

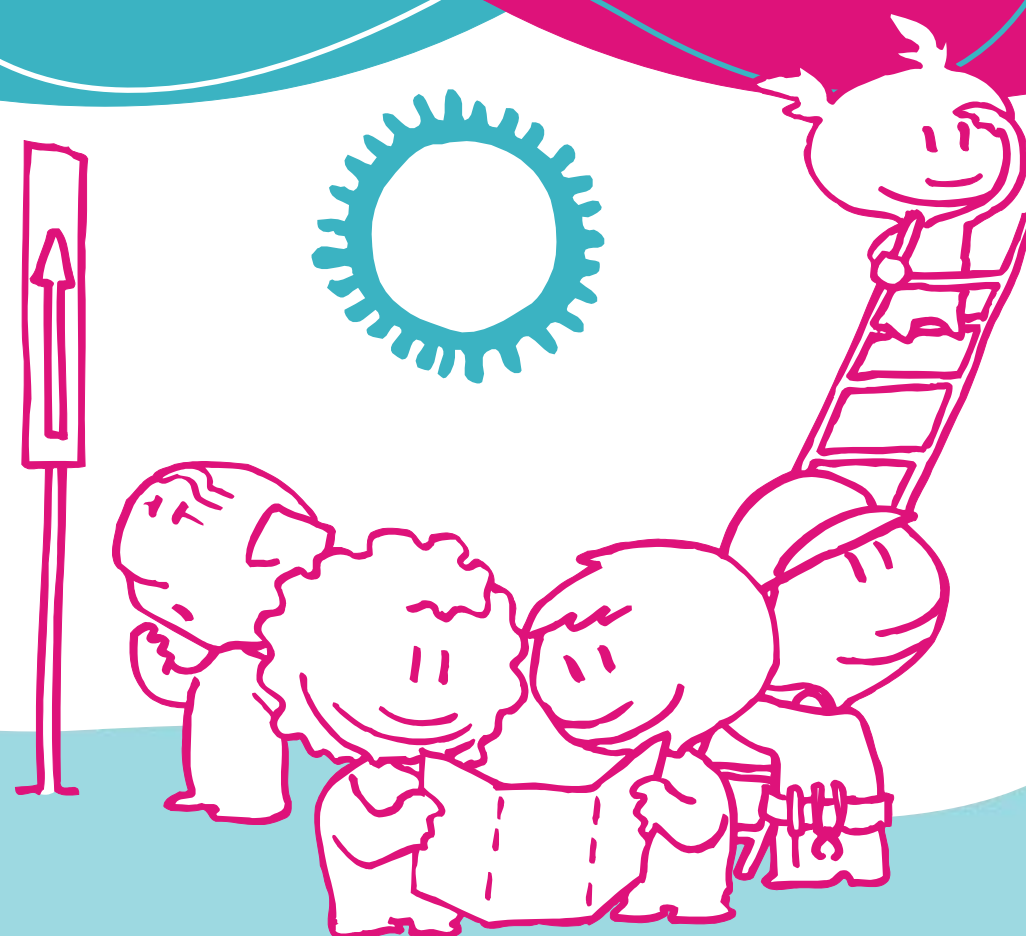
Concluyendo...

En el municipio, la Municipalidad (Intendencia, Junta Municipal y otras dependencias) es la institución del Estado que tiene gran parte de la obligación de adoptar medidas e impulsar proyectos para lograr el mejoramiento de calidad de vida de la comunidad.

Por ello, son fundamentales las acciones que realizan las organizaciones sociales y vecinales para exigir a las autoridades municipales que actúen por el bienestar de la población que vive dentro del municipio, y para asegurar la vigencia de los derechos humanos de la gente.



EL MUNICIPIO guía ciudadana





Colón 1700 y París / enlace@decidamos.org.py / www.decidamos.org.py
 Teléfonos: 595 (21) 425 850 al 2 / Fax: 595 (21) 421 888
 Asunción, Paraguay / Julio 2006

Con el apoyo de:



Introducción

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

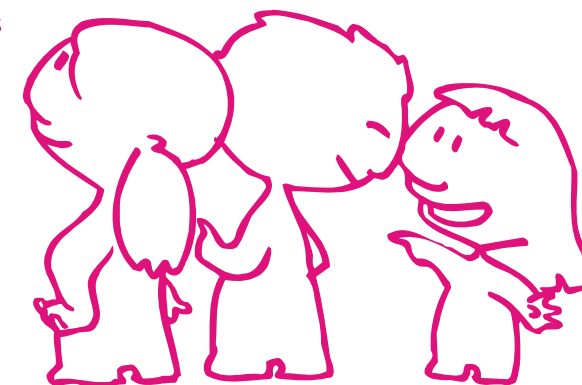
A partir de allí las nuevas administraciones municipales se encontraron, en la mayoría de los casos, con las arcas pobres o vacías, con recursos humanos no capacitados, con sistemas burocráticos deficientes y con la necesidad política de implementar sus propuestas electorales no siempre acordes a las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

Al mismo tiempo, se acelera el proceso en las comunidades, en el que las personas empiezan a tomar conciencia de la importancia de su gestión comunitaria, se organizan comisiones vecinales y otras diversas formas de participación en la vida comunal. su letargo de tantos años.

En este tiempo, se genera en los municipios una nueva forma de relación entre la sociedad civil y el Estado en su nivel básico como medio de canalización de la demanda social.

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

La experiencia de las autoridades municipales y de la participación vecinal, debe ser analizada, evaluada y volcada en nuevas experiencias, para profundizar el proceso iniciado de construcción democrática en los espacios locales.





ASPECTOS GENERALES

1. ¿Qué es un municipio?

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

Tiene una ley que reglamenta esta administración y es la Ley Orgánica Municipal (LOM) y la que está vigente es la Ley 1294 del año 1987. **Según esta ley, el municipio es la comunidad de vecinos con gobierno y territorio propios. Tiene por objeto el bienestar de la comunidad, el desarrollo de intereses locales y la promoción de la participación ciudadana.**

Esto significa que cada municipio está en un territorio definido del país, y ese lugar se llama distrito. Los habitantes que viven ahí se llaman vecinos por que viven el uno cerca del otro. No importa si son paraguayos, extranjeros, todos son vecinos y tienen los mismos derechos, obligaciones y gozan de los mismos beneficios del territorio donde habitan.

Estos vecinos y vecinas forman una comunidad organizada y por eso necesitan de un **gobierno propio** que los dirija en lo político y administrativo. A esta forma de organización política que gobierna el

municipio se la llama **Municipalidad**. El objeto o la finalidad de una Municipalidad es el ocuparse de satisfacer las necesidades de la comunidad que la conforma, a través de sus autoridades.

Según la Ley Orgánica Municipal debe haber una municipalidad por cada municipio. Esto equivale a decir que cada comunidad organizada de vecinos debe tener una Municipalidad que la gobierne. En Paraguay, actualmente hay 225 Municipalidades, 213 en la Región Oriental y 7 en la Región Occidental.

2. Territorio de un municipio

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

3. Funciones de la Municipalidad

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

Las funciones que se asignan a las Municipalidades según la ley Orgánica Municipal son las siguientes:

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



- j. Provisión de servicios de alumbrado, agua y alcantarillado (compartida).
- k. Regulación de instituciones de crédito municipal y prendario.
- l. Creación y reglamentación de la Policía Municipal.
- n. Delimitación de riveras de ríos, lagos y arroyos.
- m. Cooperación para la conservación de bienes culturales.
- o. Preservación del Medio Ambiente. Protección de recursos naturales y
- p. creación de parques y reservas forestales.
Regulación de servicios funerarios y administración de cementerios.
- q. Fomento de la Salud Pública y de la vivienda Social (compartida).
- r. Educación cívica y participación ciudadana.
- s. Fomento del empleo (compartida).

4. Niveles de las funciones municipales

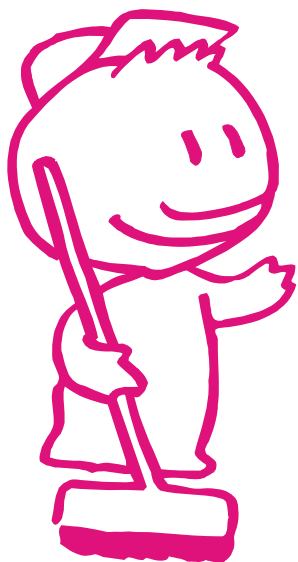
Teniendo en cuenta la acción de las autoridades municipales, esas funciones podríamos agruparlas en 3 niveles, atendiendo a lo que establece la Ley Orgánica Municipal:

Primer nivel DE REGULACIÓN Y CONTROL

1. Establece el catastro urbano.
2. Autoriza construcciones.
3. Regula el tránsito.
4. Establece la nomenclatura de las calles.
5. Habilita y controla vehículos.
6. Expide el registro de conducir.
7. Realiza control sanitario.

Segundo nivel DE OBRAS E INFRAESTRUCTURA

1. Realiza apertura y empedrado de calles.
2. Responsable del mantenimiento de la pavimentación.
3. Responsable de la apertura de caminos vecinales.
4. Mantenimiento de escuelas.
5. Construye mataderos y mercados.
6. Mantenimiento de plazas y parques.
7. Apoya a la construcción de viviendas sociales.



Tercer nivel DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS

1. Recolecta basura.
2. Realiza el aseo público.
3. Administra mercados.
4. Controla mataderos.
5. Tiene Juzgado de Faltas.
6. Realiza actividades culturales.
7. Realiza ayuda social.
8. Administra cementerios.
9. Administra terminales de ómnibus.
10. Realiza atención a la salud.

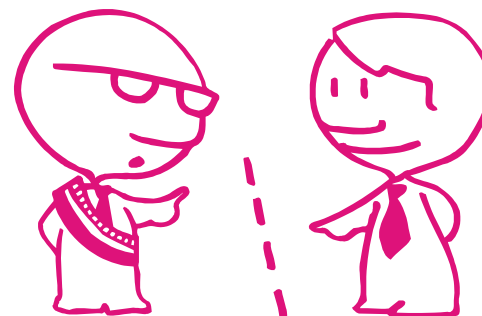


5. Relación entre el Gobierno Central y el Gobierno Municipal

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

La autonomía municipal significa que tiene libertad para determinar internamente las soluciones políticas, administrativas y jurídicas de sus problemas, siempre y cuando ello no afecte los intereses generales del Estado o contravenga la Constitución o las leyes nacionales que rigen dentro de todo el territorio de la República.

Existen funciones que para ser cumplidas cabalmente, debe coordinarse con el Gobierno Central (agua, luz, escuelas). Esta interdependencia afecta a las funciones que tienen las municipalidades, ya que muchas de las mismas, establecidas en la Ley, son limitadas y conduce generalmente a que la institución comunal solo coopere con el organismo público que tiene la principal responsabilidad en la materia, como es el caso de la construcción de viviendas económicas o la provisión de agua potable.



Es decir, existe una marcada centralización de funciones que deberían ser municipales y que sin embargo administra el Gobierno Central. Hay que analizar las posibilidades reales de gestión y de administración de los mismos por los gobiernos locales. Esto forma parte del desafío de la descentralización, donde las acciones deben ser coordinadas de tal forma a prestarse el apoyo necesario y no entorpecer, duplicar, ni superponer tareas entre el Gobierno Central y el Gobierno Municipal; debiendo plantearse un trabajo conjunto que tienda a un manejo eficiente de estas funciones, con miras siempre al beneficio de los vecinos y las vecinas.

FUNCIONES DE LAS PRINCIPALES INSTITUCIONES PUBLICAS QUE COORDINA SU ACTIVIDAD CON LAS MUNICIPALIDADES

ESSAP: agua, alcantarillado urbano para distritos con más de 5000 habitantes.

SENASA: agua, alcantarillado urbano para distritos con menos de 5000 habitantes.

ANDE: electricidad.

COPACO: teléfonos.

Ministerio de Obras Públicas: caminos nacionales y regionales.

Ministerio de Salud: centros y puestos de salud.

Ministerio de Agricultura y Ganadería: control de sanidad animal.

Alcaldía policial y Comisaría: seguridad y orden público.

Contraloría Gral. De la República: fiscalización.

Dirección Nacional de Catastro: normas técnicas de catastro.

Instituto de Desarrollo Municipal: asistencia técnica.

OPACI: representación gremial.

Ministerio de Educación: educación primaria y secundaria.

6. ¿Cómo se financia una Municipalidad?

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

A partir de la Constitución de 1992 se dio la posibilidad de que las Municipalidades tengan mayores recursos, por que como dice en su art. 169: "Corresponderá a las Municipalidades y a los departamentos la totalidad de los tributos que graven la propiedad inmueble en forma directa. Su

recaudación será competencia de las Municipalidades. El 70% de lo recaudado por cada Municipalidad quedará en propiedad de la misma, el 15% en el departamento respectivo y el 15% restante será distribuido entre las Municipalidades de menores recursos".

Este cobro por el inmueble hace parte de los ingresos denominados corrientes, que es uno de los tipos de ingresos que tiene toda Municipalidad para mantenerse y realizar las obras y servicios que tiene determinado realizar.

Los ingresos pueden ser: **Ingresos Corrientes**, **Ingresos de Capital** y los provenientes de **Legados y Donaciones** realizadas a favor de la Institución.

INGRESOS CORRIENTES

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

Los **INGRESOS TRIBUTARIOS** son los provenientes de:

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

Los **INGRESOS NO TRIBUTARIOS**, están formados por:

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

Las **TRANSFERENCIAS** son ingresos originados en:

1. Asignaciones del Gobierno Nacional.
2. Asistencias financieras no reembolsables.

INGRESOS DE CAPITAL

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

1. Devolución de Préstamos.
2. Venta de activos fijos (muebles, vehículos, terrenos de propiedad de la Municipalidad).
3. Empréstitos internos y externos.
4. Superávits en la aplicación presupuestaria.

INGRESOS PROVENIENTES DE LEGADOS Y DONACIONES

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



EL GOBIERNO MUNICIPAL

1. Autoridades del municipio

Ejercen el poder público local la **Intendencia y la Junta Municipal** y las dependencias administrativas del municipio.

La **Intendencia** está formada por **el/la intendente/a** y las **dependencias administrativas** de la Municipalidad. El intendente o intendenta es el/la que administra en general la Municipalidad, electo/a en forma directa por la ciudadanía, por un período de 5 años, no pudiendo ser reelecto/a en período consecutivo, pero sí alternado.

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

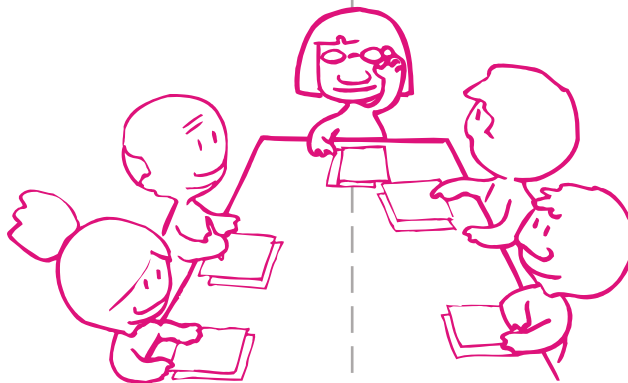
Es decir que en un territorio determinado existe un gobierno ligado a la vida cotidiana de la población, más accesible entre los **gobernantes y los vecinos y vecinas**, que posibilita una gestión ligada a la realidad de la sociedad local.

2. ¿Cómo se gobierna el municipio?

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

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

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



a. Las Ordenanzas

Son actos reglamentarios de carácter general para la comunidad. Son dictados por la Junta Municipal. Sirven para crear derechos y para establecer obligaciones y prohibiciones para los vecinos y vecinas del municipio y para los habitantes del país que por algún motivo se encuentran en dicha jurisdicción.

La iniciativa de los proyectos de ordenanza corresponde únicamente a los miembros de la Junta Municipal (concejales) y el intendente o intendenta.

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

Ejemplo: Ordenanza donde se establecen las normas relativas para la inspección veterinaria de mataderos, mercados, lecherías y otros establecimientos similares.

b. Los Reglamentos

Son normas internas de carácter general que sirven para organizar las reparticiones administrativas de la Municipalidad. Son dictadas por la Junta o la Intendencia, dependiendo de la repartición administrativa de la que se trate.

Ejemplo: Reglamento sobre la ocupación, uso, mantenimiento e inspección de predios, edificios, estructuras e instalaciones.

c. Las Resoluciones

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



3. Funciones de la Intendencia

La Intendencia Municipal tiene a su cargo la administración general de la Municipalidad, que se organiza en direcciones o secretarías específicas o temáticas, de acuerdo al tamaño del municipio y según requerimientos de la vecindad.

DEBERES Y ATRIBUCIONES DE LA INTENDENCIA

Son deberes y atribuciones de la **administración ejecutiva** del municipio, aparte de ejercer la representación legal de la Municipalidad, funciones de **administración general** lo que supone, por ejemplo; recaudar e invertir los ingresos de la Municipalidad, efectuar adquisiciones, contratar obras y servicios, nombrar y remover al personal de la Intendencia.

Tiene que ocuparse de la **seguridad y el tránsito**, respecto a la regulación del transporte público, seguridad y circulación de vehículos y peatones; servicios contra incendios, etc.

También debe decidir sobre **obras públicas y aplicar las normas para las construcciones de particulares**, pues la Intendencia debe aprobar proyectos de dichas obras y realizar el control de las

construcciones, así como conservar pavimentos, embellecer plazas, parques, jardines municipales, arborizar calles locales, avenidas y diversos lugares públicos.

Además atiende lo relacionado a los **servicios municipales y sociales**, como limpieza, recolección y tratamiento de residuos en las vías públicas, administración de terminales de ómnibus, mercados, mataderos, cementerios. Debe ocuparse sobre **urbanismo, recursos y medio ambiente** esto sería elaborar, mantener y actualizar, así como realizar estudios y propuestas sobre la preservación del medio ambiente, uso del suelo, loteamiento, edificaciones y estética urbana y rural.

Como establece la **Ley Orgánica Municipal** debe hacer cumplir disposiciones sobre espectáculos públicos como locales de concurrencia, actividades en espacios públicos y los juegos de azar. Igualmente debe promover, apoyar y realizar tanto en zonas urbanas, suburbanas como rurales, actividades culturales, artísticas y sociales, **el fomento de la educación general y la conciencia cívica de la población, la defensa y la promoción del patrimonio histórico y cultural de la nación.**



4. Funciones de la Junta Municipal



Es el Poder Legislativo de la instancia municipal, por lo tanto dicta **Ordenanzas, Resoluciones y Reglamentos** en materia de su competencia. Este Poder Legislativo Municipal tiene amplias funciones entre las cuales se encuentra la de opinar en materia de **Hacienda y Presupuesto**, pues debe sancionar el Presupuesto General de la Municipalidad así como controlar la ejecución presupuestaria y autorizar al Ejecutivo Municipal la contratación de empréstitos.

Igualmente, dicta normas con relación a **Obras Públicas y Privadas y Servicios** donde corresponderá a la Junta Municipal normar la construcción, alteraciones, demolición, e inspección de edificios públicos y privados; estructuras e instalaciones mecánicas, electromecánicas, acústicas, térmicas, inflamables o parte de ellas.

Debe reglamentar y dictar normas sobre **Higiene, Salubridad y Servicio Social** atendiendo las disposiciones pertinentes del código sanitario, por ejemplo; regulando todo lo relativo a higiene de acueductos, alcantarillas, piscinas y baños públicos, playas turísticas, riberas de ríos, lagos, arroyos, servicios higiénicos, depósitos y tratamiento final de basuras, terrenos no edificados.

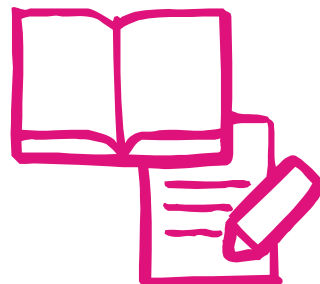
Igualmente con los **Espectáculos Públicos**, deberá establecer las condiciones de apertura, funcionamiento y clausura de los locales destinados a concurrencia pública en general, a espectáculos públicos y juegos de azar.

En relación a la **Seguridad y el Tránsito** deberá dictar normas para la organización y funciones de la Policía Municipal de Tránsito así como también regular lo relativo a la seguridad y circulación de vehículos y peatones, a los requisitos para conducir, y establecer las sanciones correspondientes.



En cuanto a **Educación, Cultura, Deporte y Turismo** la Junta Municipal tiene mucho que decir pues es quien debe adoptar medidas para promover la creación de museos, bibliotecas, así como de estimular el desarrollo de la artesanía local y de la cultura nacional.

Respecto a **Recursos Naturales y Medio Ambiente** corresponde a la Junta Municipal dictar normas tendientes a la mejor utilización de los recursos naturales y al mantenimiento del equilibrio ecológico y la preservación del ambiente.



¿Qué pueden hacer los vecinos?

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

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

A través de la integración voluntaria, estos vecinos y vecinas conforman las juntas vecinales o las comisiones vecinales, organizaciones comunitarias que son muy importantes. Las mismas sirven de nexo entre el gobierno local y la comunidad, según la LOM.

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

Las Juntas Comunales de Vecinos

Son asociaciones de vecinos y vecinas, también llamadas "comisiones vecinales", que funcionan en zonas urbanas o rurales delimitadas de los municipios, ya que tienen su asiento en las compañías y colonias del municipio, señala la LOM.

La creación, fusión o modificación de los límites de las comisiones se harán por Ordenanza Municipal y tendrán su propia organización administrativa. La Ordenanza de creación no solamente es potestad de las autoridades municipales, sino que también pueden ser presentada por los vecinos de la zona, debiendo estar avalada por el 30% de los mismos.

La LOM dice que las funciones de las Juntas Comunales son las siguientes:

- a. Realizar obras de interés comunitario y prestar servicios conjuntamente con la Municipalidad.
- b. Informarse de las necesidades del vecindario, proponer soluciones de los problemas e incluir en el presupuesto servicios a ser implementados en su jurisdicción.
- c. Desarrollar actividades de carácter social, cultural y político así como cooperar con la Intendencia en el cuidado de plazas y lugares de esparcimiento público, y con programas de arborización.
- d. Percibir tributos y otros recursos, y ejecutar obras o prestar servicios, en caso de delegación o previa autorización de intendente o intendenta.

