimentos lleguen a la colectividad, al igual que en el caso del municipio Lagunilla. El texto jurídico de Alicante, es una muestra de la eficiencia legislativa, por cuanto regula cada aspecto en particular, sin embargo es producto de años de experiencia que les permitió desarrollar un instrumento que se adapte a sus condiciones en particular sin limitar el florecimiento de la economía.

Existen particularidades que van a hacer que sea imposible copiar un texto jurídico foráneo y esperar este se adecue y funcione igual que en su lugar de origen. Sin embargo de las ordenanzas analizadas, se pueden extraer formas de regular determinadas situaciones, que aun cuando no son iguales, presentan suficientes similitudes que permitan una regulación similar.

Las sanciones son la consecuencia jurídica al incumpliendo de una un determinada norma, son una previsión legislativa que busca garantizar que todos los preceptos que contempla la norma, sean cumplidos a cabalidad. Sin embargo cabe destacar que de las ordenanzas venezolanas estudiadas si bien establecen multas, medidas de cierre, e incluso la revocatoria de las adjudicaciones, ninguna contempla

un procedimiento que deba seguirse que brinde las garantías mínimas requeridas por el ordenamiento jurídico vigente. Solo el caso extranjero establece en su texto los pasos a seguir por parte del ente administrador a fin de imponer un sanción.

La administración de los mercados municipales puede ser llevada a cabo de distintas formas, y es que como se observa al analizar las ordenanzas de los diferentes municipios esta pueda ser llevada a cabo directamente por la municipalidad, como es el caso del municipio San Cristóbal; o por una administración llevada por los mismos comerciantes agrupados bajo la figura de una asociación civil, o una cooperativa, o como en el caso del municipio Lagunillas del estado Zulia, en donde existe la posibilidad que se dé una administración enteramente por el sector privado, o sea es dual entre este y la municipalidad.

Bases Legales

www.bdigital.ula.ve

El estudio del sistema tributario de un determinado municipio, trae consigo el análisis de una serie de instrumentos jurídicos que permiten comprender, el origen, la evolución, las competencias así como también, la regulación que tienen las figuras en la actualidad. De igual forma del estudio de la exposición de motivos de algunas normas para poder determinar cuál es era el objetivo del legislador pretendía con su promulgación.

Al analizar los instrumentos jurídicos que permiten la comprensión del municipio, es necesario partir por lo textos de rango constitucional, con lo cual es menester comenzar con la constitución que dio sustento al Estado Venezolano, Constitución Federal de 1811, pasando por la de 1830 momento en el cual desaparece la autonomía municipal en el ámbito jurídico venezolano, reapareciendo primero vagamente en el texto constitucional de 1857, el cual es modificado al año siguiente fortaleciendo el surgimiento del municipio.

Posteriormente la Constitución Federal de mil 1864 cuando se elimina todo rastro de autonomía municipal, no reinstaurándose sino con el texto Constitucional

promulgado en 1893. Posteriormente el derecho municipal pierde fuerza debido a la dictadura se instauro en Venezuela a partir de 1908 no siendo sino con el texto constitucional 1936 cuando se logra el avance jurídico de establecer un régimen municipal. El cual con la llegada de las constituciones 1961 y la 1999, adquiere la fuerza y la relevancia que hoy en día tiene.

Pasando posteriormente a los instrumentos jurídicos de rango legal que regulan la materia de la tributación, tales como el Código Orgánico Tributario, instrumento que si bien es cierto es de aplicación nacional, la mayoría de las ordenanzas remiten a él en materia de procedimientos, entre otras cosas. Así como la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, y la que la precedió la Ley Orgánica del Régimen Municipal, estas desarrollando los postulados constitucionales sobre el municipio, estableciendo como está conformado, sus atribuciones, funciones y competencias, así como los requisitos esenciales para la conformación de nuevos entes municipios.

Posteriormente el estudio se centra sobre las ordenanzas entendidas estas como instrumentos por medio del cual, el concejo municipal regula situaciones de la vida social. En la presente investigación, se trata de la existencia de mercados dentro de su jurisdicción. Es así que con miras a conseguir un funcionamiento adecuado, una mejor calidad de los servicios que se presten y adquirir una fuente de ingresos se dictan ordenanzas que tengan por objeto establecer las normas que regirán su funcionamiento, es este el caso de El municipio San Cristóbal con la “Ordenanza Sobre Mercados y Ferias Municipales”; el municipio Jimenez del estado Lara dictó la “Ordenanza Sobre Mercados y Ferias Municipales”; en el municipio Lagunillas del estado Zulia se dictó la “Ordenanza Sobre Los Mercados Públicos Municipales” y en el municipio Libertador del estado Mérida fue dictada la “Reforma Parcial De La Ordenanza Para El Funcionamiento Y Control De Los Mercados Municipales”

De igual manera, gracias a la utilización de las tecnologías de la información, se pudo acceder a instrumentos jurídicos de municipios españoles, los cuales regulan los mercados municipales, es que así que se entre las bases legales, ya con miras a un estudio comparativo se cuenta con las ordenanzas de Alicante. Esta entidad, con sus marcadas diferencias, del tipo social, económico y político, están más adelantadas en

la regulación, lo cual permite extraer las virtudes de sus textos jurídicos, y revisar si son compatibles con la situación particular del municipio Cárdenas.

Definición de términos

Estado: Una comunidad establecida en un territorio definido, mediante un orden jurídico servido por un conjunto de funcionarios y definido y garantizado por un poder jurídico autónomo y centralizado que tienen da realizar el bien común en el ámbito de esa comunidad. (Espasa, 1998)

Municipios: “constituyen la unidad política primaria de la organización nacional, gozan de personalidad jurídica y autonomía dentro de los límites de esta Constitución y de la ley”. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999)

Tributación: Es la actividad del estado mediante el cual en uso de las atribuciones conferidas por las leyes, crea, modifica o elimina tipos tributos con la finalidad de financiar la actividad administrativa y la inversión en políticas sociales

Reglamentos: “Declaraciones escritas y unilaterales, emanadas de las autoridades administrativas, creadoras de reglas de derecho de aplicación general, de grado inferior a las leyes. Lares (1998)

CAPITULO III

Marco Metodológico

La presente investigación se enmarca dentro del paradigma cualitativo, ya que analiza un fenómeno presente en la realidad y que no puede ser cuantificado ni medido, por el contrario, solo permite que sean que sus características sean descritas (Silva, 2007, p. 23). Al ser el objeto de la presente investigación el análisis de una norma jurídica y la relación con el grupo social en el que se aplica, el paradigma cualitativo se adapta mejor a la finalidad de la investigación, pues permite la realización de investigaciones sobre temas que no cuantificados, como aquellos que están más relacionados con el comportamiento y el desenvolvimiento de la sociedad, ya que como indica Alvarez-Gayau (2003): “Los investigadores cualitativos se identifican con las personas que estudian, para comprender como ven las cosas”.

La investigación desarrollada es eminentemente descriptiva ya que persigue describir los fenómenos que interactúan con el objeto de estudio, y no va más allá de ver “lo que es” como indica Perdomo (2010). La investigación realizada también puede catalogarse como investigación exploratoria, pues ella permite conocer los elementos que conforman una situación poco explorada por la doctrina, y los instrumentos jurídicos venezolanos.

De igual forma, el presente trabajo de investigación se realizó usando el método inductivo-analítico, del cual se tiene, siguiendo las ideas expuestas por Bavaresco (2006), que consiste en la desmembración de un todo, descomponiéndolo en sus elementos para observar las causas, la naturaleza y los efectos. La aplicación del método analítico permite entender ir al fondo del problema, y su conjuntamente con el método inductivo, permite al investigador observar los elementos particulares del problema, analizándolos y entendiéndolos, para con ellos poder llegar a conclusiones generales.

La investigación realizada se puede enfocar dentro de un diseño documental por permitir reunir documentos, tales como investigaciones realizadas por diferentes autores, y obtener mediante ellos solución a situaciones fácticas diferentes. Así mismo se tiene que la principal fuente de información estuvo constituida por los libros e investigaciones anteriores, regulaciones normativas referidas a mercados municipales, y aportes jurisprudenciales emanados de los tribunales venezolanos.

Al tratarse de una investigación documental, se hizo necesaria la utilización de un método que permitiera el almacenamiento y sistematización de la información, y facilitara su manejo. Así, siguiendo lo expuesto por Silva (2014) se utilizó la técnica de la ficha bibliográfica para la transcripción de información y datos obtenidos, así como referentes acerca de la fuente de información.

En el desarrollo de la investigación, se efectuaron procedimientos agrupados en fases que pueden describirse de la siguiente manera: En primer lugar, se procedió a revisar y seleccionar el material documental, para posteriormente proceder a elaborar las fichas de investigación. En segundo lugar, se procedió a clasificar la información recolectada a través de las fichas de investigación, enlazando las fuentes con el temario a tratar para poder alcanzar los objetivos establecidos en la investigación. Posteriormente se analizó analizar la información obtenida y organizada, utilizando métodos de interpretación e integración, para proceder a la realización del análisis de resultados que pudieran ser expuestos con su respectivo referente bibliográfico. Para finalizar, se redactaron los resultados y las conclusiones de la investigación, así como las recomendaciones y propuesta derivada de la investigación, cumpliéndose de esta manera los objetivos planteados.

Matriz de contenido

Objetivo	Tema	Autores
1. Analizar la potestad Tributaria del municipio y los principales impuestos que integran su sistema tributario.	<ul style="list-style-type: none"> - Municipio - Potestad tributaria - Tributos municipales 	<ul style="list-style-type: none"> - Villegas (2010) - Brewer-Carias (2008) - Araujo-Juárez (2005) - Belisario (2013) - Tobía (2013) - Belisario (2013) - Moucharfiech, (2013) - Valladares (2013) - Ruiz (1993) - Blanco (1993) - Caballero (2013) - Halvorsen (2013)
2. Analizar la estructura y vigencia actual de la Ordenanza del mercado municipal del municipio Cárdenas	<ul style="list-style-type: none"> - Ordenanza - Estructura de la ordenanza 	<ul style="list-style-type: none"> - Carrasquero (1992) - Ruiz (1993) - Ordenanza del mercado municipal del municipio Cárdenas (2006)
3. Analizar las ordenanzas que regulan los mercados municipales en los municipios de Venezuela y de Iberoamérica	<ul style="list-style-type: none"> - Ordenanzas nacionales 	<ul style="list-style-type: none"> - Ordenanza para el funcionamiento y control de los mercados municipales (2006) - Ordenanza sobre mercados y ferias municipales del municipio San Cristóbal (2006)

	<ul style="list-style-type: none"> - Ordenanzas internacionales 	<ul style="list-style-type: none"> - Ordenanza de los mercados públicos municipales (2004) Ordenanza municipal de mercado (2014)
<p>4. Determinar las modificaciones estructurales necesarias para adaptar la Ordenanza del mercado municipal del municipio Cárdenas a la realidad social existente</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Ordenanzas de mercados - Estructura de la ordenanza 	<ul style="list-style-type: none"> - Ordenanza para el funcionamiento y control de los mercados municipales (2006) - Ordenanza sobre mercados y ferias municipales del municipio San Cristóbal (2006) - Ordenanza de los mercados públicos municipales (2004) Ordenanza municipal de mercado (2014) - Carrasquero (1992) - Ruiz (1993) - Ordenanza del mercado municipal del municipio Cárdenas (2006)

Fuente: Contreras (2016)

CAPÍTULO IV

ANÁLISIS DE RESULTADOS

En el transcurso de la investigación se recabó información que permite comprender como fue la evolución de los municipios en Venezuela, las modificaciones que sufrió la figura con la llegada de cada texto constitucional, debiendo acotar, con fundamento en lo señalado por Villegas (2010) y Brewer-Carias (2008), que durante este periodo se dieron avances, estancamientos e incluso retrocesos en lo referente a la autonomía municipal, y fundamentalmente en lo relacionado al establecimiento de la potestad tributaria municipal.

En relación con el primer objetivo ha quedado determinado que la potestad tributaria municipal se origina en Venezuela con la Constitución de 1811, y es a partir de ese momento cuando se crea en el país la figura que hoy se denomina municipios, evolucionando en la medida que se promulgaba cada nueva Constitución. Esta evolución del municipio le permitió ir adaptándose a la realidad social del país para la fecha. Siendo finalmente con la Constitución de 1999 donde se logra una autonomía municipal, como menciona Brewer-Carias (2008), con la suficiente potestad tributaria para buscar una mejor en los servicios que brinda cada municipalidad.

La potestad tributaria establecida en la Carta Magna responde a la necesidad de dotar de una herramienta indispensable a los entes político territoriales para que puedan crear un sistema tributario sólido, que permita la obtención de recursos propios por medio de la recaudación. Esta última herramienta, tal como lo ha señalado Belisario (2013), garantiza que sean los ciudadanos quienes colaboren para obtener los fondos necesarios para sufragar con el gasto público, y el mantenimiento de las condiciones de vida de los centros poblados.

La investigación realizada ha permitido determinar que el texto constitucional establece cuales son las materias sobre la República, el estado y los municipios podrán

legislar con la finalidad de darle forma a los tributos que les corresponden. En este orden de ideas se debe acotar que la República es la que cuenta con el abanico más grande de tributos, dentro de los cuales se encuentran aquellos que generan ingresos más constantemente y en mayores proporciones, como lo señala Tobía (2013), y esto tiene su razón de ser en el hecho cierto de que la República tiene una mayor competencia regulatoria y un mayor grado de responsabilidad en el mantenimiento de las condiciones de vida de los ciudadanos, dándose cumplimiento a esta responsabilidad a través de la inversión social y el gasto de infraestructura y servicios públicos.

El estado como segundo ente político territorial cuenta una reducida potestad tributaria. Así, se ha determinado que el mismo solo puede desarrollar su potestad tributaria sobre la explotación de los minerales no metálicos, y la recaudación tributaria generada por la Ley de Timbre Fiscal. Así mismo conviene señalar que se determinó la existencia de una ley que buscaba ampliar las competencias con miras a fortalecer el sistema estatal, como lo es la Ley Orgánica de Hacienda Pública Estatal, sin embargo esta no prosperó por el contexto político que por el que atravesaba el país durante el año 2004.

La existencia de los tributos tiene su razón de ser, como señala Belisario (2013), en que son un mecanismo por el cual el Estado puede sufragar el gasto público a través de los impuestos, y por medio de las tasas cubrir el costo que tiene la prestación de servicios para los administrados. En este punto lo establecido por Moucharfiech (2013), sirve de punto de partida para profundizar en lo que comprende el termino tributo, que va más allá de un impuesto, pues no solo comprende la tasa, sino también las contribuciones, y sus subespecies.

El tributo es el elemento fundamental que comprende todo sistema tributario, este está conformado por el impuesto, del que Gonzales y Gonzales (citado por Valladares, 2013) establece que tiene como elemento fundamental la prestación coactiva de una obligación. Tal como señala Ruiz (1993), el contribuyente no recibe una contraprestación directa por el pago que realice, pues si bien existe una causa legítima para la realización del pago, no se puede vincular de manera inequívoca al

contribuyente con el beneficio social particular obtenido. Seguidamente por medio de Valladares, (2013) y Blanco, (1993) se determinó que existe clasificación de los impuestos, y cuyos criterios atienden a la posibilidad de traslación del tributo, la valoración que se hace de la capacidad contributiva del sujeto obligado, y la extensión del tiempo en el cual se impone el gravamen.

Al abordar el tema de las contribuciones, y partiendo del criterio de Caballero (2013), se determinó que ellas atienden a una finalidad que recae sobre el sujeto obligado como una forma de prestación. Es decir se va a generar una mejora para el constituyente que realiza el pago, como una plusvalía en sus bienes, o por el contrario, la contribución se dirige a satisfacer las necesidades de un sector específico de la población, por lo cual el sujeto obligado al pago podría o no beneficiarse de ella en su esfera subjetiva.

En contrapartida a los impuestos y las contribuciones, se logró determinar que las tasas están creadas como contraprestación directa a un servicio que brinda la administración en concordancia con lo expresado por Halvorssen (2013). Un ejemplo de ello se encuentra en el caso del comerciante que paga para obtener de la alcaldía una licencia de actividades económicas, y el ente municipal cubre con lo recaudado por la tasa administrativa, el costo del proceso administrativo que genera la emisión de la aludida licencia.

Por lo anteriormente expuesto se llega a la conclusión que la potestad tributaria es un logro que se ha producido por medio de modificaciones constitucionales partiendo desde la de 1811 hasta llegar a la actual Carta Magna, como lo establecen Villegas (2007) y Brewer-Carias (1999), y es en esta donde se establecen las herramientas necesarias para la creación de un sistema tributario sólido, que permita generar los recursos suficientes para el mantenimiento de la inversión social por medio de una serie de impuestos enunciados a favor del municipio en la Constitución de 1999.

Con relación al segundo objetivo que aborda el tema de la Ordenanza del mercado municipal del municipio Cárdenas, en la investigación realizada se retomó lo establecido por Ruiz (1993) sobre las características de las ordenanzas, y en concordancia con lo expuesto por Carrasquero (1992), se procedió a estudiar la

ordenanza actual, revisando su estructura y la división que posee. De esta manera se logró identificar la carencia de técnica legislativa al momento de la redacción de la Ordenanza del mercado municipal del municipio Cárdenas (2006), pues posee incongruencias entre los capítulos y títulos, al repetirlos sin llevar un orden lógico que permita al contribuyente, administrado, comerciante, consumidor o usuario del Mercado Municipal, identificar una norma en particular.

En lo relacionado a las tasas establecidas por la Ordenanza del mercado municipal del municipio Cárdenas (2006), se determinó que ella contempla en algunos casos el uso de la unidad tributaria como forma de cálculo para el monto a pagar, sin embargo con la realidad actual en donde la inflación acelerada se ha convertido en un hecho público y notorio, lo recaudado por estos conceptos no alcanza a cubrir el costo que tiene la prestación del servicio. En los casos en que los costos de la prestación de servicios fueron tasados en bolívares, hoy considerados históricos, los costos son tan bajos que para la municipalidad es más gravoso cobrar el tributo que el beneficio que va obtener por él.

Uno de los elementos que evidencia la pérdida de la vigencia de la Ordenanza del mercado municipal del municipio Cárdenas (2006) es la forma de su funcionamiento, pues de la lectura del texto jurídico se desprende que el Mercado Municipal funciona únicamente en un horario de tres días a la semana, cuando la realidad es que el horario de funcionamiento de las instalaciones es 24 horas al día, los 365 días del año.

Por otro lado, se logró determinar que la Ordenanza del mercado municipal del municipio Cárdenas (2006) contempla una serie de normas directamente relacionada con las multas, las cuales carecen de la relación entre un supuesto de hecho y la consecuencia jurídica, de tal manera que los comerciantes que hacen vida en el mercado municipal desconocen que conductas van a ser las generadoras de sanción, lo cual violenta el principio de tipicidad. Aunado a ello, se alcanzó establecer que la Ordenanza objeto de la presente investigación carece de un procedimiento administrativo para aplicar las sanciones contempladas, en el cual se garantice el derecho a la defensa de los particulares, todo lo cual permite sostener que se está en presencia de normas que

violan el ordenamiento jurídico vigente y por consecuencia son de imposible aplicación.

El desarrollo del tercer objetivo se enfocó en el estudio de 4 ordenanzas que regulan los mercados municipales, tres fueron de carácter nacional, a saber los municipios San Cristóbal del estado Táchira, Libertador del estado Mérida y Lagunillas del estado Zulia, y la diputación de Alicante de España como ordenanza internacional, para buscar en ellas sus elementos positivos, y las formas en que afrontan las distintas situaciones que se les pueden presentar.

En relación a la Ordenanza para el funcionamiento y control de los mercados municipales (2006) del municipio Libertador del estado Mérida, ésta presenta una estructura que permite la adaptación a la realidad social del lugar, por cuanto está diseñada de manera que se fomente los mercados artesanales con miras a incentivar el turismo, y además cuenta con una forma de administración que garantiza que se genere un sentido de pertenencia por cuanto son los comerciantes quienes rigen el funcionamiento de los mercados. Así mismo, vale acotar que lo recaudado por concepto de uso de los bienes públicos es destinado a la reinversión y el mantenimiento de la infraestructura. De manera similar aborda el tema de la gestión administrativa de los mercados la Ordenanza de los mercados públicos municipales del municipio Lagunillas del estado Zulia (2004), al permitir la participación del sector privado directamente en la administración de los mercados municipales.

Del estudio de la Ordenanza sobre mercados y ferias municipales del municipio San Cristóbal (2006) se puede extraer dos aspectos fundamentales: la disposición sobre la necesidad de crear mercados municipales cuando un población este alejada del más cercano por una distancia superior a 5 kilómetros, y la existencia de una junta fiscalizadora que busca garantizar la calidad en los productos que se expendan en las instalaciones y realizar recomendaciones al ente municipal a fin de realizar mejoras cuando fuera necesario.

Con relación al sistema sancionatorio, solo la Ordenanza municipal de mercado (2014) de Alicante España cuenta con enunciados que permiten comprender que conductas son consideradas faltas, y cuál es la consecuencia jurídica de cometerlas, así

como el procedimiento mediante el cual la administración podrá imponer las sanciones y los comerciantes presentar sus alegatos.

Al abordar el cuarto objetivo se hace necesario extraer de las ordenanzas foráneas las ventajas que deberían aplicarse en el del municipio Cárdenas para contar con un texto acorde a la realidad social. Entre estas elementos se puede extraer la ordenanza del municipio Libertador del estado Mérida, con su forma de administración por parte de los comerciantes, sería conveniente adaptarlo con la creación de un consejo de administración que esté integrado por la municipalidad, los comerciantes, de tal forma que las decisiones que se tomen cuenta con la opinión favorable de todos lo que ayuda a generar un sentido de pertenencia que impacta positivamente en la realización de la gestión.

En la presente investigación se logró determinar que es necesario modificar la estructura de la Ordenanza del mercado municipal del municipio Cárdenas (2006) por cuanto su nombre no abarca lo que regula, ya que como acertadamente menciona Carrasquero (1992) del título de la ley se debe entender cuál es el objeto que viene a regular, y en el caso en particular se está en presencia de una regulación de 4 mercados, 3 de ellos independientes entre sí. Así mismo ha quedado establecido que es necesario la creación de unas nuevas tasas que abarquen no solo el uso de las instalaciones, sino también las solicitudes que se le realicen a la administración que las Administraciones de los mercados puedan autofinanciar los costos de los procesos administrativos relacionados con las solicitudes, y no generar costos adicionales al municipio.

Para poder actualizar y permitir que sea factible el uso de las sanciones es necesario que se modifique lo relativo a las sanciones en la Ordenanza del mercado municipal del municipio Cárdenas (2006), creando de manera similar a la Ordenanza de mercados municipales (2014) de la diputación de Alicante, una jerarquización de las faltas y paralelamente las sanciones que le corresponde a cada uno, creando a su vez el procedimiento que se deberá seguir desde que se inicia con un acto de apertura hasta que concluya bien sea por una sanción, o por un auto de cierre del procedimiento.

En consecuencia se puede determinar que la Ordenanza del mercado municipal del municipio Cárdenas (2006) requiere una modificación integral, que permita la

actualización y adecuación de las tasas a la realidad económica, la implementación de un modelo de Administración que esté integrado por comerciantes y funcionarios de la alcaldía, para de este modo mejorar la gobernabilidad dentro del Mercado Municipal y garantizar que la gestión este dirigida a resolver las necesidades de los comerciantes, usuarios y consumidores. Así mismo, se hace necesario que se establezcan métodos que permitan ejercer un control sobre los recursos que se perciben por las tasas, para poder determinar el destino de los recursos, y garantizar que se destine parte de ellos a la reinversión, gasto de mantenimiento y mejoramiento de los servicios públicos. De igual manera se hace necesario el establecimiento de sanciones que respeten el principio de tipicidad, así como la creación de un procedimiento administrativo para la imposición de sanciones, que respete los postulados constitucionales establecidos en el artículo 49 de la Carta Magna.

www.bdigital.ula.ve

CAPITULO V

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Conclusiones

Se puede establecer como conclusión, que el municipio como ente político territorial goza de una serie de potestades tributarias, unas otorgadas directamente por la Constitución, otras por la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, esta que son producto de una lucha doctrinal, en busca de la descentralización tiene sus inicios en Venezuela desde la Constitución de 1810 teniendo con el transcurso de los años momentos en que se alcanzaba cierta autonomía, y otros como con la llegada de la dictadura en 1906 en los cuales ésta desaparecía por completo. Esta situación comienza a corregirse desde la Constitución de 1961, pues junto con la Ley Orgánica del Régimen Municipal, comienzan a dar cierta autonomía a los municipios para que regulen la vida local, y para que establezcan un sistema tributario que permita sufragar el gasto público municipal, permitiendo destinar mayores fondos a la inversión social.

Es así como se estructura un sistema nacional de tributación en donde cada uno de los entes político territoriales tiene sus competencias establecidas. Siendo la República quien conserva para sí, los impuestos que mayor recaudación, véase el impuesto sobre la renta, al valor agregado y el de sucesiones, donaciones y demás ramas conexas, lo cual es como consecuencia de ser quien mayor gasto público tiene. Los estados con una competencia reducida, al tener únicamente lo concerniente al timbre fiscal, y a los minerales no metálicos, que por decisiones del Tribunal Supremo de Justicia, tienen a reducirse esta última, y con una mora legislativa el estado sigue careciendo de un sistema tributario fuerte. Con la llegada de la constitución 1999, el municipio cobra una importancia sin precedente y en el texto se enuncian una serie de impuestos que podrá establecer con la finalidad de fortalecer su sistema tributario, entro los que destacan: el impuesto a actividades económicas, publicidad y propaganda,

inmuebles urbanos, vehículos, juegos y apuestas legales. Estos junto con la estructura de tasas que se crean alrededor del ente municipal, ayudan al sostenimiento de las cargas públicas, que es lo que busca el principio constitucional de solidaridad del tributo.

Es así como con fundamento en las competencias que se le establecen al municipio en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal para regular los mercados, el municipio Cárdenas dicta en el 2006 la tercera reforma a la ordenanza del mercado municipal, que viene a regular su funcionamiento y organización, las normas que deberán cumplir los que allí hacen vidas, las regulaciones en materia de salubridad e higiene y fundamentalmente las tasas que se cobraran por el uso de las instalaciones. A su vez al analizar el texto, se consiguen disposiciones que han perdiendo progresivamente su vigencia producto del cambio constante que presenta la sociedad, y por otro lado las fallas de técnica jurídica, la falta de planificación, y el mal uso de la unidad tributaria como medida para combatir la inflación en las tasas. De manera que para poder comprender mejor el funcionamiento de los mercados municipales, se estudió las ordenanzas que regulan la materia en otras entidades como el municipio Lagunillas del estado Zulia, Libertador del estado Mérida, y San Cristóbal del estado Táchira, de manera que de análisis de la forma en que cada uno de estos textos abordan las problemáticas

RECOMENDACIONES

En el transcurso de la investigación se pudieron encontrar elementos que deben ser modificados en la ordenanza de mercados del municipio Cárdenas (2006) con la finalidad de adaptar el texto a la realidad social, De igual manera por medio del derecho comparado se pudieron conseguir soluciones eficientes a los problemas que presenta el texto vigente. Es por esto que se recomienda que se tome en cuenta la presente investigación al momento de realizar la propuesta de reforma de ordenanza.

CAPITULO VI

PROPUESTA

Una vez estudiado la ordenanza tanto del municipio Cárdenas, como la de otros entes políticos territoriales, se evidencia la necesidad de reformar el instrumento jurídico, y adaptarlo tanto a la realidad social, como al conjunto de normas vigentes que existen en el país, por cuanto la existencia de disposiciones que coliden con instrumentos jurídicos de carácter nacional, trae como consecuencia, por un lado la violación a los derechos de los administrados, así como costos para la municipalidad a la hora de encarar procesos judiciales, o bien por un particular al cual se le violaron su derechos, o por demanda de inconstitucionalidad de las normas ante el Tribunal Supremo de Justicia.

Es así que para que el municipio Cárdenas pueda contar con un instrumento jurídico que le permita tomar medidas con miras a la modernización y actualización de las tasas y los procedimientos; así como también poder llevar a cabo procedimientos sancionatorios apegados a derecho. Se hace necesario reformar el texto jurídico, y después de analizar la ordenanza de en otras municipalidades han regulado situación en cierto sentido similar, se puede establecer algunos aspectos que se podrían modificar a efectos de: por un lado mejorar el texto jurídico, de manera que esté acorde con la realidad social, y a su vez, consiga recaudar recursos de una manera más eficiente. Si bien es cierto que modificar una ordenanza es un proceso que lleva cierto tiempo en concretarse, es necesario realizarlo si se desea adaptar el texto jurídico a las condiciones sociales que vive el municipio. Esto permite que se realice la pregunta ¿Cuáles son los elementos necesarios para realizar una reforma a la ordenanza de mercado del municipio Cárdenas (2006)?

Para lograr la actualización el texto jurídico, y por consiguiente hacerlo acorde a la realidad social es necesario modificar:

a) La estructura; a fin de hacer más entendible sus postulados, permitiendo que los interesados puedan entenderla, prefiriendo una redacción clara y precisa.

b) La administración de los mercados: es necesario que se cuente con una administración que goce de una autonomía del ente municipal, para lo cual la mejor figura sería la de un instituto autónomo, de manera que los recursos generados por el uso de las infraestructuras será reinvertido directamente en los distintos mercados, de igual manera la inmediatez en la toma de decisiones permite abordar las actividades que se realicen en las instalaciones y a su vez una gestión eficiente de los recursos.

b) Las Tasas: su existencia debe estar establecida en la ordenanza, al igual que el método usado para calcular el valor correspondiente, redactado de forma clara, y precisa.

c) las sanciones y las disposiciones de imposible aplicabilidad: por cuanto el sistema sancionatorio, sigue los mismos principios que el derecho penal no es suficiente con establecer sanciones o conductas genéricas, sino que es necesario establecer que supuestos acarrear determinado tipo sancionatorio, que procedimiento se va a seguir a fin de garantizar al administrado sus derechos, y así se pueda contar una vez que concluya el procedimiento cualquiera sea el resultado, con una decisión apegada a derecho.

Señala Carrasquero, (1992) sobre el proceso legislativo municipal, puede dividirse en varias fases, a fin de que este sea realizado de la mejor manera, y tenga como resultado un instrumento que se adapte a la realidad social, sea comprensible por la colectividad, y este diseñado para perdurar. El divide el proceso de formación de las ordenanzas se divide en varias etapas, entre las que destacan la redacción del proyecto, aspectos formales, y presentación.

Redacción del proyecto

Antes de comenzar a redactar el proyecto es necesario establecer si se trata de una ordenanza enmarcada dentro de una ley nacional, o aquellas que son dictadas en atención al principio de jerarquía de los textos legislativos. En el primer caso se sigue un formato que desarrolla el marco general de la ley, en el segundo es necesario aplicar

la técnica legislativa para que se pueda lograr que la voluntad del legislador sea entendida y comprendida con mayor facilidad por parte de los administrados. Según Coderch (citado por Carrasquero, 1992) existen tres reglas que deben seguirse al momento de redactar un instrumento jurídico que son: a) tanta precisión como sea necesario, b) tanta comprensibilidad como fuera posible; y c) que en caso de dudas prevalece la precisión en la comprensibilidad.

La fase de redacción del proyecto lleva consigo la realización de una investigación a fondo del fenómeno o actividad que se pretende regular, no solo revisando las condiciones sociales, sino de los instrumentos jurídicos de carácter nacional, que pueden afectar la estructura, forma y vigencia del texto. Es recomendable en esta etapa el trabajo por medio de equipos técnico de diferentes áreas que permitan la elaboración de texto que cumpla con la expectativas de los legisladores.

Es este el momento donde por medio de las consultas públicas, se puede obtener información sobre las necesidades, y problemas que tienen los directamente involucrados con el texto que se va a redactar. En el caso del mercado se hace necesario la realización mesas de trabajo entre los representantes del Concejo municipal y de la alcaldía del municipio Cárdenas con los comerciantes que hacen vida en los tres mercados que contempla la ordenanza, y de esta manera poder llegar a acuerdos y permitir que exista una mayor aceptación e identificación con el proyecto de ley.

Aspectos Formales

En lo referente a la forma en que se debe estructurar el texto jurídico. Al igual que un libro está compuesto por una introducción, en este caso un preámbulo o exposición de motivos; un bloque de contenido, que serían las normas en sí, y la conclusión, representada en este caso por las disposiciones transitorias y finales. Es así como al comenzar, el nombre de la ordenanza debe hacer referencia a aquello que se está regulando véase, ordenanza sobre el impuesto de actividades económicas, o sobre el cementerio municipal.

Seguidamente se encuentra el cuerpo como tal del instrumento, el cual en relación a su extensión deben ser divididos en títulos, capítulos y secciones. Es así que nos indica Carrasquero, (1992), que lo que no resulta recomendable es presentar un texto jurídico sin ningún tipo de división ya que esto dificulta su comprensión por parte del lector. De esta forma se recomienda que se inicie con títulos que a su vez contendrán uno o varios capítulos cuya numeración debe realizarse por medio de los números romanos.

La presentación es la forma en que debe ser redactada cada disposición, para lograr que la idea que se desarrolle en cada uno de los artículos pueda ser comprendida a su totalidad, para lo cual es necesario que cada norma trate un único asunto, deberá ser de manera general, si se desea realizar complementos o explicaciones se deban realizar por medio de párrafos, y en el caso de listas deben hacerse por medio de numerales o literales.

Al finalizar el texto se establecen las disposiciones finales las cuales necesariamente deben contener la identificación de la sanción del texto, así como las medias que deben tomarse para la aplicabilidad de la norma, si existe alguna disposición derogatoria, y el momento en el cual entrara en vigencia, y las consideraciones que se consideren apropiadas.

La estructura de la ordenanza

Actualizar el texto jurídico requiere primero que todo el establecimiento de un sistema de títulos, que permita conocer que tema se está tratando en cada uno, y de hacer falta subdividirlos, hacerlo por medio de capítulos, de manera consecutiva, llevando un orden en la numeración en ambos casos, evitando repetir los errores que presenta la vigente ordenanza. Así también es necesario, al comenzar el texto realizar un reconocimiento de los mercados que existen en el municipio, el cual incluya los fijos y eventuales, y al igual que el texto del municipio Libertador del estado Mérida se establezca cual es la actividad económica que desarrolla cada uno.

Es así que el texto, debería comenzar estableciendo cual es el objeto que va regular, que vendrían a ser los mercados fijos y eventuales que existan en la jurisdicción del municipio cárdenas, definiendo aquellos que ya existen, que en la actualidad son:

1. El mercado mayorista: se encuentra ubicado en las margaritas de Tariba, y es el que regula principalmente la ordenanza vigente, sin embargo el crecimiento de la actividad comercial, trajo como consecuencia la construcción de nuevos locales y galpones, que junto con los que ya existían desarrollan la venta de productos agrícolas y víveres en general al mayor. Conservando la infraestructura anterior, con sus divisiones en las cuales se continua aunque en menor escala la actividad comercial al detal.
2. La casa de abastos: ubicada en el casco central del municipio, tal y como lo establece el texto vigente es un lugar destinado a la comercialización de productos para el consumo humano, animal o de uso industrial siempre que sean estos al detal
3. El mercado de ganado: se realiza al aire libre, los lunes de todas las semanas, en las instalaciones del coliseo Perla del Torbes del municipio Cárdenas, y tiene por objeto la compra y venta de todo tipo de ganado en pie.
4. Patio campesino: se realiza al aire libre, en el espacio destinado al estacionamiento del mercado mayorista, los lunes de toda la semana, y tiene por objeto la comercialización de productos agrícolas para el consumo humano, al detal.

Siguiendo la idea anterior, la ordenanza debería cambiar su denominación, por cuanto del título actual, “Ordenanza del Mercado Municipal” da a entender que se está regulado un único establecimiento, por lo cual debería ser modificada a “Ordenanzas de mercados municipales”, ya que tanto en el texto como en la realidad se está en presencia de 4 mercados.

Siguiendo el orden que lleva el actual texto jurídico en necesario modificar el horario de funcionamiento, y adaptarlo a cada uno de los mercados existentes, por cuanto el del mayorista, se extiende las 24 horas del día, los 7 días de la semana, por cuanto tiene actividad de carga y descarga de productos constantemente; situación

diferente en la casa de abastos, que si bien funciona todos los días, no funciona durante todo el día; y para el caso del de ganado y el patio campesino el horario se realiza única y exclusivamente los lunes durante todo el día. Por lo cual se debe establecer un horario que se adapte a la realidad de cada uno de ellos, y permita un funcionamiento óptimo de los servicios que presta.

Al hablar de la administración de los mercados municipales la ordenanza vigente cuenta con un encargado de la casa de abastos, y uno para el mercado mayorista, ahora bien en ambos casos, es un funcionario designado por el alcalde quien viene a tomar las decisiones, si bien es cierto que la establece unos requisitos que tienen como finalidad que quien ocupe el cargo, este en las capacidades de tomar decisiones acertadas, sería conveniente una contar con la voz de los comerciantes, agrupados estos bajo alguna figura, pues son estos los que conocen sus principales problemas, y es con sus ayuda que se puede tomar soluciones que traigan beneficios en la prestación del servicio de mercados.

De igual manera al establecer las condiciones de las concesión de los puestos, existe una diferencia sustancial en la que se dio sobre los locales construidos por la municipalidad y aquellos que fueron construidos por los comerciantes, por cuanto en el primer caso, la administración estaría acertadamente otorgando una concesión para el uso de un bien cuya titularidad corresponde al municipio, sin embargo en el segundo caso, se ha otorgado la concesión para construir en terrenos del mercado municipal, sin que esto signifique que las mejoras son del municipio. Esta diferencia trae como consecuencia que deba establecerse mecanismos por los cuales los titulares de estas mejoras puedan obtener la propiedad sobre estas, lo cual traería para el municipio, ingresos por concepto del impuesto de inmuebles urbanos, aunado a los tributos que deban cancelarse producto de la actividad comercial.

Continuando con lo anterior, los mercados eventuales en este caso el patio campesino, y el de ganado en pie, no cuentan con una infraestructura, sino que se desarrollan al aire libre, y son los propios comerciantes quienes elaboran de manera temporal sus puestos, es así que no se podría hablar que se les otorga la concesión de uso de un local y un puesto. Esto no significa que no cuenten con una organización, el

texto normativo debería contar con la cantidad de puestos que se pueden establecer en las áreas destinadas, así como las medidas, con la finalidad de poder definir las tarifas que deberán cancelar de una manera más adecuada, en proporción al espacio ocupado.

La Administración

Uno de los puntos que requiere una modificación, a fin de ayudar a la solución de los problemas existentes en los distintos mercados municipales es la modificación de la forma en que se administra y gestionan cada uno de ellos. Es así que dentro de la jurisdicción del municipio Cárdenas existen 4 mercados, y si bien se puede usar un modelo de administración similar entre ellos cada uno debe ser independiente de los demás, pues las problemáticas no serán las mismas, y tampoco lo son las medidas que deberán ser tomadas para solucionarlas.

La administración de los mercados puede ser llevada de forma mixta entre los comerciantes y la municipalidad; los primeros agrupados mediante una asociación civil al igual que en la ordenanza de mercados del municipio Libertador del estado Mérida, y elegirían a uno de sus integrantes para que sea quien los represente. En representación del municipio estaría un representante del alcalde, que sería la figura que en la actualidad ocupa el administrador y un representante de la oficina de rentas, y juntos formarían un consejo de administración, que permita que las decisiones que se tomen cuenten con el respaldo de todas las partes involucradas.

La estructura básica del consejo de administración en la Casa de Abastos, y en el mercado ganadero podría ser integrada por el representante de los comerciantes, el administrador designado por el alcalde y el designado por la oficina de rentas. Sin embargo en el caso del mercado mayorista, por su extensión y complejidad, aunado al hecho que allí es donde se celebra el patio campesino los días lunes requiere una modificación para que pueda contar con el respaldo de la mayoría involucrada, de manera que este quedaría conformado por un representante de los comerciantes con

adjudicación de local, uno por los que conforman el patio campesino, un representante de la policía municipal, y los dos que dan vos al ente municipal.

Las Tasas

Es en el artículo 64 de la ordenanza del mercado municipal donde se consiguen una serie de disposiciones en relación al precio de los servicios prestados por el mercado municipal, si bien es cierto, que los montos están establecidos en unidades tributarias, el porcentaje a pagar es tan bajo que en la realidad económica venezolana, es más costoso generar el recibo de pago, que cobrar la tarifa. Es así que la tarifas no guardan una proporción real entre el objeto a pagar y el monto, un ejemplo sería que aquellos que tienen un local fijo, en los galpones minoristas pagan entre el 0,25 al 0,50 de unidad tributaria por mes, pero si se trata de un vendedor eventual deberá cancelar 5 unidades tributarias diarias.

Para conseguir una tasa, que está más adecuada a la realidad a la vez que brinde un trato equitativo a todos los comerciantes, se tendría que realizar el cálculo de las tasas a pagar por concepto del uso de la infraestructura en función de los metros cuadrados que ocupe cada uno de los puestos, tanto los fijos en los distintos espacios que conforman los mercados municipales como los eventuales, sin hacer distinción del rubro que desarrolle cada uno de ellos, puesto que lo que se busca recaudar no es por concepto de su actividad económica, sino una retribución por el uso y aprovechamiento de un espacio público.

De igual manera es necesario modificar las tasas por concepto de estacionamiento, y la cobrada a líneas de taxi, y transporte por prestar sus servicios en las instalaciones del mercado mayorista, las misma establecidas en bolívares históricos, tienen hoy en día un equivalente irrisorio, por cuanto las líneas de taxi paga el equivalente a 27,00 bolívares mensuales. Si bien es cierto que las modificaciones no pueden ahogar a los comerciantes, lo recaudado debe satisfacer como mínimo el

funcionamiento y mantenimiento de la infraestructura, así como permitir que un control posterior de los ingresos que tiene cada uno de los mercados.

El estacionamiento es una de las principales fuentes de ingreso para el mercado municipal, sin embargo cuenta con varias dificultades que hacen que esto no sea así en la realidad. Por un lado no existe la posibilidad de control por parte de ningún ente sobre cuanto se recauda diario principalmente por la carencia de soportes sobre cuántos vehículos de carga, o particulares ingresan a las instalaciones, el valor actual de las tasas no responde a criterios uniformes o a una publicación oficial y son cobradas a la voluntad del funcionario.

Las modificaciones en materia del estacionamiento estarían enfocadas en dos aspectos fundamentales: en primer lugar con el establecimiento de las tasas en función de tiempo que la persona permanezca dentro de las instalaciones, diferenciando los distintos tipos de vehículos que ingresan (camiones cargados, vacíos, particulares, oficiales) así se da un incentivo para no permanecer en el mercado más tiempo del necesario; en segundo lugar con la creación de recibos que permitan un seguimiento de la cantidad de vehículos que han ingresado, su hora de entrada y su hora de salida, para poder llevar un control del dinero recaudado.

Las solicitudes que se realizan a la administración con la finalidad de que sea adjudicado un espacio, que le sea autorizado para realizar actividades comerciales en alguno de los mercados municipales, trae como consecuencia la realización de una serie de actividades en la cual se emplean recursos propios, por lo cual es válido el establecimiento de una tasa por concepto solicitudes, de tal forma que sea el solicitante quien sufrague con parte del costo que se genera.

Las sanciones

El instrumento actual trae una serie de postulados que si bien están vigentes, las decisiones que se tomen con fundamento en estas normas son anulables, por cuanto la norma está en contra del ordenamiento jurídico nacional. Las sanciones establecidas en

la ordenanza vigente no cuentan con el supuesto de hecho que lo ocasiona, es decir que está a la suerte de la interpretación de quien aplicar la norma, en este caso el administrador, decidir cuándo se transgredió una norma, y que sanción es la que se debe aplicar.

Es necesario establecer las situaciones que serán consideradas violatorias de la ordenanza municipal, y la clasificarlas de manera que se pueda entender con facilidad cuales son leves, graves o gravísimas, un ejemplo de un sistema sancionatorio ajustado a derecho es el usado por la ordenanza de mercados de Alicante, donde se establece lo que se considera faltas graves, las describe y posteriormente, realiza las sanciones aplicables repitiendo esto en cada una de las clasificaciones. De manera que el administrado pueda saber con exactitud que conductas están prohibidas y cuáles son las consecuencias jurídicas de su realización.

Cuando se cuente con el conjunto de faltas establecidas en el texto y las sanciones que estas establecen se hace necesario establecer un procedimiento por el cual pueda garantizar el derecho a la defensa del comerciante al que se pretende imponer una sanción. Este debe incluir: cuando y como se inicia, lo relativo a la notificación y que hacer en caso que no se pueda dar con la persona interesada, los lapsos para la presentación de la contestación, promoción y evacuación de pruebas, así como el tiempo en que deberá darse respuesta, la forma que debe tener la decisión, y que debe contener entre lo que destaca los recurso que puede interponer contra esa decisión y el lapso que tiene para ello. Si se cuenta con estos puntos se podría hablar que la decisión que esta al menos en esencia apegada a derecho, y por consiguiente puede mantenerse en el tiempo aun cuando el comerciante recurriera.

Lo enunciado anteriormente son un conjunto de medidas que se deberían tomar en cuenta al momento de modificar la ordenanza municipal de mercados, por cuanto en aras de obtener una mayor cantidad de ingresos, de prestar una mejor calidad en los servicios, a su vez que se crean sistemas que permitan un mayor control en el usos del dinero público se actualiza el texto, y quede acorde a las exigencias de la sociedad, que cada día evoluciona y se diversifica y en consecuencia los instrumentos jurídicos creados para regularla deben estar en sintonía, es decir, progresando, siendo revisados

con regularidad y modificándose en aquellos aspectos que lo amerite, y regulando aquellas situaciones que se hubieran generado producto de la misma evolución.

www.bdigital.ula.ve

REFERENCIAS

- Araujo-Juárez, José. (Febrero de 2005). Derecho Administrativo, Derecho Municipal y Municipio. En *II Jornadas de Derecho Administrativo*. San Cristóbal, Táchira, Venezuela: Universidad Católica del Táchira.
- Asamblea Nacional. (21 de abril de 2006). Ley Orgánica del Poder Público Municipal. Gaceta Oficial N°38421.
- Asamblea Legislativa del estado Táchira. (12 de Agosto de 2014). Ley de Organización Político Territorial. Gaceta oficial del estado Táchira N° 5127.
- Asamblea Nacional Constituyente. (26 de marzo de 1901). Constitución. Gaceta Oficial N° Suelto del 29 de Marzo de 1901.
- Asamblea Nacional Constituyente. (24 de Marzo de 2000). Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Gaceta Oficial N°5453 Extraordinario.
- Atencio Valladares, G. (2013). Los Impuestos. En A. V. Tributario, *Manual Venezolano de Derecho Tributario* (págs. 501-514). Caracas: Asociación Venezolana de Derecho Tributario.
- Ayuntamiento de Alicante. (18 de enero de 2014). Ordenanza Municipal de Mercados. Boletín Oficial Provincial N°33.
- Bavaresco de Prieto, A. M. (2008). *Las Técnicas de la Investigación. Manual para la elaboración de tesis, monografías e informes*. Maracaibo: del autor.
- Becerra de Ramirez, F. C. (2009). *La Función Pública Municipal*. Caracas: Fundación de Estudios de Derecho Administrativo.
- Belisario Rincón, J. R. (2013). Los Principios Constitucionales que sirven de base al Sistema Tributario Venezolano. En *Manual Venezolano de Derecho Tributario Tomo I*. Caracas: Asociación Venezolana de Derecho Tributario.

- Brewer-Carias, A. R. (1999). *Debate Constituyente Tomo I*. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.
- Brewer-Carias, A. R. (2008). *Las Constituciones de Venezuela*. Caracas: Sabias Palabras C.A.
- Caballero P, R. O. (2013). Las Contribuciones Especiales. En A. V. Tributario, *Manual Venezolano de Derecho Tributario Tomo I* (págs. 519-536). Caracas: Asociación Venezolana de Derecho Tributario.
- Carrasquero Martínez, O. (1992). *Los Instrumentos Jurídicos Municipales*. Caracas: Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y el Fomento Municipal.
- Concejo Municipal del Municipio Cárdenas. (24 de Agosto de 2006). Ordenanza sobre el Mercado Municipal. Gaceta Municipal N°447 Extraordinario.
- Concejo Municipal del Municipio Libertador. (13 de Noviembre de 2006). Ordenanza para el Funcionamiento Y control de los Mercados Municipales. Gaceta Municipal N° 26.
- Concejo Municipal del Municipio San Cristóbal. (16 de Diciembre de 1996). Ordenanza Sobre mercados y Ferias municipales. Gaceta Municipal N°62 Extraordinario.
- Congreso de la República de Venezuela. (26 de Julio de 1982). Código Civil de Venezuela. Gaceta Oficial N°2990 Extraordinario.
- Congreso de los Diputados de Venezuela. (23 de Mayo de 1874). Constitución de los Estados Unidos de Venezuela. Gaceta Oficial N° suelto del 27 de mayo 1874.
- Congreso de los Estados Unidos de Venezuela. (4 de Agosto de 1909). Constitución. Gaceta Oficial N° Suelto del 5 de agosto de 1909.
- Congreso de los Estados Unidos de Venezuela. (19 de Junio de 1922). Constitución de los Estados Unidos de Venezuela. Gaceta Oficial N° suelto del 24 de Junio de 1922.
- Congreso de los Estados Unidos de Venezuela. (9 de abril de 1981). Constitución de los Estados Unidos de Venezuela. Gaceta Oficial N° Suelto del 17 de abril de 1981.

- Cuicas Romero H. (2006) *Elementos de la gestión municipal que afectan la transparencia fiscal*. Trabajo de grado no publicado, Universidad de los Andes, trabajo de grado disponible en disponible en www.pcc.faces.ula.ve/tesis/especialidad/hobmary%20cuicas/tesis%20hormary%20cuicas.zip
- D'Ascoli Centeno, H. (1986). Los institutos Autónomos Municipales. *Revista Venezolana de Estudios Municipales*, 45-60.
- D'Vivo, K. (2013). Hecho Imponible. En *Manual Venezolano de Derecho Tributario* (págs. 738-741). Caracas: Asociación Venezolana de Derecho Tributario.
- Dugarte Lobo, A. (2013). Reseña Histórica del Impuesto sobre la Renta. *Manual Venezolano de Derecho Tributario*. Caracas, Venezuela: Asociación Venezolana de Derecho Tributario.
- Escalante, H. (15 de Noviembre de 2015). *Correo del Orinoco*. Obtenido de <http://www.correodelorinoco.gob.ve/nacionales/mas-70-presupuesto-2016-se-sostendra-recaudacion-tributaria/>
- Espasa. (1998). *Diccionario Jurídico*. Madrid: Editorial Espasa Calpa S.A.
- Fajardo H, A. R. (2011). *Principios de Derecho Constitucional General y venezolano*. Caracas: Edición del Autor.
- Halvorssen Villegas, A. L. (2013). Las Tasas. En A. V. Tributario, *Manual Venezolano de Derecho Tributario tomo I* (págs. 514-519). Carcas: Asociación Venezolana de de Derecho Tributario.
- Hayek C. (2006) “*Análisis de la eficiencia de recaudación por concepto de impuesto sobre actividades comercial industrial o de indole similar. caso: municipio Zea, estado Mérida*” Trabajo de grado no publicado, Universidad de los Andes, disponible en www.pcc.faces.ula.ve/tesis/especialidad/claysi/claysi.zip
- Jairo José Aranguren Piñuela y otra, 02-1548 (Tribunal Supremos de Justicia Sala Constitucional 14 de septiembre de 2004).
- Lacruz, T., & Gonzales, L. (2008). *Temas de Socio Política*. Caracas: Publicaciones UCAB.

- Lares Martinez, E. (1998). *Manual de Derecho Administrativo*. Caracas: Universidad Central de Venezuela.
- Moucharfiech, D. (2013). Noción General, Naturales Jurídica y Clasificación Jurídica. En A. V. Tributario, *Manual Venezolano de Derecho Tributario* (págs. 489-501). Caracas: Asociación Venezolana de Derecho Tributario.
- Municipio Chacao. (19 de 12 de 2015). *Ordenanza de Espectáculos Públicos*. Obtenido de Alcaldía del Municipio Chacao: <http://chacao.gob.ve/wp-content/uploads/2015/01/Ordenanza-Espectaculos-Publicos.pdf>
- Rangel Guerrero, Christi; (2005). Suficiencia y Autonomía Financiera de los Municipios. El caso Venezolano. En *II Jornadas de Derecho Administrativo*. San Cristóbal: Universidad Católica del Táchira.
- Rangel, H. (2013). Reseña Histórica. En *Manual Venezolano de Derecho Tributario tomo II* (págs. 750-755). Caracas: Asociación Venezolana de Derecho Tributario.
- Real Academia Española. (12 de 12 de 2015). *Diccionario de la Real Academia Española*. Obtenido de <http://dle.rae.es/index.html>
- Rodríguez, J. (2013). Reseña Histórica del Impuesto Inmobiliario Urbano. En *Manual Venezolano de Derecho Tributario tomo II* (págs. 735-737). Caracas: Asociación Venezolana de Derecho Tributario.
- Rubio Rubio, A. (1995). *Municipios y Municipalidades*. San Cristóbal: Lito Lila C.A.
- Ruiz Blanco, J. E. (1993). *Derecho Tributario Municipal*. Caracas: Ediciones Libra.
- Sumarium. (2016). *Comerciantes trancaron autopista a Táriba en Táchira*. Consultado el 25 de noviembre de 2016 en: <http://sumarium.com/protesta-de-trabajadores-del-mercado-mayorista-de-tariba-en-tachira/>
- Tobía Díaz, R. E. (2013). Potestad Tributaria y Régimen Federal en Venezuela. En *Manual Venezolano de Derecho Tributario Tomo I*. Caracas: Fundación de Estudios de Derecho Administrativo.
- Torres Garcia, G. A. (2011). *Como Administrar órganos y entes públicos municipales*. Portuguesa: Aythaima Grupo editor.

- Torres Romero U (2010). *Perspectiva constitucional del procedimiento tributario en Colombia* Trabajo de grado no publicado. Universidad del Rosario disponible en www.repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/2144/19075786-2010.pdf
- Useche Díaz, L. E. (2002). *El Sistema Político y Constitucional del Estado Contemporáneo*. San Cristóbal: Consejo Legislativo del estado Táchira.
- Villegas Moreno, J. (2007). *Derecho Administrativo Municipal*. San Cristóbal: Librería y Galería Sin Limite C.A.
- Villegas Moreno, J. L. (2010). *Doscientos años de Municipalismo*. Caracas: Fundación de Estudios de Derecho Administrativo.

www.bdigital.ula.ve