



UNIVERSIDAD DE JAÉN
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y
JURÍDICAS
DEPARTAMENTO DE DERECHO PÚBLICO

TESIS DOCTORAL

**ANÁLISIS JURÍDICO DE LAS COMPETENCIAS DEL SISTEMA
MUNICIPAL NICARAGÜENSE: UN ESTUDIO COMPARATIVO
EN CENTROAMÉRICA**

**PRESENTADA POR:
MARIA DEL PILAR RUIZ DE ROBERTINI**

**DIRIGIDA POR:
DR. D. FEDERICO A. CASTILLO BLANCO
DR. D. JOSÉ CUESTA REVILLA**

JAÉN, 5 DE NOVIEMBRE DE 2021

ISBN

INDICE

AGRADECIMIENTO	9
RESUMEN.....	11
Introducción	11
Antecedentes del tema	14
Objetivos de la tesis	15
Objetivos generales	15
Objetivos específicos	16
Estructura de la tesis	17
Preguntas de la investigación.....	17
Hipótesis.....	18
Diseño metodológico	18
PRIMER CAPÍTULO. LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES EN EL ACONTECER HISTÓRICO: CONTEXTO Y CIRCUNSTANCIA DE SU EVOLUCIÓN LEGISLATIVA .	20
I. Sistematización de los antecedentes históricos de la autonomía y sus competencias desde la época colonial hasta 1936	20
I.1 Período del sistema colonial	21
I.2. La Constitución de Cádiz de 1812 en la configuración del municipio y sus competencias en la provincia de Nicaragua en el sistema colonial	24
I.3. Período de independencia	26
I.4. Las competencias en la primera ley municipal nicaragüense	30
I.5. Las competencias municipales en la administración del gobierno de Zelaya	34
I.6. La capital Managua; de municipio a distrito.	40
II. Las competencias en el régimen jurídico municipal en el siglo XX (1939-1979).....	41
II.1. Un municipio sin vida y la supresión de su autonomía.....	42

III. Período 1979-1990: un nuevo paradigma en la institucionalidad municipal.....	50
III.1. El desarrollo de las competencias municipales en la Revolución Popular Sandinista.....	51
III.2. Legitimación de la autonomía municipal y sus competencias en la Constitución de 1987	54
IV. La ampliación y legitimación de las competencias municipales (1990-2006)	56
IV.1. La ampliación de las competencias municipales en la Constitución reformada de 1995.	59
V. Período 2006 al 2017: un nuevo paréntesis político y jurídico en el desarrollo de las competencias municipales.....	62
V.1. Período 2006 Al 2011	62
V.2. La autonomía municipal y sus competencias en un nuevo contexto político (2011- 2017)	64

SEGUNDO CAPÍTULO. ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES EN LA REGIÓN CENTROAMERICANA: PANAMÁ, COSTA RICA, HONDURAS, EL SALVADOR, GUATEMALA Y NICARAGUA.....69

I. Concepto de derecho comparado.....	70
II. Centroamérica: análisis del contexto general en la armonización legal de las competencias... 71	
II.1. División política administrativa de Centroamérica	73
II.2. Factores coyunturales en la región	78
III. Análisis comparativo del ordenamiento jurídico que regula la autonomía y las competencias municipales	80
III.1. El marco jurídico Constitucional	80
III.2. Reconocimiento constitucional de la autonomía municipal y sus competencias.....	86
III.2.1) Costa Rica.....	88
III.2.2) Honduras.....	92
III.2.3) El Salvador.....	93
III.2.4) Guatemala	95
III.2.5) Panamá.....	96
III.2.6) Nicaragua.....	97

IV. Examinar las referencias legislativas en el fortalecimiento de las competencias municipales en cada país de Centroamérica.....	100
IV.1. Analizar los avances legislativos de las leyes complementarias en el fortalecimiento de las competencias municipales de la región de Centroamérica (Costa Rica, Honduras, El Salvador Guatemala, Panamá y Nicaragua).....	105
IV.1.1) Costa Rica.....	105
IV.1.2) Honduras.....	112
IV.1.3) El Salvador	119
IV.1.4) Guatemala.....	124
IV.1.5) Panamá	130
IV.1.6) Nicaragua.....	137
V. La clasificación, criterios, y distribución de las competencias municipales en los 6 países de la región	141
V.1. clasificación de las competencias locales	141
V.1.1) Competencias propias	146
V.1.1.1) La ambigüedad de la ley en régimen de las competencias propias de los municipios en la región de Centroamérica	154
V.1.2) Competencias, compartidas, concurrentes e indistintas.....	160
V.1.3) Competencias delegadas	167
VI. Los ingresos transferidos o transferencia del presupuesto nacional al nivel local como unas de las formas de financiación en el cumplimiento de las competencias municipales	173
VI.1. Enfoque doctrinal de las transferencias	173
VI.2. Las transferencias como un esfuerzo en el fortalecimiento municipal	177
VI.3. Fundamento jurídico de las transferencias municipales en cada país de Centroamérica	184
VI.3.1) Costa Rica.....	184
VI.3.2) Honduras.....	186
VI.3.3) El Salvador	188
VI.3.4) Guatemala.....	189

VI.3.5) Panamá	192
VI.3.6) Nicaragua.....	194

TERCERO CAPÍTULO. LA AUTONOMÍA COMO UN DERECHO FUNDAMENTAL EN EL EJERCICIO DE LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES EN NICARAGUA200

I. La Autonomía municipal en Nicaragua	200
I.1. Fuente histórica de la autonomía municipal	201
I.2. Doctrinas y principios jurídicos que influenciaron en el concepto de la autonomía municipal.....	204
I.3. La protección constitucional de la autonomía municipal	210
I.4. La garantía institucional de la autonomía municipal	211
II. Análisis del significado de autonomía en la legislación nicaragüense.....	227
II.1. Distintos conceptos doctrinarios de la autonomía municipal	227
II.2. Definición de la autonomía según el ordenamiento jurídico nicaragüense.....	234
II.2.1) Autonomía Política	237
II.2.2) Autonomía Administrativa.....	241
II.2.3) Autonomía Financiera.....	243
II.3. La autonomía como contenido esencial del municipio	249
II.4 Delimitación constitucional de la autonomía municipal	252
II.5. El contenido de la autonomía municipal en el ámbito centroamericano.....	256

CUARTO CAPÍTULO. EL SISTEMA JURÍDICO DE LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES EN NICARAGUA260

I. Las competencias municipales en el sistema jurídico de Nicaragua	260
I.1. Concepto y contenido de las competencias municipales desde la perspectiva doctrinaria.....	261
I.2. Criterios doctrinales de las competencias municipales	265
I.3. Clasificación de las competencias municipales	269
I.4. Las competencias municipales en la Constitución	273
I.5. Definición del concepto de competencia municipal en la legislación nicaragüense	279

I.6. Función, poder jurídico y atribuciones en el ámbito de las competencias local.....	281
A. El sistema de competencias de enumeración concreta.....	284
B. El sistema de competencia de la cláusula general.....	285
C. El sistema de competencia, general y mixto.....	288
II. Clasificación de las Competencias en el sistema de autonomía municipal en Nicaragua	289
II.1 Competencias Propias	289
II.2 Competencias delegadas al municipio	297
II.2.1) Norma jurídica en que se basa las competencias delegadas al municipio en la legislación nicaragüense	300
II.3. Competencias concurrentes en el régimen municipal nicaragüense	313
II.3.1 Disposiciones para la ejecución de las competencias concurrentes	316
II.4 Las competencias de leyes sectoriales en el ámbito local	320
III. La norma local en el cumplimiento de las competencias en el ordenamiento jurídico nicaragüense.....	330
III.1. Potestad normativa como una de las manifestaciones más importantes de la autonomía municipal.....	335
III.2 La ordenanza como potestad normativa del gobierno municipal en el ejercicio de las competencias.....	338
III.3. El principio de legalidad administrativa de la ordenanza y sus limitaciones en el ámbito local.....	342
III.4. El reglamento u ordenanza reglamentaria como norma local en el ejercicio de las competencias.....	349
III.5. Las ordenanzas y los reglamentos como potestad jurídica democrática en la regulación de las competencias locales	354
III.6. Instrumento normativo: las resoluciones	358
III.7. Bandos y Acuerdos	360
III.8. Acuerdos Municipales.....	363

**QUINTO CAPÍTULO. OTRAS FORMAS JURÍDICAS EN LA PRESTACIÓN DE LAS
COMPETENCIAS MUNICIPALES.....365**

I. Relaciones interadministrativas entre la administración del Estado y los municipios que intervienen en el ejercicio de las competencias municipales366

II. Supuestos jurídicos - políticos del sistema competencial municipal: la descentralización y el principio de subsidiariedad377

II.1. La descentralización en Nicaragua..... 377

II.1.1) Enfoque jurídico y político en que se basa de la descentralización en Nicaragua....379

II.1.2) El reparto de competencias en el contexto del proceso de la descentralización386

II.1. 3) Camino a la Neo-centralización 390

II.2. El principio de subsidiariedad como un elemento significativo en la distribución de las competencias en el ámbito local394

III. Los Entes Intermunicipal: otra forma jurídica en la prestación de las competencias municipales401

III.1. Enfoque teórico del asociacionismo municipal401

III.2. El asociacionismo municipal en Nicaragua408

III.2.1 La clasificación los Entes intermunicipales en el régimen jurídico municipal nicaragüense.....413

III.3 Las Mancomunidades415

III. 4 Las Áreas Metropolitanas423

III.5 Consorcios Municipales424

III.5.1) El Consorcio en el ámbito local del régimen jurídico nicaragüenses427

III.6 Empresas Municipales. Otra forma de prestación de las competencias municipales en el régimen local nicaragüense431

III.7 Servicios públicos municipales433

III.7.1) Clasificación de los Servicios Municipales435

III.7.2) Principios generales para la prestación de servicios municipales436

III.7.3) La prestación de los servicios públicos municipales438

III.7.4) Formas de gestión de los servicios públicos.....441

III.8 Empresa municipal en el régimen local nicaragüense	444
III.8.1) Requisitos legales de la empresa municipal	446
CONCLUSIONES FINALES	449
BIBLIOGRAFÍA CITADA	488
Obras y Publicaciones	488
Informes, Consultorías y Documentos	510
INSTRUMENTOS JURÍDICOS	514
Legislación nicaragüense	514
Legislación extranjera	518
Jurisprudencia nicaragüense	520
Jurisprudencia extranjera	521
Portales web	522

AGRADECIMIENTO

A Dios razón de todo cuanto existe, fortificador de mi alma y energía, sin lo cual no habría la satisfacción de haber logrado hacer realidad un objetivo más en mi vida.

Al director de mi tesis, Dr. Federico Castillo Blanco, por haberme aceptado en la realización de esta tesis doctoral bajo su dirección. No tengo palabras para agradecerle su apoyo tanto intelectual como humano. Agradezco su confianza, paciencia y sobre todo por su capacidad profesional para guiarme, así como sus comentarios oportunos, sugerencias que supo brindarme para encauzar mi estudio y poder concluirlo.

Al Dr. José Cuesta Revilla por aceptar ser mi tutor, por su paciencia y apoyo que me brindo para llevar a término este hermoso trabajo.

A la Unión Iberoamericana de Municipalistas, por haberme dado la oportunidad de hacer mi doctorado en esta modalidad y la concesión de una beca, que me brindo la posibilidad de cursar el Diploma de Estudios Avanzados, así como completar la tesis doctoral. Es importante para mí decirlo, sin ese apoyo económico esta experiencia académica, profesional no hubiese sido posible.

Al alma máter Universidad de Jaén, por ser una institución constructora del conocimiento, a los profesores del Programa de Doctorado en Dirección y Gestión Pública Local que, con su profesionalidad académica en semanarios y Cátedras, me provocaron muchas inquietudes y reflexiones que dieron origen a este estudio.

Al Dr. Jorge Lozano por su apoyo incondicional en toda la fase administrativa y profesional con la universidad y el aprendizaje que tuve con sus enseñanzas de metodológica.

Con infinita gratitud, al municipalista y poeta, Alejandro José Bravo Serrano, por su apoyo incondicional quien alimento mi apetito de municipalista, así mismo en aclarar cada duda que se anidaba en mi entramado mientras iba hilvanando mi trabajo.

A mi amiga Liliana Ladrón de Guevara, un agradecimiento especial, quien me apoyo hasta el final de esta obra.

A Pietro Robertini mi esposo, por su apoyo incondicional, por sus palabras amable y por haberme dado el ímpetu para llegar hasta aquí. Su amor y cariño han sido y serán invaluable.

Al apoyo recibido por los revisores de esta investigación, con comentarios tan acertados, consejos profesionales y nutrición intelectual, mis amigos municipalistas como: Guillermo Chamorro, Patricia Noemi Lucki, José Ernesto Rodríguez, Xiomara Morales, Gilberto Lindo, Rosario Rodríguez, Gonzales Espitia Avilez, Julia Breddermann y Urs Laub, gracias por los debates, sugerencias y opiniones municipalistas.

Igualmente quiero expresar mi agradecimiento por la disponibilidad al personal de las siguientes instituciones como: la Asociación de municipio de Nicaragua (AMUNIC), Instituto de Fomento Municipal de Guatemala (INFOM), Centro de documentación del parlamento centroamericano con Sede en Guatemala (PALARCEN) y universidades como: la Universidad Centroamericana (UCA) en Nicaragua, Rafael Landívar en Guatemala y por supuesto al centro de documentación de la Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM) en Granada España.

En general agradezco a los gobernantes, funcionarios y profesionales del municipalismo que concedieron su tiempo a ser entrevistados y responder a mis preguntas con interés y sinceridad. Su colaboración ha sido importante en la realización de este estudio. Por razones de espacio, ha sido imposible insertar las entrevistas de cada uno.

RESUMEN

En las siguientes páginas se presenta un resumen de la tesis en el cual se incluye, una introducción al tema, antecedente del tema de tesis, los objetivos de la tesis, las preguntas de investigación que dieron origen a este estudio, la hipótesis y el método utilizado.

Introducción

La capacidad de gestionar y desarrollar las competencias municipales en Nicaragua cobró especial importancias con la promulgación de la autonomía municipal en la Constitución de 1987 y su reforma de 1995. Por primera vez en la historia del municipio se cuenta con una autonomía plena en el ejercicio de sus competencias municipales. Los antecedentes de las competencias municipales en Nicaragua se remontan a la etapa inaugural o colonial del municipio nicaragüense, "cuyos orígenes se encuentran en el cabildo español del que recoge un importante legado como son: las competencias establecidas a los ayuntamientos entre las que se destacan la de dictar sus propias ordenanzas, administrar sus propios caudales y arbitrios" (BUITRAGO, 1989)

La primera ley del régimen municipal nicaragüense 11 de mayo de 1835, se limitó a realizar una simple enumeración de las competencias que se le atribuían al municipio como un prestador de ciertos servicios básicos, entre ellos: administrador de mercados públicos, rastros, basura domiciliar y sepulturero local. (BRAVO, 2002, BUITRAGO, 1989). Dichas competencias han tenido la categoría de propias y habían perdurado en todas las legislaciones municipales desde 1835 hasta la promulgación de la Ley de Municipios de 1988.

Con la aprobación de la Constitución de 1987 se reconocen las competencias reservadas a los municipios en régimen de autonomía, pero es hasta la reforma constitucional de 1995 que la autonomía goza de un amplio reconocimiento en sus tres vertientes: autonomía política, autonomía administrativa, autonomía económica y su contenido esencial en la ampliación de las competencias.

En este contexto, la Asamblea Nacional aprobó en 1997 la reforma a la Ley de Municipios, asignándole nuevas competencias, asimismo otras leyes que han venido a fortalecer la autonomía de las entidades locales, como la aprobación de Ley de Transferencias Presupuestaria a los Municipios cuyo objetivo principal es asegurar recursos necesarios para el cumplimiento de algunas de sus competencias.

La delimitación realizada por la Constitución tiene su punto de partida en la distribución de competencias en todas las materias que incidan en el desarrollo socio – económico de su circunscripción. Así mismo la ley define que el municipio como expresión del Estado en el territorio, ejerce por medio de la gestión y correspondientes servicios, competencias, o sea responsabilidades sobre materias que afectan su desarrollo, preservación del medio ambiente y la satisfacción de las necesidades de sus pobladores. En esta línea, la legislación nicaragüense no establece una lista cerrada de competencias municipales, sino que permite que el Estado central (El poder Ejecutivo), transfiera otras materias en competencias a los gobiernos locales. En cuenta, el artículo 7 de la Ley de Municipios, que al tenor del inciso 13, establece específicamente que los municipios están en capacidad legal de adquirir nuevas competencias. Así mismo se puede observar, que no se establece la obligatoriedad de los Entes locales de asumir competencias mínimas obligatorias.

En el sistema municipal no se encuentra esta categoría de competencias obligatoria de manera expresa, aunque algunos estudiosos de la materia (BRAVO, 2004; HEGG, 1987; ESCORCIA, 1999), encuentran implícitas las competencias de obligatorio cumplimiento en la expresión de la ley “el municipio deberá” que en el postulado constitucional lo señala en el artículo 177 y se desarrolló en el artículo 7° de Ley de Municipios.

Los municipios tienen competencias propias que listan en su marco de ley, la gama de temas en materias de competencias es amplia. La normativa municipal ha optado por señalar una serie de materia sobre las que los municipios podrán ejercer competencias, esto no significa que tales competencias enumeradas en la ley sean las únicas que puedan ejercer las entidades municipales. La propia norma constitucional faculta al municipio para intervenir en cualquier asunto que incida o trate de incidir en el desarrollo socioeconómico de su territorio.

Es evidente que esta cesión de competencias para la prestación de servicios a los gobiernos locales debe ir acompañada de una adecuada financiación de los mismos. En Nicaragua la autonomía municipal en materia tributaria es derivada, los municipios no poseen potestad tributaria originaria. Es decir que los municipios no pueden crear o suprimir, por sí y ante sí mismos, los impuestos y tasas que necesiten para solventar los gastos públicos locales y para el cumplimiento de sus propias competencias.

En este sentido, el artículo 46 de la Ley de Municipios, señala que los ingresos de los municipios pueden ser tributarios, particulares, financieros, transferidos por el Gobierno Central y cualquiera

otro que determinen las leyes, decretos y resolución. Se puede observar, que el municipio tiene su propio erario público que le designa la ley para desempeñar sus propias competencias, sin embargo, no logran desarrollar las competencias que mandata la ley, pues los recursos con cuenta tantos económicos y técnicos no son suficientes.

Otro elemento importante en el ejercicio de las competencias municipales es determinar el espacio municipal de gestión que se le otorga per se la autonomía municipal. Pese a que el municipio tiene su espacio de acción delimitado por la ley, no acierta a precisarlo completamente, y en la práctica se dan duplicidades con las competencias de la administración central, o asumen competencias sin tener los recursos suficientes por la ausencia de responsabilidad del gobierno central en su ejercicio. En tales circunstancias expuestas, se supone que debe existir coordinación entre los diferentes niveles de gobierno.

De 1990 al 1995 se da la transición post conflicto, Nicaragua sale de una guerra civil, lo que la conlleva a replantearse un programa de estabilización y ajuste económico y da inicio a reformas económicas e institucionales, aparece el tema de la descentralización como parte de la reforma del Estado. En esta línea, se aprueban una serie de normativas que fortalecen el marco jurídico local y crean condiciones favorables hacia un proceso de descentralización, enfocado hacia el fortalecimiento de la autonomía municipal y sus competencias. Sin embargo y pese a todo al abanico jurídico que se aprobaron en fortalecer dicho proceso, está quedó estancada. En la actualidad, la descentralización no es parte de la agenda política del gobierno.

En este marco jurídico se encuentran normativas que coexisten con otras, suponen obstáculos importantes a los mismos procesos. El marco legal tiene una serie de inconsistencias, superposiciones y duplicaciones de competencias entre diferentes entidades. El rol de las entidades no tiene bien claro las reglas y procedimiento en cuanto al traspaso de competencias. De tal manera se requiere de un análisis continuo y profundo, con el fin de esclarecer y delimitar las responsabilidades institucionales, tanto a nivel nacional como municipal.

En la ley de municipios se encuentra implícitamente la clasificación de las competencias; en propias, delegada y compartida. Las competencias se ejercen en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad del municipio, aunque la ley expresa que se debe hacer siempre con la debida coordinación institucional y respetando los mecanismo e instrumentos de planificación del Estado, sin embargo, no existe procedimiento, ni reglas en común para la coordinación interinstitucional.

Los municipios grandes e intermedios son los que marcan la tendencia y responsabilidad en la mayor recaudación susceptibles de una manera acelerada a cambios institucionales para alcanzar eficiencia. Mientras la gran mayoría de los municipios (pequeños que son más de 90 municipios con poblaciones de diez mil habitantes a más), no pueden prestar adecuadamente los servicios propios de sus competencias o la necesidad de prestarlo en espacios más extensos que lo que proporciona el limitado presupuesto municipal, lo que obliga al municipio a buscar fórmulas de cooperación que permitan superar estas dificultades.

En este caso, el régimen municipal nicaragüense expresa que los municipios están legitimados ya sea por sí o por asociados para prestar directamente o gestionar la prestación de todos aquellos servicios públicos municipales e incluso supramunicipales que sean de su interés (artículo 177 Cn y 12 de la LM). En esta medida se plantea la necesidad de diseñar alternativas de fortalecimiento institucional diferenciales para plantear formulas asociativas como mancomunidades, consorcios o áreas metropolitanas.

Otro factor importante en el desempeño de las competencias por la Administración Local, es su ámbito de actuación propia, un marco competencial fijado, un campo sobre el que actúa con independencia de la Administración del Estado. Los reglamentos locales regulan precisamente ese ámbito de competencia, hay una correspondencia entre reglamentos y competencia. En este caso, la Ordenanza.

Esta figura, la ley la define como el instrumento jurídico normativo municipal con potestad reglamentaria en el ejercicio de las atribuciones de carácter general y efectos erga omnes dentro del ámbito territorial del municipio. El Concejo Municipal hace uso de las Ordenanzas Municipales.

En este contexto, y a la vista de todo lo expuesto a lo largo del presente trabajo investigativo, tiene como objetivo analizar el marco jurídico vigente relativo a las atribuciones y el ejercicio de las competencias establecidas en el marco jurídico municipal vigente de Nicaragua.

Antecedentes del tema

En Nicaragua el tema municipalista es muy reciente, teniendo en cuenta que las primeras elecciones democrática a nivel local desde que se fundó el municipio se realizaron en 1990, lo cual se manifiesta, que los estudios en municipalismo son muy recientes.

La importancia del estudio al municipio cobró especial relevancia con la restauración de la autonomía municipal en la Constitución de 1987 y reformas de 1995, así mismo con la

promulgación de la Ley de Municipios en 1988. A partir de este acontecimiento se empezó a estudiar el municipio y su autonomía.

Hay que destacar que el antecedente más antiguo sobre los estudios en la materia son del Dr. Edgardo Buitrago (1989) “El Municipio de Nicaragua” publicado en la Revista Cuaderno Universitario de la universidad nacional autónoma de Nicaragua (UNAN), el Dr. Buitrago realiza un análisis descriptivo de las competencias que tradicionalmente los municipios nicaragüenses venía desarrollado desde su fundación. En 1999 el Dr. Flavio Escorcía hace un estudio exhaustivo del régimen municipal y en su capítulo tercero de su libro “municipalidad y autonomía en Nicaragua” hace un análisis del contenido de la autonomía municipal como son las competencias municipales. Otro antecedente es el del Dr. Alejandro Bravo en su Manuel de Derecho Local Nicaragüense, hace mención de las competencias municipales, el estudio más reciente es la tesis doctoral de Silvio Prado “La relación de la autonomía política municipal y las modalidades de participación ciudadana en Nicaragua entre 1990 y 2012 presentada en el 2016”.

La mayor parte de los estudios en temas municipales son más dirigido a la autonomía municipal, como Yader Baldizon (1998) “Autonomía municipal y desarrollo económico local” y Manuel Ortega Hegg (1997). Así mismo, encontramos monografías sobre temas como la descentralización territorial, ordenanzas municipales y sobre autonomía municipales, que muy tímidamente tocan el tema de las competencias municipales.

Hasta esta elaboración de tesis, no ha existido en Nicaragua un riguroso estudio y forma minuciosa del ordenamiento jurídico sobre el tema de las competencias como contenido esencial de la autonomía municipal. Lo cual se hizo difícil contar con la información, tomando en cuenta que hay una apatía política para hablar sobre el tema. Así mismo el interés y alcances de concejales y funcionarios de las cuales suelen mantenerse al margen o de lo que su partido les permita.

También existe limitada información y bibliografía sobre el tema del régimen competencial municipal en Nicaragua, lo que demuestra la falta de interés por parte de la comunidad académica y científica, así como la falta de voluntad política por partes de las autoridades Municipales.

Objetivos de la tesis

Objetivos generales

- I. Investigar y Analizar el marco jurídico en cuanto al sistema de competencias municipales en el régimen local nicaragüense entre 1987 y 2014. Para ello, se ha partido del supuesto que

los cambios tanto políticos, jurídico y financieros otorgaron competencias a los municipios, sin embargo, estos no permitieron crear y fortalecer las capacidades técnicas y financieras de los gobiernos municipales, es decir, la capacidad de desarrollar sus competencias con eficiencia y eficacia.

- II. Realizar un análisis comparativo del marco jurídico vigente relativo al ejercicio de las competencias municipales en los países de la Región Centroamericana. Para corroborar con la investigación y la luz del Derecho Comparado, se identificará y se valorará adecuadamente hasta dónde llegan las semejanzas, diferencias y avances del derecho propio en materia de competencias del nivel local.
- III. Aportar a los académicos, funcionarios, técnicos municipales y organizaciones municipalistas nicaragüenses un estudio actualizado sobre la importancia del contenido de la autonomía municipal como la capacidad de desarrollar sus competencias y que influya en la reflexión para fortalecer el autogobierno, la institución del municipio de cara al proceso de la democracia y el desarrollo local.

Objetivos específicos

1. Identificar y analizar los cambios que se han manifestado en la historia legislativa de la autonomía municipal y el ejercicio de sus competencias, de ser un simple anunciado de carácter doméstico a llegar a ser parte del desarrollo de su circunscripción territorial y el rol del gobierno local en desempeñarlas.
2. Realizar un estudio de la legislación municipal comparada de los países de: Costa Rica, El Salvador, Honduras, Guatemala, Panamá en torno a las semejanzas, diferencia y aplicación de las competencias municipales.
3. Determinar el grado de autonomía que tiene los municipios nicaragüenses en el ejercicio de sus competencias.
4. Identificar y analizar las diferentes formas de prestación en el sistema de asignación y distribución de las competencias municipales.
5. Identificar los factores que inciden en la coordinación interinstitucional entre las instituciones del Gobierno Central y el Municipio para el cumplimiento de las competencias.

6. Analizar las transferencias como medio de financiamiento para el cumplimiento de las competencias.
7. Contribuir en el estudio y en el debate del tema municipal, en especial en las competencias propias de los municipios en Nicaragua. Por ello, la investigación pretende tener una doble aportación, en primer lugar: ofrecer una visión actualizada de la autonomía y las competencias de los municipios en Nicaragua y, en segundo lugar: aportar evidencia empírica y un marco bibliográfico que sirvan de base para nuevos estudios

Estructura de la tesis

En correspondencia con los objetivos y para brindar una aproximación al tema con la investigación, se desarrollaron cinco capítulos en correspondencia con los objetivos planteados.

- I. Las competencias municipales en el acontecer histórico: contexto y circunstancia de su evolución legislativa.
- II. Análisis comparativo de las competencias municipales en la región centroamericana: Panamá, Costa Rica, Honduras, El Salvador, Guatemala Y Nicaragua.
- III. La Autonomía como un derecho fundamental en el ejercicio de las competencias municipales en Nicaragua.
- IV. El sistema jurídico de las competencias municipales en nicaragua otras formas jurídicas en la prestación de las competencias municipales

Preguntas de la investigación

Cuestionar el sistema competencial en Nicaragua nos ha llevado a diversas interrogantes, lo que dio origen a este estudio, aunque las preguntas centrales que ha orientado las discusiones y reflexiones nos llevaron a determinar lo siguiente:

- ✓ ¿Por qué los municipios nicaragüenses no pueden cumplir con las competencias mínimas que la ley mandata, si tiene un bagaje jurídico moderno que lo respalda?
- ✓ ¿En qué medida la reforma municipal de 1995 permitió crear y fortalecer la capacidad de gestión en los gobiernos municipales en Nicaragua?

- ✓ ¿En qué medidas el grado de la autonomía municipal influye en la capacidad de los gobiernos locales en el desempeño de las competencias?
- ✓ ¿Cuál es la función de la autonomía local en la definición del sistema competencial?
- ✓ ¿Las transferencias de recursos a las municipalidades son fundamentales en el cumplimiento de las competencias?
- ✓ ¿Existen indicadores y cuáles son, para medir la capacidad de gestión de esas competencias que los gobiernos locales desempeñan?

Hipótesis

El actual sistema de asignación de las competencias a nivel local para gestionar el desarrollo socio-económico de una circunscripción territorial en los municipios nicaragüenses, no garantiza su capacidad de gestión en desarrollarlas y cumplirlas eficiente y eficazmente.

Diseño metodológico

El presente estudio de las competencias municipales en Nicaragua ha sido abordado desde su enfoque normativo tomando en cuenta el grado de cumplimiento de las competencias que las leyes les asignan a los gobiernos municipales. Para cumplir con los objetivos de este estudio analítico e investigativo, se utilizó el método deductivo para llegar de lo general a lo particular y el método inductivo analítico para depurar la información que se ha de recopilar.

Toda la información que se recopiló se procesó de manera esquemática con cada una de las fuentes utilizando fichas de contenidos de resumen, citas textuales y paráfrasis.

Para el desarrollo de esta investigación nos apoyamos del método comparativo en materia de Derecho Comparado, el cual fue de gran utilidad para contrastar nuestra hipótesis y comparar los avances y fortaleza de los gobiernos municipales en estas latitudes de Centroamérica y de Iberoamérica

Para el desarrollo de la presente investigación se ha consultado todo material bibliográfico a fin de tener una relación de fuentes documentales: Bibliografía general; libros, revistas, documentos, periódicos, Diccionarios y Enciclopedias generales. Diccionarios, Enciclopedias jurídicas y especializadas; Legislación nicaragüense (histórica y vigente); Derecho Comparado, Constituciones y leyes fundamental, legislación comentada y jurisprudencial; Metodología de la investigación

jurídica y todo material que se vinculen con el tema de esta investigación dentro de la especialidad de Derecho Público, Derecho Administrativo.

Para obtener información directa se entrevistaron a personas que han laborado y laboran en las asociaciones municipales, alcaldías e instituciones que colaboran y trabajan directamente con los municipios dentro y fuera de ellas, (alcaldes municipales, concejales, directores y ex dirigentes etc.).

PRIMER CAPÍTULO. LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES EN EL ACONTECER HISTÓRICO: CONTEXTO Y CIRCUNSTANCIA DE SU EVOLUCIÓN LEGISLATIVA

Al tratar de conocer los antecedentes de las competencias del municipio en Nicaragua, hay que tener en cuenta los procesos que se dieron para marcar la historia en la vida del país.

En este capítulo, se expone la evolución normativa del ejercicio y desarrollo de las competencias municipales nicaragüense. Sacar a luz, los aportes de cada etapa histórica que contribuyó a fortalecer el concepto amplio de competencias sobre las bases del principio de autonomía contemplado en el ordenamiento constitucional de la república.

A su vez, estudiar el proceso histórico de la organización de las nuevas estructuras de poder de la naciente república y la gradual configuración de la organización política administrativa puesta en marcha desde la corona española en el nuevo mundo, hasta el presente.

Se mostrará el desarrollo y construcción de la autonomía de los municipios y sus competencias, los cambios experimentados que se dieron en las diferentes etapas, de ser simples enunciados a ser parte del desarrollo de su circunscripción territorial, como se plantea en el primer objetivo de este estudio.

I. Sistematización de los antecedentes históricos de la autonomía y sus competencias desde la época colonial hasta 1936

El presente desarrollo histórico es analizado desde el período colonial y la Constitución de Cádiz que dejó un legado en las instituciones municipales, así como las delimitaciones de las competencias, las propias del poder municipal y la Administración general del Estado y delegada por ella a los municipios.

Se analiza desde la primera Ley de Municipios (en adelante LM) como parte de la Federación Centroamericana en la formación del Estado nación, el marco jurídico de la autonomía y sus competencias delimitadas. Así mismo el nacimiento y el desarrollo de las mismas con ideas liberales europeas que propugnaba las libertades y las garantías individuales con el gobierno de Zelaya.

I.1 Período del sistema colonial

La historia de la colonización en Nicaragua, revela que existieron dos procesos de ordenamiento jurídico – social; la del Atlántico y la del Pacífico. Se diferencian por su historia, por su tradición, por su ubicación geográfica, por el desarrollo social y por su situación jurídica.¹ Así se tiene que la costa oeste del Pacífico fue colonizada por España y por la costa Caribe, por Gran Bretaña.

El municipio nicaragüense es traído por los colonizadores españoles en el siglo XVI. En esta etapa de la historia nicaragüense se pretendió crear una nueva realidad étnica y cultural, que descansaba en una economía agraria y en cierta forma de servilismo en el trabajo. Esto confirió cierto carácter feudal, que no concordaba con los lineamientos clásicos del Estado moderno nacido y desarrollado sobre la base de la revolución francesa retomados por los españoles.

Fuentes documentales de los cronistas dan información que en el mismo momento que los colonizadores españoles ocupaban el territorio conquistado, se disponían inmediatamente a fundar las ciudades, escogiendo los lugares apropiados realizaban el trazado de la ciudad conforme el sistema clásico: con la plaza central, el edificio del ayuntamiento, la iglesia, las calles reticulares, las fuentes de aguas cerca del pueblo, entre otros. De esta manera se fundaron los primeros municipios en Nicaragua, tal como señala Edgardo Buitrago:²

“Empezó Francisco Hernández de Córdoba a fundar la ciudad de León en 1524 y después fundó la ciudad de Granada conforme al modelo castellano, con un sistema medieval y las llamadas Cartas Pueblas³ que reconocían autonomía a los

¹ "Las poblaciones indígenas del centro y de la costa del Pacífico fueron casi aniquiladas bajo el dominio español. Con el tiempo los grupos indígenas que quedaban se mezclaron con los colonizadores españoles y de ahí surgió la cultura mestiza católica hispanohablante de la actualidad. Los pueblos de la Costa Atlántica se libraron de la despoblación prematura debido principalmente al desinterés de los españoles en colonizar áreas por el escaso potencial minero y cuyos habitantes oponían una resistencia feroz. A principios del siglo XVII los piratas británicos comenzaron a utilizar los estuarios de la costa Caribe como guaridas y se asociaron después con el grupo indígena (más tarde conocido como Misquito) para extraer las maderas nobles naturales de la región. También llegaron a la Costa Misquita africanos de todo el Caribe que habían huido de la esclavitud y algunos se unieron a los grupos indígenas. Los Misquitos indígenas se mezclaron con personas de origen africano y con europeos, dieron lugar a una nueva cultura autónoma que combinaba elementos de todos los grupos, incluida la lengua y las estructuras sociales". Ver más en "Nota técnica de país sobre cuestiones de los pueblos indígenas de la República de Nicaragua" (2012). pág. 5 y ss.

² BUITRAGO, Edgardo, (1989). "El Municipio de Nicaragua" 3ª edición. Separata Revista Cuadernos Universitarios, UNAN, León, Nicaragua. Pág. 81.

³ Cartas Pueblas: Instrumento jurídico, sencillo y rudimentario de fuente del derecho local. Las Cartas pueblas se configuraban como concesiones o pactos otorgados por el señor de un lugar (monarca, noble, abad, etc.) con el objeto

cabildos y otorgaban privilegios y todas las facultades municipales. Así nacieron las primera dos ciudades en Nicaragua: León y Granada”.

El acto inaugural del nuevo municipio, lo ejercía el conquistador en nombre del Rey, con la interpretación del nuevo concepto de soberanía que estaba surgiendo en Europa. Así, el municipio como institución, nace directamente por un acto de naturaleza jurídica - política, emanado de la autoridad soberana.

En esta etapa de la colonia, la población indígena fue agrupada en corregimientos con una cabecera constituida por las aldeas más importantes de cada una de estas unidades territoriales. De esta manera, la administración colonial incorporó dentro de su estructura a las comunidades indígenas, conformadas por grupos de familias vinculadas entre sí por lazos de parentesco.

El gobierno local paso a manos de los Cabildos⁴ integrado por un Gobernador indígena y según el tamaño de la población por uno o dos alcaldes, y de dos a cuatro regidores que tenían sus propias funciones.

Se puede asegurar, que el municipio había alcanzado el rango de expresión política. Su fuente de poder, era poder basado en el modelo del municipio castellano con su estructura de gobierno que tenían funciones, política, económica y competencias específicas de carácter doméstico.

Como cuerpo colegiado tenían funciones deliberativas y consultivas. Legislaban asuntos de policía judicial, procurar el abastecimiento de víveres de la ciudad, de ornato, de velar por la salud previniendo las epidemias, de cuidar por la educación y formación del pueblo.

Los alcaldes ordinarios ejercían en general, las funciones de dirección específicamente las judiciales. Los regidores colaboraban con los alcaldes ordinarios en el gobierno, especialmente en

de regular las condiciones de asentamiento de nuevos pobladores y la subsiguiente tenencia de dichas tierras por parte de los cultivadores en relación con sus dueños. Véase a EMBID IRUJO, Antonio, (1978), “Ordenanzas y Reglamentos Municipales en el Derecho Español”, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid. págs. 42 y ss.

⁴Los Cabildos: igual que en España, el orden público quedó sometido a la vigilancia de estos Cabildos, en que eran promotores de mejoras en materia cultural, se oponían a los impuestos injustos, ejercían la defensa del pueblo ante el trono y eran autónomos aunque a veces se generó en caciquismo. Estaban integrados por Alcalde Ordinario, Alféreces, Síndico, Procuradores, Alguaciles y Alcalde de la hermandad que hacía a veces de Autoridad Policial. Se renovaban parcialmente, también se hicieron cargos perpetuos o hereditarios, cargos que recaían entre criollos. De la elección se pasó a la venta de cargos, los criollos acomodados se adueñaron de estos, y pronto todo el ayuntamiento pasó a ser criollo. KINLOCH TIJERINO, F., (2008), “Historia de Nicaragua”, 3ra Edición, Instituto de Historia de Nicaragua y Centroamérica de la Universidad Centroamericana (IHNCA-UCA), pág. 62

las funciones administrativas, de abastecimiento de víveres, evitando las especulaciones y organizando mercado; así como velando por la salud del pueblo.

Los alguaciles se encargaban de ejecutar las órdenes, el alférez real era el encargado de portar el estandarte real del Rey, mientras los depositarios se encargaban de las finanzas.

De esta manera estaban organizadas las competencias y funciones de la vida municipal en la etapa colonial.

El Concejo o Cabildo era electo por los vecinos que eran cabezas de familias, con la elección popular el municipio fue considerado de gran importancia para su propia consolidación y desarrollo. Pero más tarde con Felipe II, en el siglo XVII, abandonó este sistema, e incluso se sacaron a licitación los cargos⁵.

Otra característica mantenida a lo largo de todo el desarrollo de la vida municipal en la etapa colonial, es la estrecha vinculación de la vida urbana con lo rural, de tal modo que se llegó a configurar un tipo de ciudad en la que se entremezclaron y se integraron elementos de vida campesina con los elementos de la vida urbana.

Un principio importante que nos aporta este período, es la autonomía municipal con sus características y limitaciones esenciales de la época, es la idea de soberanía o poder único general y supremo del Estado en todo el territorio nacional. Con las Cartas Puebla extendida por el soberano, el municipio empezó a tener un carácter fundacional que sirvió de base para el sistema de los nuevos territorios de Las Indias conquistadas y colonizadas por España.

⁵ Para la época de Felipe II las apremiantes necesidades económicas de la corona, para el sostenimiento de las guerras europeas, lo llevó a la subasta pública de los cargos y no es sino hasta la reforma administrativa de los Borbones, cuando el municipio recupera su autonomía en las Indias. Las Reformas de los Borbones, en las postrimerías del siglo XVIII, acabaron con el sistema de Corregimientos y con la subasta de los cargos públicos, renaciendo así la autonomía municipal. Esta jugó un papel importante en el mantenimiento de la lealtad de las colonias de América a la corona española en el momento de la invasión napoleónica. En Cabildos Abiertos los criollos pronunciaron su lealtad a Fernando VII. También la Constitución de Cádiz de 1812, la primera Constitución de nuestra historia, recibió respaldo de esta forma. La Constitución garantizó la autonomía municipal. Los Cabildos jugaron también un papel similar en la proclamación de la independencia de los países de América de España. BRAVO., (2003) “Historia del Municipio de Nicaragua”, Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua, (UNAN) León, Nicaragua, págs. 6 y 7.

En esta etapa el municipio sienta las bases como poder local, con sus propias competencias que desempeñaba dos funciones: la política y la administrativa inclinadas a la vida local de carácter doméstico.

I.2. La Constitución de Cádiz de 1812 en la configuración del municipio y sus competencias en la provincia de Nicaragua en el sistema colonial

Entre 1808 y 1812 en España y sus territorios tuvieron lugar unas series de relevantes hechos históricos. El primero de ellos fue la Guerra de la Independencia en la que el pueblo español se levantó contra la ocupación francesa. Otro hecho relevante consistió en la celebración de las Cortes de Cádiz y la elaboración de la primera Constitución española, conocida como la Constitución de Cádiz de 1812, donde se reconocen los derechos y libertades individuales.

La Constitución de Cádiz de 1812⁶ viene a regir los destinos de España y sus territorios, rescata y reafirma la autonomía y le otorga expresamente nuevas competencias a los ayuntamientos entre los que destacan la de dictar sus propias ordenanzas, administrar sus propios caudales y arbitrios.

En el Título VI de dicha constitución, lo dedica a crear y estructurar al Gobierno Interior de las Provincias y los Ayuntamientos (artos del 309 al 323). En ella se acoge el sistema administrativo diseñado por Napoleón (Emperador de Francia, 1804-1815), en ayuntamientos autónomos, con autoridades libremente electas por la población, estos ayuntamientos formaban parte de una unidad administrativa superior que era la provincia al frente de la cual estaba un jefe superior, nombrado por el Rey.

Este sistema napoleónico, es el que rigió en Nicaragua; desde que formó parte de las entidades políticas superiores en el reino ^(Sic) de Guatemala, bajo la corona española. También durante la República Federal de Centro América, así mismo como en su vida independiente, hasta llegar a la reforma constitucional de 1995⁷.

⁶ La Constitución de 1812 pasaría a la historia como el instrumento clave donde fueron fijadas las bases del Estado moderno de España. ORDUÑA REBOLLO, (2000). "Municipios y provincias" Historia de la organización territorial de España, Ediciones Castellano, Madrid, España. Pág. 262.

⁷ BRAVO, A., (2003), Op. cit.,7

Los elementos fundamentales de la administración territorial napoleónica, fue aplicado por la Constitución de Cádiz, igualmente replicados por todas las Constituciones de Nicaragua. Estás son, según Luciano Vandelli⁸:

- ✓ Generalización y uniformidad del régimen municipal.
- ✓ Creación de un municipio por cada núcleo de población, incluso menor.
- ✓ Carácter electivo de las Administraciones Locales.
- ✓ Bipartición de las funciones asignadas a los municipios, distinguiendo entre “propias” y funciones estatales delegadas, con una paralela doble calificación del alcalde.
- ✓ Establecimiento de departamentos, también configurados como principal circunscripción desconcentrada de la Administración estatal.
- ✓ Instauración de un prefecto en esta circunscripción, representante del Gobierno central, y dotado de intensos poderes de dirección y control.
- ✓ Sometimiento a tutela de los órganos y actos de la Administración Central.

En cuanto a las competencias y sus atribuciones, a éstas se les conoció como funciones del municipio, es decir todas las actividades administrativas para cumplir con los servicios que le competen, como señala VANDELLI (1989: 184), "a las que se atribuyen inicialmente una importancia relativa en la medida en que afectan a intereses y a relaciones estrictamente locales (e internas a la comunidad, en la mayoría de los casos extremadamente pequeña)".

En esta etapa se resalta, que los antecedentes del municipio nicaragüense y sus competencias tienen sus orígenes en el Cabildo Español y en la Constitución de Cádiz de 1812. De ellos se recoge un importante legado como las competencias establecidas a los Ayuntamientos entre las que se destacan: la de dictar sus propias ordenanzas, administrar sus caudales propios y arbitrios, la de policía, de salubridad y cuidados de calles y caminos. Así como la incorporación de la figura del Jefe Político de origen francés.

Otro legado no menos importante, fue la incorporación de las instituciones municipales que se crearon durante el período colonial y aun después con la independencia, de la cual se han reflejados

⁸ VANDELLI, L., (1992), "El Poder Local: Su origen en la Francia revolucionaria y su futuro" Pág.33. También véase "EL Modelo Administrativo Municipal y Provincial: Orígenes, Fundamentos, Perspectivas", Revista del Centro de Estudios Constitucionales", Núm. 2. (1989).

en todas las Constituciones Políticas desde 1826 comenzando con el fallido anexo de Centroamérica con México hasta el presente y que se han mantenido en toda la historia legislativa nicaragüense.

I.3. Período de independencia

En esta etapa se constituye el Estado en Nicaragua, sus raíces se fundamentan desde el tiempo de la independencia y la Federación Centroamericana, ambos hechos fueron trascendentales en la historia del país.

El 15 de septiembre de 1821 se proclama la independencia de Centroamérica manteniendo las mismas autoridades coloniales. La Constitución de Cádiz de 1812⁹ continuó en vigencia durante los tres primeros años del nuevo orden de vida independiente hasta la promulgación de la Constitución Federal de Centroamérica.

Centroamérica recién independizada, decide formar parte del imperio mexicano de Iturbide¹⁰. Dicha anexión duro poco tiempo, el 1° de julio de 1823, se declara independiente de la anexión de México bajo el nombre de Provincias Unidas de Centroamérica.

El 22 noviembre del año 1824¹¹ Centroamérica se constituye en Estados Federados; las nuevas naciones fijaron las bases en los principios de igualdad de los hombres, la división de los poderes públicos, la libertad de imprenta, la abolición de la esclavitud y se establecieron las primeras

⁹ La Constitución de 1812 es uno de los textos jurídicos más importantes del Estado español, por cuanto sentó las bases de las constituciones posteriores. Se considerada como un baluarte de libertades. Fue promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812, día de la festividad de San José, por lo que popularmente fue conocida como “La Pepa” El documento constitucional se divide en diez títulos y 384 artículos con las ideas liberales predominantes, en ese sentido, consigna el principio de la soberanía nacional; limita la monarquía hereditaria; reconoce al catolicismo como religión oficial; establece la división de poderes (ejecutivo, legislativo y judicial); instauro los derechos y deberes de los ciudadanos. En resumen, la Constitución presenta las bases para el establecimiento de un Estado burgués. Los legisladores gaditanos resentían una fuerte influencia de Rousseau, y Montesquieu, de los postulados liberales emanados de la revolución francesa, particularmente en lo relativo a la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (*Déclaration des droits de l'homme et du citoyen*) proclamada por la Asamblea Nacional del 26 de agosto de 1789, y por supuesto de la Constitución Francesa de 1791. En su contenido establecía una patria amplia, que se extendía a los confines de los continentes en donde se ubicaban sus colonias. Leer más en ORDUÑA REBOLLO, E, COSCULLUELA MONTANER L., (2008), Op., cit, Pág. 44 y ss.

¹⁰ Después de consumarse la independencia de México por medio del plan de tres garantías, del Ejército Tri-garante que eran: la religión, la independencia y la unión íntima de americanos y europeos. La forma acordada de organización de la naciente nación es la monarquía, por lo que se funda el así llamado Primer Imperio mexicano, a la cabeza del General Agustín Iturbide. A este imperio se suman las también recién independizadas repúblicas centroamericanas. Durante este período el territorio mexicano alcanza su mayor extensión: casi 5 millones de kilómetros cuadrados (actualmente casi 2 millones), llegando desde el Istmo de Panamá al sur, hasta el Oregón al norte, Este imperio dura poco, de 1821 a 1823. KINLOCH TIJERINO, F., (2008), Op. cit., Pág. 172 y ss.

¹¹ CHAMORRO MORA, R., (1984), Op. cit., Pág., 20.

relaciones diplomáticas con los países de Europa y América. Y lo más importante, se formaron jefes Supremos, dándoles el nombre de Jefe de Estado, pero esto no duró mucho tiempo, pues el proyecto de la República Federal de Centroamérica fracasó.

En 1838 Nicaragua se proclama libre, soberana e independiente de la Federación Centroamericana y dicta su primera Constitución. Se constituye en Estado con separación en las funciones de los poderes (Poder Ejecutivo, Poder Judicial y Poder Legislativo). En realidad, esta primera Constitución como Estado independiente, no representó ningún cambio esencial para el régimen municipal a excepción de la modificación de la figura de Jefes Políticos departamentales se les denominó "Prefectos". (Artículo 190)¹²

"El Gobierno de cada departamento estará a cargo de un prefecto nombrado por el Poder ejecutivo en los términos prevenidos por esta Constitución; i sus atribuciones las determinará una ley particular" (Sic)

A lo interno del país los grupos políticos y económicos decidieron regir los destinos de Nicaragua. Los partidos liberales y conservadores se sostuvieron sucesivamente en el poder hasta 1979, que se caracterizaron por la falta de respeto a la carta magna y a las leyes, provocando inestabilidad política y social. Hechos que se repitieron a través de toda la historia de Nicaragua del siglo XX.

Al pasar a la vida independiente, los municipios mantuvieron las mismas características. No sufrieron modificaciones. Tenían carácter centralista y uniformista subordinados al gobierno central, donde se nombraba un jefe político, a través del cual el gobierno central aseguraba el control y dirección de las entidades municipales.

Nicaragua mantuvo la unidad básica que dividía al territorio nacional con las mismas características del resto de municipios de Hispanoamérica. Así el municipio aparece como la unidad territorial básica que divide al territorio nacional, para los efectos de la administración local, dentro del concepto de la descentralización administrativa. Es decir que el municipio es considerado como la circunscripción en que el territorio nacional se divide para el gobierno y administración de los pueblos; denominados comúnmente entre nosotros municipalidad.¹³

¹² ESCORCIA, (1999), Op. cit., Pág. 31

¹³ BUITRAGO, E, (1989), Op. cit., Pág.87

Es importante destacar que la Constitución de la Federación de Centroamérica de 1824, dejó a los Estados nacientes organizar libremente su régimen interior; que al tenor del artículo 161 de la Constitución Federal declaraba; cada uno de los Estados, tiene obligación. “I. De organizar su gobierno y administración interior, sin oponerse a esta Constitución ni al acta Constitutiva”. Por tal razón, la organización del municipio se desplazó a las Constituciones de cada Estado, que continuaron copiando a la Constitución Gaditana¹⁴ de 1812.

Es significativo destacar que tanto el Acta Constitutiva de la Federación como la primera Constitución Federal de 1824 no hicieron alusión alguna a los municipios y por ende ni a sus funciones y competencias, por lo cual su regulación quedó reservada a los Estados.

En el cumplimiento del mandato constitucional dentro de la Federación, el nuevo Estado nicaragüense se pone a la tarea de la elaboración de su primera Constitución, aprobada el 8 de abril de 1826. En dicha Constitución dedica tres artículos el 149, 150 y 151, a regular el gobierno interior de los departamentos y sus pueblos, siguiendo a la Constitución Gaditana de 1812 que a la vez seguía a la francesa de 1789¹⁵.

Esta Constitución crea la figura del jefe político¹⁶ herencia de la Constitución Gaditana, que aparece por primera vez en el artículo 324¹⁷ de la Constitución de Cádiz, como el responsable máximo del gobierno de cada provincia nombrado por el Rey. Esta figura tiene una connotación negativa, cuando menos por la mala influencia que tuvo en Nicaragua durante los siglos XIX y XX. De

¹⁴ “Gadir” fue el primer nombre fenicio de la ciudad Cádiz, y después fue bautizada en latín “Gades” de ahí el gentilicio de los habitantes de Cádiz a gaditano, Dicha ciudad fue escenario de la promulgación de la Constitución española de 1812, lo que muchos historiadores se refieren a la Constitución de Cádiz como la Constitución gaditana. Véase la definición en MOLINER, M., (2003), “Diccionario de uso español”, Editorial Gredos, 5ta Edición, Madrid, España. Pág. 43.

¹⁵ Bravo, (2004), Op. cit., Pág. 8. Señala que la Constitución de Francia de 1789 junto con la de los Estados Unidos de América de 1787, tendrá una considerable influencia en los diversos textos constitucionales que rigieron los destinos de Centro América y particularmente los de Nicaragua a lo largo del siglo XIX.

¹⁶ ORDUÑA REBOLLO, (2000), Op. cit., Pág. 50. La constitución de Cádiz adopta el modelo del concejo general del departamento, figura existente en Francia. La diputación provincial actúa como órgano consultivo del jefe político, figura también inspirada en su equivalente francés del “Prefecto”. La dependencia de las diputaciones del Jefe político o gobernador tenía un marcado carácter centralista y jerárquico, según se deduce el artículo 324 de la Constitución de Cádiz de 1812, que atribuía el gobierno político de las provincias al “jefe superior nombrado por el Rey”..., claramente era un organismo dependiente del poder central.

¹⁷ Capítulo II del gobierno político de las provincias y de las diputaciones provinciales, artículo 324, “El gobierno político de las provincias residirá en el jefe superior, nombrado por el Rey en cada una de ellas”. Constitución de Cádiz, Cádiz, dieciocho de marzo del año mil ochocientos doce.

hecho, la implementación de la figura del jefe político, centralizaba la autoridad que tenían los ayuntamientos haciéndoles perder su autonomía.

El jefe político tenía el cargo de responsable máximo del Gobierno en cada provincia, con una doble naturaleza: política y administrativa¹⁸. Configurado por la Constitución y el Decreto CCLXIX, del 21 de junio de 1813, llamado “Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias”.

Entre las funciones y competencias que tenía adscrita en el Decreto, el jefe político tenía las siguientes:

- Presidía el gobierno de los municipios y sometía a su voluntad a los municipios, en su carácter de autoridad
- Mantenía el orden y la seguridad de las personas
- Hacía las veces de Tribunal de alzada en caso de agravios de los vecinos con la Municipalidad
- Verificaba que las elecciones de los Ayuntamientos se realizarán con la periodicidad establecida en la Constitución
- Presidía el Ayuntamiento de la capital de la Provincia
- Era el único conducto de comunicación entre los Ayuntamientos y la Diputación Provincial
- Decidía gubernativamente sobre las dudas en las elecciones de los Ayuntamientos y,
- Aprobaba las cuentas de los mismos y el plan de arbitrio.
- Además, tenía la competencia de coordinar en términos generales la actividad municipal con la administración.

No muy lejos de la realidad política nicaragüense, las funciones y competencias del jefe político adscrita en la Constitución de Cádiz de 1812, siguieron viviendo a lo largo del siglo XX en la vida municipal de Nicaragua, por lo que las municipalidades no tuvieron vida propia por falta de una plena autonomía.

¹⁸ ROBLES MARTÍNEZ, R., (2004), “El Municipio”, Séptima Edición, Editorial, Porrúa S, A, México. Pág. 85.

Las funciones y competencias de las municipalidades continuaron siendo por algún tiempo y en términos general, las misma de los antiguos Cabildos, pero en la medida que se desarrollaba la vida social y se hacía más compleja, éstas se modificaron, como las judiciales de primeras instancias, otras fueron asumidas por los correspondientes órganos del Estado y otras desaparecieron.

I.4. Las competencias en la primera ley municipal nicaragüense

El 11 de mayo de 1835, fue aprobada en Nicaragua la primera ley de municipalidades (llamada Ley Patria) aun dentro de la confederación centroamericana sustituyendo de esta forma a las leyes españolas dictada por la corte de Cádiz de 1812. Hay que señalar que esta ley no trató solamente de las municipalidades; sino de los departamentos, de los jefes políticos y sus requisitos; de las obligaciones, deberes y competencia. Aunque deroga la ley de la corte española, recoge los principios de ésta, inspirada en los principios y fundamentos de la Francia Napoleónica.

Las competencias y criterios de sus distribuciones del primer municipio nicaragüense, vienen apegado a la Constitución Gaditana de 1812 en el artículo 321, donde se enumeraban las competencias que les correspondían a los ayuntamientos, que al tenor dictaba:

Arto 321. Estará a cargo de los ayuntamientos:

- Primero. La policía de salubridad y comodidad.
- Segundo. Auxiliar al alcalde en todo lo que pertenezca a la seguridad de las personas y bienes de los vecinos, y a la conservación del orden público.
- Tercero. La administración e inversión de los caudales de propios y arbitrios conforme a las leyes y reglamentos, con el cargo de nombrar depositario bajo responsabilidad de los que le nombran.
- Cuarto. Hacer el repartimiento y recaudación de las contribuciones, y remitirías a la tesorería respectiva.
- Quinto. Cuidar de todas las escuelas de primeras letras, y de los demás establecimientos que se paguen de los fondos del común.
- Sexto. Cuidar de los hospitales, hospicios, casas de expósitos y demás establecimientos de beneficencia, bajo las reglas que se prescriban.
- Séptimo. Cuidar de la construcción y reparación de los caminos, calzadas, puentes y cárceles, de los montes y plantíos del común, y de todas las obras públicas de necesidad, utilidad y ornato.

- Octavo. Formar las ordenanzas municipales del pueblo, y presentarlas a las Cortes para su aprobación por medio de la diputación provincial, que las acompañará con su informe.
- Noveno. Promover la agricultura, la industria y el comercio según la localidad y circunstancias de los pueblos, y cuánto les sea útil y beneficioso.

Dicho arto 321 de la Constitución de Cádiz de 1812, enumeraba las competencias que les corresponderían a los ayuntamientos. Tales competencias fueron luego desarrolladas por el Decreto CCLXIX de 23 de junio de 1813 de la “Instrucción para el gobierno económico – político de las provincias” que la ley municipal derogo expresamente, pero recogió los mismos principios contenidos en ella y por ende en la Constitución de Cádiz. Se puede afirmar que las competencias desarrolladas en el Decreto, la ley municipal solamente realizó un simple enunciado de las mismas, pues la simple relación de estas competencias nos muestra que fueron solamente el desarrollo del artículo 321 de la Constitución de Cádiz de 1812.

ORDUÑA REBOLLO (2003:300), clasificó en dos tipos las competencias atribuidas a los ayuntamientos por el Decreto del 21 de junio de 1813; por un lado, las ya mencionadas en la Constitución en el artículo 321, tienen un ámbito doméstico de propias, y que se enmarcan en el principio de autogobierno municipal; por otro lado, están las competencias previstas el artículo 6 de la Instrucción, el cual permite a los jefes políticos de inspeccionar y controlar los asuntos municipales.

Estas competencias, aparecen enunciadas en la ley municipal nicaragüense 1835 como copia fiel del Decreto del 21 de junio de 1813.

En la enumeración de las competencias, se está ante el desarrollo constitucional del artículo 321, que en la Instrucción se convierte en reglamento. Se nota que el criterio doctrinal brilla por su ausencia, sea en los debates¹⁹ de la Instrucción, así como en la Constitución, y en el Decreto referido. De ello puede inferirse que no se hizo referencia a las razones, porqué se atribuye tales competencias a los ayuntamientos, siendo evidente, la pobreza doctrinal existente.

¹⁹ La constitución de Cádiz en su aprobación, es intensa en debate, y se denota una clara influencia Roussoniana, sin embargo como expresa ORDUÑA REBOLLO, E., (Ibídem)." es sorprende que tal cuestión no motivase intervenciones de los diputados ni debate significativos, salvo en algunos casos concretos, pese a su relación con el concepto revolucionario francés del "*Pouvoir municipal*."

GARCÍA FERNÁNDEZ, quien señala la ausencia de un precepto delimitador de las competencias, análogo al artículo 49 del Decreto francés de 1789, reiterando la ignorancia sobre las razones del porque se llegó concretamente a esta relación de competencias. Primero el texto constitucional y después en la Instrucción de 1813, relacionando con el contenido del libro VII de la Novísima Recopilación, de la que supone tomaron lo que les *“pareció conveniente, sin por orden ni concierto”*²⁰. Por lo tanto, al no existir un criterio dogmático preciso por el que se realizan las atribuciones de dichas competencias, pues nada impedía que el jefe político llegase a intervenir en mayor o menor grado en esas competencias. Como resultado, el municipio aparecía desposeído de competencias.

En Nicaragua, la primera Constitución dictada el 8 de abril de 1826 aun dentro de la Federación Centroamericana, no contempló ninguna competencia para los municipios, y, por consiguiente, ni criterios de atribución. La Ley de Municipios del 11 de mayo del año 1835 reguladora del régimen municipal, se limitó a realizar una simple enumeración de las competencias que se les atribuían a las municipalidades, las cuales no difieren en esencia de las contempladas en la Constitución Gaditana de 1812 y el Decreto de 23 de junio de 1813, tales eran de ámbito doméstico propias del autogobierno municipal

El primer régimen municipal nicaragüense se inspira en la Constitución española de 1812, en lo que respecta al carácter centralizado, uniformista; así como delimitación entre competencias generales del Estado y competencias propias de las municipalidades, Dicha ilustración deviene del Decreto de la Asamblea Constituyente de 14 de diciembre de 1789, en su artículo 49 había establecido que:

"Las corporaciones municipales, tendrán dos clases de funciones a cumplir; las propias del “pouver” municipal y las propias de la administración general del Estado y delegada por ella a los municipios."

De lo antes mencionado, está claro que solo fue una copia fiel del Decreto, que se ignoró las existencias de un área propias de las competencias municipales, y en su lugar se instauró un sistema donde cualquier competencia municipal era ejercitada por las municipalidades delegadas por el

²⁰ ORDUÑA REBOLLO, COSCULLUELA MONTANER, (2008:57), mencionan a GARCÍA FERNÁNDEZ.

poder ejecutivo, a través del jefe político. De ello se deduce una pobreza doctrinal que sirvió de trastienda a un esquema administrativo de estricta tutela del jefe político sobre la totalidad de las competencias municipales. Tales competencias eran:

- a. La policía de salubridad y comodidad: cuidado de la fábrica de nuevo edificio donde se guarde el alimento necesario, el aseo de las calles y plazas, inspección y dirección económica de los hospitales, cárceles y casas de corrección cuando la haya.
- b. La composición de calles y caminos.
- c. Rastro público fuera del pueblo para la matanza de ganado, y celar sobre la legitimidad de las compras para evitar el robo que eran tan frecuentes, como también que los ganados sean sanos y que se publique el legítimo peso que se ofrezca.
- d. Llevar junto con el padre o cura (la Iglesia) el estado de los nacidos, casados y muertos.
- e. Celar fuentes y lavaderos públicos.
- f. Construcción y conservación de los caminos rurales y todas las obras de utilidad pública de ornato o cualquiera que sea su naturaleza.
- g. Alojamiento y conducción de las cuerdas de presidiario, cuidar de todas las escuelas de primeras letras y demás establecimiento de educación, celar por el buen desempeño de los maestros, conservar el orden público.

En conclusión, el régimen municipal desde su nacimiento creado en la primera Constitución nicaragüense (en adelante Cn) del 8 de abril de 1826, así como la primera ley en la materia, dictada el 11 de mayo de 1835 y como herencia de la Constitución Gaditana se caracterizaba por los siguientes:

Era de régimen centralismo y uniformista, considerando al municipio como un organismo subordinado al gobierno central, al igual que el sistema de organización local diseñado por la Constitución Gaditana de 1812.

Las municipalidades estaban sujetas a la autoridad departamental nombrada por el poder ejecutivo; el jefe político, a través del cual el gobierno central se aseguraba el control y vigilancia sobre las autoridades y actos municipales.

El concepto de autonomía no se menciona.

Algo positivo fue, la representación democrática de las autoridades municipales. Lo que supondría que aquí hay una pincelada a la autonomía política.

Los razonamientos expuestos nos llevan a afirmar que el diseño del primer régimen municipal no habla de autonomía y ni de competencias, pues solo realiza un simple enunciado de competencias domésticas del quehacer municipal y tampoco hace referencia de instrumentos jurídicos para su protección; lo que se diseño fue un régimen municipal sujeto a una total vigilancia y control por parte del poder ejecutivo.

I.5. Las competencias municipales en la administración del gobierno de Zelaya

La historia sigue narrando los procesos que ha tenido el régimen municipal nicaragüense en cuanto a competencias. La ley municipal de 1835 con sus respectivas reformas sobrevivió 59 años, hasta que en 1893 con la revolución liberal al mando del general José Santo Zelaya²¹ dictó una nueva Constitución conocida como la “Libérrima”.

Esta Constitución, fue influenciada por los principios ideológicos de la revolución liberal francesa. Una expectativa de evolución jurídica para el municipio, pues más bien se debe de hablar de pequeños pasos de avance en la institucionalidad del municipio. En la realidad no se rompió totalmente con los viejos paradigmas con que nació el primer régimen municipal.

Se puede observar que en el Título XVIII de la Constitución llamada la Libérrima, está referido al Gobierno Municipal (art. 139 al 149). En ella no se señalan taxativamente las competencias de los Entes locales, pero señala que sus atribuciones serán meramente económicas y administrativas (art. 143). El ejercicio de sus funciones privativas, serán absolutamente independiente de los otros poderes, sin contrariar en ningún caso las leyes generales del país (art. 144). Y el Gobierno Local de los pueblos según la Constitución, estaría a cargo de municipalidades electas libremente por la población (art. 139).

²¹A partir de la independencia, Nicaragua entra en un desafío por organizar sus nuevas instituciones políticas, lo cual enfrenta graves problemas en el proceso de construcción del nuevo Estado. De ello DOLORES GÁMEZ, J., (1995:695-713), y KINLOCH TIJERINO, F. (2008:165 al 188), señalan que surgen los conflictos y guerras civiles entre federalista y centralista, así como liberales y conservadores, lo cual tuvo un fuerte impacto en la vida política nicaragüense. No obstante, sus esfuerzos encontraron innumerables tropiezos, y las frecuentes guerras civiles abrieron las puertas a la intervención extranjera, como el caso de la intervención del filibustero William Walker derrotado en 1857. Acabada la guerra nacional contra el filibustero se alcanza relativamente la paz en la segunda mitad del siglo XIX. Empiezan los llamados 30 años de gobierno conservador (1857-1893) que finaliza con la revolución liberal dirigida por el General José Santo Zelaya.

El 15 de junio de 1894 la Asamblea Constituyente dicta la Ley Orgánica Municipal. En ella se establecen las competencias locales (arto 23):

- a. Derogar y reformar sus acuerdos sujetándolos cuando tengan el carácter de leyes locales a la revisión del Consejo departamental.
- b. Decretar el presupuesto de gastos.
- c. Expedir acuerdos o reglamentos para la buena administración de las localidades.
- d. Establecer oficinas encargadas del Registro Civil, el empadronamiento de la población y el estado de la riqueza pública.
- e. Vigilar la exactitud y uniformidad de pesas y medidas.
- f. Formar juntas de edificación de beneficencia y ornato, que se encarguen de fundar y administrar hospitales, cementerios, casas de asilo, de maternidad, de educación, museos, jardines públicos, y emitir reglamentos para su existencia y conservación.
- g. Dar licencia de toda clase de obras o instituciones de utilidad pública o de beneficencia.
- h. Organizar y reglamentar debidamente el servicio de alumbrado público.

Como se puede evidenciar el ámbito competencial de los Entes locales se amplía sustancialmente con la Revolución Liberal. El modelo napoleónico se mantiene y se profundiza al crearse los Consejos Departamentales, cuerpos colegiados similares a las Diputaciones Provinciales. "Estos Concejos podían aprobar, reformar o anular las disposiciones de los Entes locales en materia de instrucción pública o de policía por unanimidad de votos, y relativos a las rentas municipales, por dos tercios de los votos. Los acuerdos municipales podían anularse cuando fuesen contrarios a la Constitución, a las leyes o a los intereses de otro municipio". BRAVO (2003:12).

Asimismo, la existencia de los jefes políticos como máximas autoridades de las circunscripciones departamentales nombrados por el Poder Ejecutivo, tendía a hacer de estos meros subordinados de este funcionario, dada la influencia de estos, dentro del Partido Liberal en el gobierno.

Sin embargo, hay que destacar que, con la promulgación de la nueva Constitución Política, se establecieron los principios de igualdad y libertad, la abolición de la pena de muerte, se aprobaron las leyes constitucionales como; la Ley Electoral, la Ley de Amparo, la Ley Marcial. Se instauro el carácter laico del Estado, o sea la separación del binomio Iglesia – Estado. La nueva Constitución dedica al municipio un título entero (el XVIII), compuesto por 11 artículos. También se dictó la Ley Orgánica de Municipalidades, cuyo contenido da la apariencia que las municipalidades gozaban de un alto nivel de autonomía y competencia en su actuación.

Se destaca en este período del advenimiento de la Revolución Liberal de 1893 al mando del General José Santo Zelaya²², la transformación política jurídica y administrativa dentro del Estado, siendo el municipio unos de los protagonistas de esa transformación. De acuerdo con la Constitución dictada el 10 de diciembre de 1893; los gobiernos locales estarían a cargo de nuevas autoridades electas popularmente. Asimismo, señalaba los cargos municipales y el sentido uniformista de la organización municipal.

En el campo de competencias, se reconoció la existencia de sus funciones privativas municipales, lo que significó que no han de legitimarse por delegación estatal, su origen y criterio son propios de las entidades locales. En suma, se reconocieron dos tipos de competencias: las propias y las delegadas.

Unas de las importantes atribuciones que se encuentra en esta ley, era la de dictar sus propios impuestos locales y administrar los fondos de su comunidad en provecho de la misma. Para tal efecto se creó un tribunal de cuenta donde las municipalidades daban cuentas de sus actos.

Las competencias propias en la Ley Orgánica Municipal del 15 de junio de 1894, eran las siguientes:

- a. Derogar y reformar sus acuerdos sujetándolos cuando tengan el carácter de leyes locales a la revisión del Consejo departamental.
- b. Establecer oficinas encargadas de llevar el registro civil, el empadronamiento de la población.
- c. El estado de las riquezas públicas.
- d. Vigilar la exactitud y uniformidad de las pesas y medidas.
- e. El ornato.

²² La Revolución Liberal marco un hito para la transformación de Nicaragua en una nación moderna. Solo mediante ella fue posible la aplicación efectiva de la soberanía nacional, Los liberales al mando José Santos Zelaya (1893-1911) quien gobernó entre 1893 y 1909, ejerció una dictadura ilustrada. Entre sus logros se encuentra la reintegración a Nicaragua del territorio de la Costa Mosquitia, (La costa Atlántica en manos de los ingleses) y el establecimiento de una efímera federación de naciones centroamericanas, la República mayor de Centroamérica, que duró tres años (1895-1898) y de la que solo formaron parte, además de Nicaragua, El Salvador y Honduras. Bajo el signo del progreso, Zelaya inició además una serie de reformas en el país, como la institución de la enseñanza laica y del matrimonio civil, decretó la confiscación de los bienes de la Iglesia, bajo su gobierno, se dio impulso a la construcción de líneas ferroviarias, y al transporte marítimo. KINLOCH TIJERINO, F., (2008:189)

- f. Administrar hospitales, cementerios, casa de asilo, de maternidad de educación, museos, jardines paseos públicos.
- g. Emitir reglamento para su existencia y conservación, organizar y reglamentar debidamente los servicios del alumbrado público.
- h. Organizar y reglamentar el personal y el material de apagar incendios, el de cárceles.
- i. Cegar pantanos.
- j. Reglamentar los baños y riegos, bosques y pastos comunales, los espectáculos públicos, las acequias, las ferias, la fontanería, la caza y la pesca, decretar empréstitos.
- k. Emitir bonos municipales y reglamentar el pago de sus deudas.

Es notorio que hay un criterio doctrinario por el que se realizan las atribuciones de dichas competencias al municipio, se observa que la Constituyente de 1893, se inclinó por reconocer la existencia de unas funciones privativas municipales. Dicho criterio de atribuciones se encuentra ilustrados en ya citado artículo 49 del Decreto francés del 14 de diciembre de 1789.

En la ley de 1893 al tenor del artículo 144, establecía que las municipalidades:

“En el ejercicio de sus funciones privativas, serán absolutamente independiente de los otros poderes, sin contrariar en ningún caso, las leyes generales del país; y serán responsable por los abusos que cometan, colectiva o individualmente, ante los tribunales de justicia”

Para ESCORCIA, (1999: 44), este artículo constituye el núcleo de una concepción de la autonomía municipal, que se podría calificar de avanzadas para su tiempo. Y menciona cuatro grandes características de avanzadas :

Primero: porque se reconoce a las municipalidades unas funciones privativas, es decir, unas funciones exclusivas municipales (no delegadas por el poder ejecutivo) sobre ellas que las municipalidades puedan legislar, siempre que su actuación no viole la Constitución ni las leyes general del país. En este punto, hasta podría discutirse sobre la autorización que la propia Carta Magna otorga a las municipalidades para dictar reglamentos autónomos e independiente de cualquier ley, sujetos únicamente a la ley suprema.

Segundo: las municipalidades en su actuación son absolutamente independientes de los otros poderes (incluidos el ejecutivo). Se le está reconociendo a las municipalidades la calidad de poder público.

Tercero: a mayor independencia en su funcionamiento, mayor responsabilidad por sus actos.

Cuarto: se configura el sistema de controles sobre las municipalidades por el que sus actos y disposiciones emitidas, no necesitan ni la aprobación ni ratificación del gobierno central o de cualquier otro poder, sino que la revisión de sus actos se encuentra sujeta al poder judicial.

Con esta Constitución "La Libérrima" se nota claramente el reconocimiento de la autonomía municipal la cual expresaba; en la elección popular y directa de las autoridades municipales; en la potestad normativa que se le otorga en asuntos económicos y administrativos, y el campo privativo de sus competencias bajo sus propias responsabilidades. También se puede notar que en los artículos 116 y 117 Cn, está la implementación del sistema de impugnación de actos y disposiciones locales ante la Corte Suprema de Justicia.

En la misma ley, deja establecido que el consejo departamental no constituía una dependencia del gobierno central, sino que su naturaleza es de un órgano de apoyo local constituido democráticamente. En el arto 148.2 Cn, reafirma dicho precepto al expresar: "Será de la exclusiva competencia de este Consejo: La gestión, gobierno y dirección de los intereses peculiares de los departamentos, en cuanto, según la Constitución, no corresponde a las municipalidades". En este artículo se nota la importancia a la actuación municipal sobre la departamental.

No obstante, esta ley no duró mucho tiempo en su vigencia, pues las reformas constitucionales del 15 de octubre de 1896²³ vinieron a mutilar de un solo trazo la autonomía municipal, quedando sometidas al poder ejecutivo. En esta reforma constitucional no quedo lugar para un espacio democrático entre municipalidades y gobierno central.

A comienzo del siglo XX y después de haberse producido una reforma constitucional en el año de 1896, se mutila la autonomía municipal que se había logrado con la ley orgánica de 1894, se dicta

²³La posición estratégica de Nicaragua para la construcción de un canal interoceánico y la posición intransigente de Zelaya hacia la política de Estados Unidos fue determinantes para su caída de gobierno. En KINLOCH TIJERINO, F, (2008), Capítulo 8 y 9, describe los datos históricos. En este sentido, expresa que "la política nacionalista que promulgaba el gobierno de Zelaya resultaba un obstáculo para la política imperialista desplegada por los Estados Unidos desde finales del siglo XIX en la Región del Caribe y Centroamérica. Era el inicio de la intervención directa de los Estados Unidos en los asuntos internos de Nicaragua. Estados Unidos le envía al presidente José Santos Zelaya la famosa, bochornosa y prepotente NOTA KNOX, Zelaya se ve obligado dimitir, y deja la presidencia el 18 de diciembre de 1909.

una nueva ley con lo cual las entidades locales quedan nuevamente sujetas al poder ejecutivo, así como las funciones privativas de sus competencias jurisdiccionales.

Los planes de arbitrio quedan sometidos a la aprobación del poder central, asimismo el sistema de control judicial sobre los actos y disposiciones municipales.

Nuevamente las municipalidades vienen a ser sometidas bajo el poder ejecutivo, así como lo referente a las atribuciones y facultades contenidas en esta ley²⁴ que al tenor del arto 28 expresaban.

"Las municipalidades, además de las facultades y obligaciones que expresan los artículos anteriores, tendrán las atribuciones siguientes:"

- a. Organizar los hipódromos, desagües, acequias y cualquier obra de utilidad pública local.
- b. La reglamentación del cuerpo de bomberos, vigilar la seguridad y salubridad de las cárceles, reparación de caminos, cuidar la higiene y de la moral pública, vigilar la conservación pureza y aseo de las fuentes.
- c. Establecer y reglamentar mesones, mercados, mataderos públicos y expendio de carne y otros víveres.
- d. Designar los lugares donde deban establecerse las tenerías, jabonarías almidonerías, fábricas de aceite, envenenamiento de cueros y pieles.
- e. Señalar lugares donde deban enterrarse animales muertos y depositar la basura la población. Vigilar la nivelación, limpieza y aseo de las calles y plazas públicas.

Dichas competencias y atribuciones, eran las mismas que establecía la ley orgánica municipal del 15 de junio de 1894. Prácticamente las modificaciones que se le atribuyeron se referían sobre todo a la regulación de los vínculos que sujetaban la actuación municipal a la tutela del poder ejecutivo.

En 1901 se dictó una nueva Ley Orgánica de Municipalidades que amplió aún más el ámbito competencial de las Corporaciones Locales. En esta se detallan de mejor manera las funciones del alcalde y lo relativo a la elección de autoridades locales (Regidores y Síndico). Esta ley estuvo en vigencia hasta 1939.

²⁴ "Ley orgánica Municipal" de 28 de agosto de 1901, Gaceta Diario Oficial de fecha 14 y 17 de septiembre 1901.

En 1905 se dicta una nueva Constitución denominada la “Autocrática”. Con ella Zelaya logra pasar por encima de la prohibición de reelección de la Libérrima y se restringen libertades individuales. Se restaura la pena de muerte en el caso de traición a la Patria. En el Título XVII (artos 11 al 115) se refiere sin mayores cambios con respecto a la Libérrima, a los gobiernos municipales. En el ámbito departamental se eliminan los Consejos Departamentales, permaneciendo solamente como autoridad delegada del Poder Ejecutivo, los jefes políticos.

El ordenamiento jurídico establecido durante la administración de Zelaya, especialmente por la ley del 28 de agosto de 1901 y sus correspondientes reformas del 15 de enero de 1903 y del 3 de junio de 1912, se mantuvo vigente hasta 1939. Con este ordenamiento jurídico se continuaron afirmando los rasgos del principio de autonomía limitada bajo la vigilancia del poder ejecutivo²⁵.

Importante destacar que con el gobierno de Zelaya se reorganizaron las instituciones jurídico políticas y administrativas de Nicaragua entre ellas las de los municipios, recogándose todas las experiencias que se habían dado antes.

I.6. La capital Managua; de municipio a distrito.

Hasta 1930 las municipalidades se venían regulando como gobierno interior de los pueblos de una manera uniforme, en un mismo régimen jurídico, es decir un órgano de gobierno, atribuciones y competencias municipales y actuaciones generales.

²⁵ Es importante señalar que la Ley de Municipios promulgada en el gobierno de Zelaya permaneció vigente durante la dominación conservadora que duró hasta 1927. Un año antes, en 1926 se produce un alzamiento liberal a causa de un golpe de estado propinado por el sector más reaccionario del conservatismo al gobierno de turno. La llamada Revolución Constitucionalista encabezada por el General José María Moncada. Este claudica luego de tener pláticas con un delegado de Estados Unidos, que le promete a Moncada la presidencia de la República en las siguientes elecciones a cambio de deponer las armas. Todos los generales de Moncada aceptan el trato menos Augusto César Sandino que se alza con un grupo de hombres en las montañas de las Segovias escribiendo con sus guerra de guerrillas una de las páginas más dignas de la historia contemporánea de América Latina. La guerra de Sandino concluye con la expulsión de los marines yanquis, pero el imperio humillado responde con la traición artera. Anastasio Somoza García, Jefe de la Guardia Nacional impuesto por los yanquis asesina a Sandino junto con su Estado Mayor y sus seguidores, en una acción combinada el 21 de febrero de 1934, convirtiéndose en el árbitro indiscutido de la política criolla. Somoza depone al Presidente de la República mediante un golpe de Estado en 1936. Él y su familia no abandonaran el poder hasta el 19 de julio de 1979, fecha en que son depuestos por una insurrección popular. En relación con ese tema el lector puede consultar los siguientes trabajos: IEPALA (1978: 43 y ss.) "Nicaragua el pueblo frente a la dictadura", WHEELOCH ROMÁN (1985:136 y ss.) "Imperialismo y Dictadura", CANNABRAVA P. (1978:33 y ss.) "Tras los pasos de Sandino", BRAVO (2004:13 y ss) " Historia del municipio en Nicaragua".

El Poder Ejecutivo emitió un Decreto el 31 de octubre 1929, declarando al municipio de Managua, Distrito Nacional. Que al tenor del artículo 1, dicta:

“Como una nueva y especial circunscripción administrativa dentro del Departamento de Managua, elevase al rango de DISTRITO NACIONAL esta ciudad capital con su respectiva y actual jurisdicción comunal, debiendo continuar el Departamento en general y los pueblos en particular que lo integran, regidos en todo lo demás conforme a la Constitución y Leyes de la República”²⁶

Pero es hasta la Constitución de 1939, que declara a la ciudad de Managua, como la capital de la República, y la división política del Estado en: 16 departamentos, 149 municipios y un Distrito Nacional, por lo cual, Managua como territorio departamental, vino a ser el único sin cabecera departamental. Este Decreto, viene a romper la uniformidad de las municipalidades y le da el carácter de Distrito Nacional a la capital Managua, una y nueva circunscripción administrativa especial dentro del mismo departamento de Managua hasta 1988²⁷.

Con la creación del Distrito Nacional, se empezó a modificar el régimen municipal sobre todo en el principio fundamental de autonomía limitada, que se venía manteniendo hasta entonces.

II. Las competencias en el régimen jurídico municipal en el siglo XX (1939-1979)

En este período se le conoce como "la época del régimen de los Somoza o dictadura somocista". En esta reconstrucción histórica se analizarán las leyes y constituciones que se dieron en esta época, que marca la cancelación de la autonomía municipal y sus competencias. Aquí el municipio no tiene prerrogativas para desempeñar competencias propias y está bajo el control total del poder ejecutivo a como se demostrará en este acápite.

²⁶ Un apartado especial merece la ciudad de Managua, puesto que su autonomía fue conculcada por el Poder Ejecutivo desde el año 1930, al crear, mediante ley “una nueva y especial circunscripción administrativa, dentro del Departamento de Managua”. Se elevó a rango de Distrito Nacional la ciudad capital y su jurisdicción comunal. Con ello el Poder Ejecutivo pasó a administrar los asuntos municipales de Managua. Un cuerpo colegiado de tres miembros, designados por el Presidente de la República se haría cargo del gobierno municipal. BRAVO, A. (2004:34) señala que dicha medida se tomó porque el candidato más fuerte para ocupar la Alcaldía de Managua, era el liberal Sofonías Salvatierra, un intelectual desafecto al Jefe del partido y Presidente de la República, Gral. José María Moncada. Al tomar la medida se suprimieron las elecciones municipales en Managua y Moncada se evitó el trago amargo de tener que lidiar con un Alcalde en la capital, que le disputaba el control del liberalismo (el partido político de Somoza).

²⁷ La capital del Estado nicaragüense fue elevada al rango de Distrito Nacional mediante una ley dictada el 7 de marzo 1930 (publicada en la Gaceta, el diario oficial de 11 de marzo de 1930), Managua, desde esa fecha ha tenido tres denominaciones: 1) Distrito Nacional (1930 – 1979), siendo dependiendo del Presidente, 2) Junta de Reconstrucción de Managua (1979 – 1988), y dependiendo de la Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional, 3) Alcaldía de Managua, nombre que aún conserva. Con la creación de la Ley de Municipios (Ley 40, agosto 1988) se le restituyó el carácter democrático y autónomo al municipio y se le atribuyó competencias para el desarrollo local.

II.1. Un municipio sin vida y la supresión de su autonomía

En 1937, el jefe de la guardia nacional Anastasio Somoza García asume la presidencia de la República, inaugurándose el comienzo de una dictadura que duró 43 años.

A este período se le conoce como régimen somocista²⁸ que se convirtió en una dictadura familiar en donde los altos puestos militares y políticos estaban reservados, para miembros, parientes y allegados de la familia Somoza. En esta etapa de 43 años que duró la dictadura de Somoza, se aprobaron ocho constituciones cuatro leyes y tres reglamentos de municipios.

Anastasio Somoza García gana las elecciones de 1937, en ese mismo año dicta una ley²⁹ donde suprime las elecciones de autoridades municipales. Dos años más tarde dicta su primera Constitución y una Ley Municipal. Dedicó el título IX, capítulo único, para asentar las bases sobre las que se diseñaría el nuevo municipalismo nicaragüense, sometidos a la dirección total del poder ejecutivo.

Artículos 303, 306 de la Constitución de 1939, al tenor dice:

“La administración local de las ciudades, pueblos y villas estará a cargo de municipalidades nombradas por el Poder Ejecutivo. Las atribuciones de las municipalidades serán puramente económicas y administrativas. Estarán sometidas a la vigilancia correccional y económica del Poder Ejecutivo”.

Aquí queda claro que el futuro de las municipalidades es vegetal, porque permanecen sujetas al poder ejecutivo que tenía la facultad de nombrar y destituir a los alcaldes y funcionarios en cualquier momento, y las competencias eran solo enunciados del quehacer doméstico municipal.

Las decisiones y administración del gobierno local siempre estuvieron a cargo de un Concejo Municipal compuesto por un alcalde o síndico, un tesorero y un registrador civil de las personas; todos ellos estaban sujetos a la vigilancia del poder ejecutivo.

²⁸El régimen de la dictadura, se inauguró con Anastasio Somoza García, (popularmente conocido como el Somoza Tacho, llamado también "El viejo") posteriormente a raíz de su muerte en 1956 fue sustituido por su hijo Luis Somoza Debayle (El segundo Somoza), a Luis lo relevo su hermano Anastasio Somoza Debayle, (tachito, llamado también "El Hombre") quien fue derrotado en 1979 por la Revolución Sandinista (FSLN).

²⁹ La Gaceta No. 187 del 30 de Agosto de 1937

Otro dato importante que se dio con la promulgación de esta Constitución, es el sistema de desconcentración, y derogo el sistema de descentralización, que había venido funcionando en las Constituciones anteriores. Tal criterio se puso de manifiesto con el propio carácter conferido en el nuevo ordenamiento legal, creado de acuerdo con los preceptos constitucionales.

Los acontecimientos políticos, las reformas constitucionales, los golpes de Estado y los desastres naturales que se dieron en esta época de la historia nicaragüense (1903 - 1939), no permitieron ocuparse del ámbito local, de tal forma que la ley municipal de 1901 se mantuvo en vigencia con algunas reformas hasta que fue dictada la nueva ley en 1939, la cual contenía 5 artículos.

Al tenor del artículo 4, expresa lo siguiente:

"El poder ejecutivo queda debidamente facultado para dictar el reglamento de la presente ley especificando las funciones y atribuciones del ministro y sub – secretario del Distrito Nacional y de las municipalidades conforme el nuevo sistema."

El ejecutivo podía realizar cualquier delegación a favor de las municipalidades, la cual se ejercía bajo la vigilancia y control del poder central. No existía un campo propio respecto a sus competencias. En ninguno de sus 5 artículos que contenía la ley, expresaba atribución alguna para las municipalidades.

La Constitución hace mención que las atribuciones de las municipalidades serían determinadas por una ley, no obstante, en la ley del 15 de diciembre de 1939, no se menciona ninguna atribución. Pero en el reglamento a la ley de municipalidades (Decreto núm. 360/1940³⁰) (en adelante RLM) se enumeran las atribuciones del municipio, que en el fondo venía a significar la subordinación de las actuaciones al poder ejecutivo, y en cuanto al ejercicio de sus competencias no tenía ningún criterio de atribución de tales competencias. El ejecutivo podía, poner, suprimir o delegar en cualquier momento dichas competencias.

³⁰ Al respecto del reglamento orgánico de municipalidades del 29 de febrero 1940 según el arto. 45 del reglamento derogaba la Ley Orgánica de Municipalidades de 28 de agosto de 1901. Se ve claro la violación a las normas y preceptos constitucionales, jurídicamente dicha derogación correspondía hacerla mediante una norma de la misma categoría y rango, es decir, a través de una ley no por un reglamento.

La palabra autonomía ni se menciona, está no representó ningún avance para la vida municipal, ya que seguía siendo subordinada al poder ejecutivo.

Desde el nacimiento del Estado nicaragüense hasta la promulgación de la Constitución de 1939, se venían dando rasgos de autonomía municipal, como era la elección de las autoridades municipales, en esta nueva configuración del derecho local, tal rasgo es desconocido absolutamente por los constituyentes de 1939. Con la nueva Constitución dictadas en ese mismo año, se colocaba a las entidades municipales en una posición de subordinación jerárquica absoluta con respecto al ejecutivo, quien asumía la dirección, vigilancia y control de los municipios mediante funcionarios nombrados y removidos discrecionalmente por este. En consecuencia, el presidente de la república gozaba de todos los poderes de una auténtica relación jerárquica; poder de nombramiento, demando, de vigilancia, disciplinario, de revisión y poder para resolver los conflictos de competencias³¹. Efectivamente se está frente a un poder excesivamente centralizado.

En consecuencia, no hubo un campo autónomo de actuaciones municipales, las entidades locales no tuvieron un campo propio particular de sus competencias. Las atribuciones estaban sujetas a la vigilancia correccional y económica del Poder Ejecutivo y a la fiscalización del Tribunal de Cuentas (arto, 43 RLM). La asignación o designación del cargo de funcionarios (arto, 9 RLM), además los acuerdos y disposiciones municipales que tengan carácter de leyes locales, lo mismo que los respectivos planes de arbitrio y presupuestos municipales (artos. 19 RLM y 310 Cn).

En 1957, un año después del ajusticiamiento del General Anastasio Somoza García presidente de Nicaragua³² (el primer Somoza de la dictadura), fue dictada una nueva ley de municipalidades, que derogaba la ley municipal de 1939. Esta nueva ley al igual que la anterior seguía manteniendo el régimen de sometimiento y control por parte del poder ejecutivo. Pero hubo un avance significativo en la participación popular en las decisiones del gobierno local por medio de un concejo consultivo, integrado por representante designado por las diversas asociaciones gremiales y de otra índole existente en la comunidad que al tenor del artículo 35³³ expresaba:

³¹ ESCORCIA, (1999), Op. cit., Pág. 66.

³²El 21 de septiembre de 1956 fue asesinado el primero de la dictadura Somoza, Anastasio Somoza García en la Casa del Obrero en la ciudad de León – Nicaragua, por el poeta Leones, Rigoberto López Pérez.

³³ Ley Orgánica de Municipalidades, Publicado en la Gaceta Diario Oficial No. 201 del 04 de Septiembre de 1957

"Elaborado el Plan de Arbitrios por la respectiva municipalidad, ésta lo someterá al estudio de una comisión de vecinos, en la cual necesariamente estarán representados comerciantes, industriales, agricultores y obreros. Con el dictamen de esta comisión se someterá a la aprobación del Poder Ejecutivo. Asimismo, toda obra o contrato municipal de servicio municipal de servicio público, deberá ser sometido al estudio de una comisión vecinal y consultado con el Ministerio de la Gobernación".

Aquí se puede decir que se sentaron las bases por primera vez en Nicaragua del sentido participativo de la democracia, y participación ciudadana, aunque en la realidad era tener un espacio de reclamo, debate y lucha, frente al régimen imperante.

Otro dato importante con esta ley en consonancia con el reglamento³⁴ de la misma en 1958, es la importancia que le da a la función urbanística como una responsabilidad de los gobiernos locales.

El arto 19 dicta: En uso de la representación de la comunidad, de que habla el artículo anterior y en consecuencia con lo que dispone el art. 3 de este reglamento, previa la aprobación del Ejecutivo por medio del Ministerio de la Gobernación, además de las facultades y obligaciones que se expresan en otros artículos, las municipalidades podrán:

Decretar los programas de urbanización municipal. Solamente en armonía con estos programas aprobados previamente por la Oficina Nacional de Urbanismo, de conformidad con el artículo 6 de la ley creadora de dicho Organismo que al tenor dicta:

"Podrá decretarse la apertura, ampliación o cierre de calles o plazas, la construcción de edificios, gimnasios, jardines, parques o cualquiera otra obra de carácter público. Cuando se decretare la apertura, ampliación o cierre de calles, plazas o vías de comunicación, la construcción de edificios, gimnasios, jardines, parques u otras obras semejantes, el terreno que se necesitare para tales obras, deberá ser escogido dando preferencia a aquel que se ofreciere libre de todo pago, siempre que su localización satisfaga los fines de dicha obra".

"Decretar de utilidad pública o de interés social, la ejecución de los programas de remodelamientos urbanos que, por iniciativa propia, o de la Corporación Municipal, formule y prepare la Oficina Nacional de Urbanismo, para la coordinación y mejoramiento del desarrollo de las zonas urbanas y potencialmente urbanas del municipio, con sujeción a lo ordenado en el Decreto

³⁴ Reglamento de la Ley de Organizaciones de Municipalidades, No. 506, publicado en La Gaceta No 225 del 02 de octubre de 1958

Legislativo núm. 163, de 5 de enero de 1956. En el acuerdo municipal respectivo, se dará aprobación a dichos programas, previo el estudio que de ellos hará la municipalidad".

El avance del ejercicio de las competencias, quedaban siempre sometidas al mando central del poder ejecutivo, por lo que la autonomía municipal seguía vegetando. En realidad, esta nueva ley lo que hizo fue legitimar las modificaciones que se venían produciendo por los acuerdos y pactos políticos de entonces, se trataba de crear dentro de la organización municipal, un espacio para el partido pactista de la minoría.

Pero no todo es oscuro en el ámbito municipal y a la luz de una reforma constitucional en 1962 nace la Ley Orgánica de Municipalidades. Esta ley da cierta distancia entre el gobierno central y el gobierno local, que al tenor del artículo 2, conceptúa lo siguiente: "Denominase Municipio a la organización político administrativa de la ciudad local, establecida en un territorio determinado por relaciones de vecindad".³⁵

Un aspecto importante que se destaca en este período es la existencia de los Concejos Municipales de elección popular directamente cada cuatro años. Hace una clara definición del concepto de municipio, y le da una pincelada al principio de autonomía, al considerarla como la organización política administrativa de la comunidad local establecida en un territorio determinado por las relaciones de vecindad.

Pero al igual que la ley anterior, las municipalidades disponen de autonomía económica y administrativa sujetas a la vigilancia del poder Ejecutivo.

Las atribuciones y competencias eran las mismas del Distrito Nacional requiriendo en todo caso, tanto los planes de arbitrio como el presupuesto municipal debían ser aprobado por el gobierno central para su validez. Arto. 39 "Los Concejos Municipales tendrán las mismas atribuciones señaladas para el Concejo Distritorial en artículo, 18.

El artículo señalado (arto 18.) hace una larga lista de atribuciones como: decretar el plan de arbitrio, aprobar el presupuesto, organizar las dependencia de la administración local, dictar acuerdo y reglamento, nombrar tesorero, declarar de interés pública o de interés social, autorizar y aprobar los

³⁵Ley orgánica de Municipalidades, publicada en la Gaceta Diario Oficial del 25 de abril de 1963.

contratos de obras y servicios públicos, decretar los programas de progreso local, licitar trabajo y servicios locales, disponer de ventas, arriendo y permuta en terrenos ejidales, crear escuelas, bibliotecas, teatros e instituciones culturales y todas medidas que procure el mejoramiento de la localidad y las demás facultades que le atribuyen las leyes y reglamento respectivo. No obstante, estas atribuciones encomendadas al municipio carecían de recursos económicos.

A como todas las leyes aprobadas hasta la fecha respondían a reformas constitucionales realizadas por pactos, acuerdos, y compromisos políticos, esta nueva norma no fue la excepción. Así nace la “Ley Orgánica del Distrito Nacional y de Municipalidades de 31 de marzo de 1967” que venía a eliminar la cierta apertura democrática que se había dado en la Ley Municipal de 1963. Las esferas de las competencias que anteriormente habían sido atribuidas al Concejo Distritorial, se trasladan al ministro de Distrito Nacional, en general eran las mismas que se habían señalado en la Ley Municipal de 1963 con algunas excepciones. Pero al igual que la ley anterior las municipalidades disponen de autonomía económica y administrativas bajo la vigilancia del ministerio de gobernación.

El arto 21, de esta ley agrega que en caso que el alcalde electo fuese del seno del Concejo, formará parte de éste durante sus funciones y que uno de los regidores deberá pertenecer al partido que hubiere obtenido el segundo lugar en las votaciones del municipio respectivo. Ello además del cociente electoral, es decir ofrece a los que detentan el poder político el aplicar uno u otro sistema, introduciendo nuevamente en el ámbito político nicaragüense, el sistema de las “minorías congeladas”, es decir que no importa el número de votos recibidos, ya se sabía el número de cargos públicos a repartir.³⁶

Las atribuciones y competencias sufrieron algunos cambios y prerrogativas que eran exclusivas del presidente de la República como lo deja establecido el artículo 14 y 15 de esta misma ley que al tenor dicta: “Disponer con aprobación del presidente la venta, arriendo, permuta o donación (...)

³⁶ BRAVO, (2004), Op. cit., Pág. 26. Señala "que en ese año de 1967 se presentó como candidato del Partido Liberal Nacionalista el General Anastasio Somoza Debayle, hijo menor de Somoza García. Este, graduado en la academia militar norteamericana de West Point, endureció su régimen. Durante la campaña electoral, la oposición tradicional, unida en un frente amplio denominado Unión Nacional Opositora (UNO) trató de exigir garantía de elecciones limpias y una gran manifestación fue masacrada por la Guardia Nacional (GN) en la ciudad de Managua durante el cierre de la campaña, el 22 de enero de ese año". Véase más detalles en CHAMORRO CARDENAL P. J. (1980) “Estirpe sangrienta: los Somoza”. CANNABRAVA P. (1978:49 y ss.) "Tras los pasos de Sandino"

cuando esto sea permitido por la ley o por causa de utilidad pública o fines de urbanización”. Este artículo deja claro que la autonomía municipal seguía siempre sujeta a la vigilancia y control del poder ejecutivo.

En 1971 Luis Somoza termina su período y pacta con el principal dirigente de la oposición Fernando Agüero Rocha. Se convoca a elecciones de Asamblea Nacional Constituyente en 1972 y el Poder Ejecutivo es ejercido por una Junta de Gobierno integrada por dos liberales y el propio Agüero Rocha. Somoza regresa a su cargo de jefe director de la Guardia Nacional. La Constituyente tiene un mandato de dos años.

El pacto derogó la Constitución vigente y sentó las bases para una nueva, que creaba un congreso de cien escaños, cuarenta de los cuales se reservaban para la oposición, el candidato perdedor de las elecciones obtenía un asiento en el senado, así como los expresidentes electos por voto popular. En este pacto se repartieron proporcionalmente las magistraturas de la Corte Suprema de Justicia y de los Tribunales de Apelación y se reservaban dos cargos de representantes del partido de oposición en las directivas de Entes Autónomos, Cuerpos Colegiados, Tribunal Supremo Electoral entre otros cargos³⁷.

El régimen municipal no varió, en cuanto a sus competencias, seguían en el mismo estadio que se dictó desde la primera ley municipal.

En 1974 se dictó una nueva Constitución y una nueva Ley Municipal, que fue aprobada el 9 de septiembre de 1978. Esta ley es producto de los acuerdos políticos entre las tendencias liberales y conservadores. En efecto, como era de esperarse, esta nueva Constitución sobre la situación de las municipalidades no cambio nada. Los alcaldes eran electos, al igual que los concejos por voto popular cada tres años (arto. 246), las modificaciones eran más bien de formas que de fondo y respondieron a las llamadas paralelas históricas de esa época (Liberales y Conservadores). En el

³⁷ BRAVO, (Ibídem), Una vez que Anastasio Somoza (el tercero en la línea) asumió la Presidencia de la República, un comando guerrillero del FSLN asaltó la casa de José María Castillo Quant, destacado miembro del Partido Liberal donde se estaba ofreciendo una fiesta de despedida al embajador de Estados Unidos, Turner B. Shelton, el 27 de diciembre de 1974. El comando secuestró a ministros, senadores, diputados, empresarios y a un sobrino de Somoza. El régimen tuvo que publicar en todos los medios televisivos, radiales y escritos unos comunicados de la guerrilla, liberar a prisioneros políticos y entregar una fuerte cantidad de dinero. Una vez liberados viajaron a Cuba junto con el comando.

ámbito de la Autonomía y en materia de competencias municipales la situación era igual a la Constitución precedente.

La nueva ley que regulaba el quehacer municipal definió al municipio, que al tenor del artículo 2 expresaba: "Municipio es la asociación natural y de derecho público, por razón de vecindad, de las familias que pueblan una porción del territorio de un departamento...". Aquí se le da una pincelada a la autonomía al reconocer la institucionalidad del municipio, la cual quedó sujeta jurídicamente al reconocimiento del campo privativo de sus competencias.

Esto quedó solo en papel, en la práctica no fue así, porque los Concejos Municipales disponían de "autonomía económica y administrativa", pero sujeta a la vigilancia y control del poder ejecutivo. Se puede afirmar que no hubo avances sobre la autonomía municipal, en tanto al poder ejecutivo le correspondía además aprobar los planes de arbitrio y presupuestos municipales, a través del ministerio de gobernación (arto 19 LM).

Una novedad importante que aparece en las disposiciones y competencias (arto 17) que contempla la creación de un comité con el nombre de Asesor de Planificación Municipal integrado por lo menos por tres personas calificadas de la localidad, así como de un departamento legal, una oficina de urbanismo, dirigida por técnicos especializados, un archivo histórico que ordene, guarde los documentos y piezas que den testimonio de la tradición, cultural y política de la comunidad.

Las atribuciones que correspondían al Concejo (arto 20 LM) eran las mismas de la ley anterior con algunas variantes como: proyectar el desarrollo y progreso del municipio con fondos propios, financiados de préstamo avalados por el Estado. La venta, arriendo, permuta o donación de los bienes del municipio, se da ya sin la previa aprobación del presidente y la creación de juntas de vecinos para la recolección ejecución y control de las obras.

Desde su nacimiento el territorio nicaragüense se dividió en departamentos, y municipios (más tarde en regiones), pero siempre bajo la vigilancia del poder político y económico de quien ostentaba el poder. Las estructuras del Estado fueron débiles, centralizadas y con una estructura de participación política extremadamente excluyente.

Las estructuras políticas se organizaron sobre la base de los intereses económicos, el Estado en mano de la burguesía se configura como una estructura centralizada, olvidándose del municipio. A como señala el analista Ortega Hegg³⁸ “Las municipalidades habían perdido toda clase de prestigio ante la población, esta situación no varió substantivamente para las décadas siguientes, estas germinaban en el abandono y la incapacidad”.

En términos generales, se puede concluir que en este período el municipio perdió su autonomía asumiendo el Poder Ejecutivo el control del poder local. Al municipio se continuó considerando entidades municipales incapaces de administrarse por sí misma, se les consideraba Entes de minoría de edad, un "alieni juris" por lo que sus atribuciones y actuaciones se encontraban sujetas a la tutela y vigilancia del poder ejecutivo. Las competencias carecían de carácter amplio, no existió un criterio doctrinal, eran más bienes simples prestadores de servicios básicos.

Esta etapa de la historia municipal nicaragüense, se caracteriza por la falta de programa de acción política a favor de la población, las leyes en general y en particular las municipales se reformaban cada vez se producía algún acontecimiento político a favor de sus actores y en muchos casos estos acontecimientos se produjeron no pacíficamente, sino mediante fraudes electorales y pactos políticos.

No hubo un avance en el régimen municipal, ni en las competencias, de las cuales en muchas reformas y leyes ni se mencionan, pues estas eran las mismas que se venía desarrollando desde la primera Ley de Municipios de 1835.

III. Período 1979-1990: un nuevo paradigma en la institucionalidad municipal

Con la llegada del FSLN al poder, Nicaragua tiene una profunda transformación política y social. Llega con el paradigma de nuevas concepciones. Pero la realidad económica y política ligada con una guerra civil, lo aleja del primer programa de gobierno. En la primera etapa de este período no cambio nada para las municipalidades. No hubo autonomía ni competencias propias, todo era controlado por el poder ejecutivo. A como se verá en el análisis, los alcaldes no tenían autoridad

³⁸ORTEGA HEGG, (19987), “Nicaragua: políticas de descentralización y capacidades de gestión administrativa y financiera de las municipalidades”, Imprenta Criterio, San Salvador, El Salvador. Pág. 15.

autónoma ni representativa, ni la capacidad de decidir y gestionar competencias para responder a los problemas de la comunidad.

III.1. El desarrollo de las competencias municipales en la Revolución Popular Sandinista

A partir de 1979, Nicaragua empieza a vivir otra nueva etapa de su historia, donde un grupo revolucionario, el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), con la participación del pueblo, da fin a más cuarenta y tres años de dictadura de la familia Somoza.

La revolución sandinista llega a Nicaragua, con nuevas esperanza, y cambios profundo en el orden social y económico, un nuevo paradigma en el sistema de gobierno, así lo expresa el programa histórico del FSLN³⁹ en el capítulo 1º: " El gobierno revolucionario dictará las siguiente medidas de índole política A: Dará el poder revolucionario a una estructura que permita la plena participación de todo el pueblo, tanto a nivel nacional como a nivel local (Departamental, Municipal, Comarcal)" Se ve claro que la Revolución pretendía reconocer el poder local y legitimarlo.

Siguiendo con el análisis veremos que las pretensiones iniciales se congelan y la realidad sigue otro rumbo.

Una vez derrocado el gobierno de Somoza, a través de las armas en 1979, se forma una Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional (JGRN), integrada por cinco miembros representantes de las fuerzas políticas de ese momento. Se formuló un documento denominado Estatuto Fundamental por medio del cual se derogó todo lo referido al gobierno de Somoza; asimismo se dictaminaron los derechos y garantías de los nicaragüenses, haciendo las veces de cartas magnas y que fueron las bases jurídicas que regían en el país.

Estos documentos en ninguno de sus aspectos hacen alusión alguna a las entidades municipales, sin embargo, seis meses después, la Junta de Gobierno, dicta una ley⁴⁰ que viene a formalizar las Juntas Municipales. Estas Juntas Municipales estaban sujetas a la Secretaria de Asuntos Municipales (en adelante SAMU), que coordinaba los asuntos y dirigía las actividades de las Juntas Municipales en

³⁹"Propaganda y Educación Política del FSLN", (1984), 4^{ta} Edición. En línea: <http://www.asamblea.gob.ni/bibliotecavirtual/Libros/70502.pdf>

⁴⁰ "Ley creadora de las juntas Municipales de Reconstrucción" de 31 de enero de 1980, Gaceta Diario oficial del 5 de febrero 1980.

todo el territorio nacional. Frente a la SAMU estaba un secretario nombrado por el gobierno que tenía rango de ministro, sujeto al poder ejecutivo.

En el período de 1979 a 1987, las alcaldías no gozaban de autonomía y estaban centralizadas por el poder ejecutivo, quién tenía el control de las municipalidades, a través de la SAMU. Las alcaldías siguen teniendo autonomía limitada, centralizada por el poder ejecutivo, que al tenor del arto 3, expresaba "Las Juntas Municipales de Reconstrucción gozarán de autonomía económica y administrativa sujetas a la coordinación y vigilancia de la junta de gobierno de reconstrucción Nacional, a través de la Secretaría de Asuntos Municipales, el Ministerio de Finanzas, y la Contraloría General de la República".

El arto 11 de esa misma Ley Creadora de las Juntas Municipales de Reconstrucción, enumeran las competencias en materia municipal de dicha Junta.

Serán atribuciones de las Juntas Municipales de Reconstrucción, las siguientes:

- a. Dictar la política general del Municipio de acuerdo a los planes nacionales de desarrollo, en coordinación con la Secretaría de Asuntos Municipales.
- b. Sacar a licitación los trabajos por servicios que deben ejecutarse bajo contrato siempre que el valor de los mismos exceda de Diez Mil córdobas C\$ 10,000.00, y toda vez que no puedan ser hechos por administración directa del Gobierno. Cuando se trate de trabajos o servicios cuyo valor no exceda de la suma antes dicha se observará el sistema de cotización.
- c. Promover la sanidad ambiental y proteger la salud de los ciudadanos de la localidad en coordinación con las autoridades competentes.
- d. Cooperar al mantenimiento del Cuerpo de Bomberos de la localidad.
- e. Nombrar un Administrador Financiero y un Secretario de Actas de la Junta Municipal de Reconstrucción.
- f. Colectar los impuestos según el plan de arbitrios vigentes, con la colaboración del Administrador Financiero.
- g. Elaborar o reformar el plan de arbitrios, sujeto a la aprobación del mismo, por la Secretaría de Asuntos Municipales.
- h. Elaborar el Presupuesto General de Ingresos y Egresos en forma global y detallada y someterlo al Ministerio de Finanzas, por medio de la Secretaría de Asuntos Municipales, para su aprobación. Los presupuestos de obras que exceden de Diez Mil córdobas C\$ 10,000.00, y que vayan a realizarse con fondos no incluidos en el presupuesto anual ya

aprobado, deberán ser sometidos de previo a la aprobación de la Secretaría de Asuntos Municipales. Los ajustes en el transcurso de la ejecución presupuestaria serán aprobados de acuerdo al mismo procedimiento que establece el párrafo anterior.

- i. Dictar los acuerdos, avisos, comunicados y reglamentos necesarios para el buen funcionamiento de la comprensión territorial respectiva.
- j. Desarrollar proyectos de producción de bienes de consumo popular.
- k. Prestar especial atención al fomento de la educación, creando bibliotecas, teatros, museos y otras instituciones culturales, en coordinación con los organismos correspondientes.
- l. Acordar toda medida que procure el mejoramiento de la localidad y las demás facultades que le atribuyen las leyes y reglamentos respectivos.
- m. Llevar un libro de actas donde queden registrados todos los acuerdos de la Junta, el cual deberán ser registrados y razonado por la Secretaría de Asuntos Municipales. Las actas deberán ser firmadas por los asistentes a las sesiones.
- n. A propuesta del Coordinador Municipal, aprobar el manual de funciones del personal, así como la escala de salarios y someterlo a la Secretaría de Asuntos Municipales para su aprobación.

Al igual que en los períodos anteriores, no existió ningún criterio de atribución competencial, lo que se hizo fue una simple enumeración de atribuciones, que no impedía que el gobierno central decidiera en cualquier momento asumirlas parcial o total, ellas podían ser despojada en cualquier momento. La autonomía no se hace alusión en ninguna parte de la ley, lo que existe es un fuerte control sobre los municipios de parte de la Secretaría de Asuntos Municipales.

Del año de 1982 al 1990, el territorio se dividió política y administrativamente en regiones y zonas especiales “Este proceso de regionalización se dio fundamentalmente como una medida política militar ligado a la guerra”⁴¹, por eso se creó más tarde en 1985 una Dirección de Asuntos Municipales y Regionales (DAMUR), así como una Dirección de Investigación y Capacitación Municipal (DICAM), cuyo objetivo era de coordinar, dirigir todas las actividades regionales y municipales, pero siempre bajo la vigilancia del poder ejecutivo.

⁴¹Entrevista a ARCE CASTAÑO, Bayardo. Comandante del FSLN y miembros de la dirección nacional. (1982), Diario Nacional “Barricada” 14 de septiembre.

III.2. Legitimación de la autonomía municipal y sus competencias en la Constitución de 1987

Con la promulgación de la Constitución de 1987 se da un nuevo giro en la vida municipal. El 2 de julio de 1988 se dicta la Ley de Municipios (Ley No. 40), la cual recoge por primera vez el concepto de autonomía municipal y define la participación de los gobiernos locales en las gestiones del sector público. A través de esta ley municipal se uniforma el régimen municipal que por primera vez goza de autonomía y se le devuelve a Managua el carácter de municipio que había perdido en 1930 por Decreto Ejecutivo.

Importante destacar que por primera vez en la historia municipal nicaragüense la Constitución de 1987 reconoce la autonomía municipal y reconoce sus competencias que al tenor del artículo 177 párrafo 1 expresa: "El gobierno y la administración de los municipios corresponde a las autoridades municipales las que gozan de autonomía sin detrimento de las facultades del gobierno central". En ello se interpreta claramente, la capacidad que tiene los municipios para gestionar sus asuntos públicos municipales bajo su propia responsabilidad, así como conferirse de una administración propia.

Asimismo, en el artículo 177 párrafo 2 y 4 deja claro las atribuciones del municipio en cuanto a las competencias, al expresar que: "El ejercicio de las competencias que esta ley le atribuye al municipio con el fin de satisfacer las necesidades económicas". Aquí ya hay un campo propio de las competencias municipales.

No obstante, la Ley de Municipios (Ley No. 40) tuvo vigencia hasta en 1990, aunque la ley fue dictada en 1988 su reglamentación se hizo hasta en marzo de 1990, entrando en vigencia después de la realización de las elecciones generales de ese año.

Se da un salto cualitativo a la autonomía municipal al ser reconocida en la parte Orgánica de la Constitución en el Título de la Organización del Estado, donde también acoge la autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica. El Capítulo I del Título IX se dedica "A Los Municipios" (artos 176 al 179) y el Capítulo II es dedicado a las Comunidades de la Costa Caribe (artos, 180 y 181).

En ambos casos (tanto en la autonomía municipal como en la autonomía de las Regiones de la Costa Caribe) no se define el concepto de lo que es la autonomía y se deja a las leyes secundarias el desarrollo de tales postulados constitucionales.

Este principio constitucional se desarrolló en la Ley de Municipios que se dictó en 1988 (Ley 40), en el cual establece que los municipios tienen dos tipos de competencias, unas denominadas propias y las otras llamadas compartidas. Las denominadas propias son las que tradicionalmente han venido prestando los municipios: administración de rastros, mercados, cementerios, ornato público, registro de fierros de ganado, registro del estado civil de las personas. Las llamadas compartidas son aquellas que rozan competencias del denominado gobierno central, como: el medio ambiente y recursos naturales, educación, salud, desarrollo urbano.

También le brinda al municipio, la posibilidad de crear empresas municipales de manera amplia y no ponían ningún tipo de restricción al tipo de empresa a crearse. "Esto permitió la creación de empresas que invadieron la esfera de acción de la empresa privada, que exentas del pago de impuestos, competían de manera desleal. Así se crearon empresas de peluquerías, panaderías, moteles y otras empresas en manos de los municipios. Con la llegada de la Administración Chamorro y la ola de privatización desaparecieron este tipo de empresas". BRAVO A. (2002:47)

La Ley de Municipios (Ley No. 40), y la Ley Electoral que se dictó en 1989, establecieron un sistema de gobierno local, nunca antes visto en Nicaragua.

No obstante, la autonomía contaba con algunas limitaciones en la ley y en otras normas. Una de ellas era la que establecía en el art 38, la facultad de control del poder ejecutivo sobre los municipios. Esta se manifestaba en:

La aprobación última del Presupuesto Municipal estaba en manos del Poder Ejecutivo, (arto 56). Esto limitaba la autonomía financiera.

Cada año el Poder Ejecutivo emitía una normativa presupuestaria municipal, que señalaba como elaborar, modificar y cerrar el Presupuesto Municipal.

El recurso de apelación administrativa para impugnar actos de los gobiernos municipales lo conocía el presidente de la República (arto 40). En el caso de las Regiones Autónomas, quien conocía de este recurso era el Coordinador Regional. Esto limitaba la autonomía administrativa. De igual forma el presidente de la República conocía de los recursos de apelación para impugnar decisiones

municipales referentes al cobro del Impuesto de Bienes Inmuebles, IBI, (arto 36, inciso b del Decreto No. 3-95. Impuesto sobre Bienes Inmuebles)⁴².

Para modificar una tasa, el Gobierno Municipal debía solicitar la autorización del ministro delegado de la presidencia (arto, 41 del Plan de Arbitrios, Decreto No. 455).

En líneas generales, la tendencia del proceso revolucionario en el ordenamiento municipal y sus competencias se caracterizó por la legitimación de la autonomía y un campo privativo de las competencias y atribuciones propias del gobierno municipal. Es decir, un amplio campo de competencias en comparación con las ejercidas antes de la Revolución de 1979.

Se consagró el principio de autonomía eligiéndose los gobiernos municipales por el pueblo, mediante el sufragio universal. Se sentaron los principios básicos de un régimen especial de autonomía para las comunidades autónomas de la Costa Caribe, y el derecho de vivir y desarrollarse bajo las formas propias de organización social que corresponden a sus tradiciones históricas y culturales. Se fortaleció la coordinación a nivel central y regional con las actividades de los municipios. También se dispuso la consulta popular y los cabildos abiertos.

Existieron competencias propias y compartidas, pero estas eran más de asistencia técnica para el fortalecimiento institucional impartida por la DAMUR a las municipalidades y el diálogo político para discutir el anteproyecto de ley sobre la descentralización territorial.

IV. La ampliación y legitimación de las competencias municipales (1990-2006)

En este periodo se dieron cambios radicales y progresivos en la vida municipal. En este acápite se analiza históricamente los cambios y avance del régimen municipal en cuanto a su autonomía y competencias, de estar bajo la tutela del poder ejecutivo a ser completamente autónomo y gozar de la garantía constitucional, y la legitimidad de desarrollar todas las competencias que tiene que ver con el desarrollo de su comunidad.

⁴² Este artículo es reformado tácitamente por los artículos 40 Y 41 la Ley 261 de Reforma e Incorporaciones a la Ley de Los Municipios, Gaceta 162 del 26 de agosto de 1997.

IV.1. Las competencias en la reforma constitucional de 1995 y la reforma a la ley municipal de 1997

Otro acontecimiento histórico que se da en Nicaragua, fueron las elecciones del 25 de febrero de 1990; el gobierno revolucionario del Frente Sandinista (FSLN) fue derrotado por vía electoral, ganando las elecciones el partido de la Unión Nacional Opositora (UNO), encabezado por la señora Violeta Barrios de Chamorro. Estas elecciones le dieron un cambio importante en la vida democrática nicaragüense y como era de esperarse se dio la reforma a la Constitución Política de 1987.

En 1995 se publica la reforma de la Constitución de 1987, dicha Constitución ya consagraba la autonomía municipal. Esta reforma constitucional, reafirma y amplía esos mismos principios; legitima el concepto de municipio, y marca los indicios de cara a una descentralización, al expresar en el arto 177 Cn. “Los municipios gozan de autonomía política, administrativa y financiera. La administración y gobierno de los mismos corresponden a las autoridades municipales.”⁴³

Conjuntamente regula la autonomía conforme a la ley de municipios, que requerirá para su aprobación y reforma la votación favorable de la mayoría absoluta de los diputados. En ese mismo sentido afirma RIVERO YSERN JL (1999:50),

Que la “autonomía no sólo está constitucionalmente reconocida, sino constitucionalmente garantizada, en el doble sentido de que los Entes que integran la estructura territorial del Estado, han de organizarse necesariamente en base a ese principio, y en el sentido de que es indisponible para el propio legislador ordinario, violentar con su regulación tal forma de organización. Hay, pues, una garantía constitucional que protege a ese sistema de organización”.

En 1997 se reforma la ley de municipios, ley 40 por la ley 261, conocida como ley 40-261 (texto refundido). Esta reforma, le da un nuevo sentido al ámbito competencial municipal. Pues a nivel constitucional deja expresamente clara y de forma genérica establecidas la intervención del municipio en cualquier materia que incida en el desarrollo socioeconómico de su circunscripción,

⁴³Constitución Política de Nicaragua, 1987 y su reforma de 1995, artículo 177, antes de efectuarse las reforma constitucionales de 1995 en este mismo artículo decía “El gobierno y la administración de los municipios corresponde a las autoridades municipales las que gozan de autonomía sin detrimento de las facultades del gobierno central”. Con la reforma el concepto de autonomía se amplía a tres vertientes: en lo político, administrativo, financiero.

así lo expresa el artículo 6 de esta misma ley, por otro lado, le atribuye un número de competencias que deja al municipio sin límite en la intervención de los asuntos a nivel local.

El arto de la ley reformada (Ley 40-261) hace una amplia declaración de la autonomía al expresar:

"Que es el derecho y la capacidad efectiva de las municipalidades para regular y administrar, bajo su propia responsabilidad y en provecho de sus pobladores, los asuntos públicos que la Constitución y las leyes le señalen". La autonomía municipal es un principio consignado en la Constitución Política de la República de Nicaragua, que no exime ni inhibe al poder ejecutivo ni a los demás poderes del Estado de sus obligaciones y responsabilidades para con los municipios"

Otro rasgo importante que señala la ley de municipios, que se deberá incluir, entre otros aspectos, las competencias municipales, las relaciones con el gobierno central, con los pueblos indígenas de todo el país y con todos los poderes del Estado y la coordinación interinstitucional.

Importante enfatizar que con este artículo 2, destaca el principio de subsidiariedad. Que literalmente señala

"Cualquier materia que incida en el desarrollo socioeconómico de la circunscripción territorial de cada municipio y cualquier función que pueda cumplir de manera eficiente dentro de su jurisdicción o que requiera de su cumplimiento de una relación estrecha con su propia comunidad, debe de estar reservada para el ámbito de competencias de los mismos municipios. Estos tienen el deber de desarrollar su capacidad técnica, administrativa y financiera, a fin de que puedan asumir las competencias que les correspondan".

Este principio que por vez primera se introduce en la legislación nicaragüense, que vino a marcar un nuevo camino en las relaciones Poder Central-Poder Local.

En el período (de 1990 a 1995) el gobierno de la señora Chamorro planteó una idea de conceptualización municipal un poco indefinida, había una falta de estrategia al respecto. Es hasta 1995 con las reformas constitucionales, inducidas y promovidas desde la asamblea nacional,⁴⁴ que se da un cambio importante en la conceptualización y quehacer de las municipalidades. Pese a la oposición y resistencia del gobierno, se comienza un proceso de descentralización dentro del Estado

⁴⁴ Estas reformas se hizo gracias al esfuerzo del Presidente de la asamblea que presidía en ese momento y que fue clave para todo el proceso de reformas constitucional del año 1995

con las primeras medidas de reducción de personal de las instituciones estatales y consecuentes reorganizaciones internas.

La reorganización interna del aparato estatal es parte de la implementación de las Políticas de Servicios Reforzados de Ajustes Estructurales (ESAF)⁴⁵ quien compromete al gobierno central a seguir reduciendo el aparato estatal y disminuir su presencia en los territorios municipales. Olvidándose qué solamente involucrando a los gobiernos locales en la realización de inversiones sociales y productivas en todo el país, se puede lograr un fuerte impacto social, principalmente en los lugares más empobrecidos.

IV.1. La ampliación de las competencias municipales en la Constitución reformada de 1995.

Con las bases jurídicas sentadas en la década de los 80, se puede afirmar que en la década siguiente (del 1990 al 2006) se da el proceso de descentralización⁴⁶ y de municipalización.

Teniendo en cuenta que los niveles de autonomía se incrementan, porque ya se cuenta con la Constitución Política de 1987 reformada en 1995, se equilibra mejor el peso de los diferentes poderes del Estado. Se reconoce la autonomía municipal en un campo amplio de competencia propia y se obliga al gobierno central a destinar un porcentaje del presupuesto de la República para el fortalecimiento de los municipios con menores ingresos. En la práctica fue una lucha titánica de los municipios para obtener el porcentaje del presupuesto General de la República, pues en la Constitución no especificó el monto de ese porcentaje⁴⁷.

⁴⁵ ESAF, sus siglas en ingles significan " Enhanced Structural Adjustment Facility"

⁴⁶A finales de la década de los noventa el Municipio alcanza la agenda nacional y coincide con el debate de la incapacidad del gobierno centralista frente a los enormes rezagos sociales y las demandas desbordadas de la ciudadanía, es en ese momento cuando la descentralización se asume como la opción que podría mejorar condiciones de atención en servicios públicos a nivel territorial. Premisa que finalmente no alcanza a profundizar en los marcos legales sino a nivel del discurso político, académico y debates públicos. Ver más en Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas". Véase (FIIAPP) (2009), La descentralización en Centroamérica: balance y perspectivas para una agenda futura". Págs. 19 y ss.

⁴⁷Artículo 177 de la constitución política (Reforma de 1995) en el párrafo 2^{do} expresa: "Se establece la obligatoriedad de destinar un porcentaje suficiente del presupuesto general de la república a los Municipios del país, el que se distribuiría priorizando a los Municipios con menos capacidad de ingresos. El porcentaje y su distribución serán fijado por la Ley". Dicha Ley de Transferencias Presupuestarias a los Municipios de Nicaragua, aprobada por la Asamblea Nacional, 2 y 3 de julio del 2003.

En el ámbito de autonomía, se les asigna competencias muy amplias a los municipios y se establece el rol de liderazgo de las autoridades locales en el territorio. Es importante destacar que a la par del marco jurídico propiamente dicho, se han aprobado una serie de leyes que apoyan desde el punto de vista financiero y que vinieron a fortalecer las competencias municipales en el proceso de descentralización que se comenzaba a desarrollar. Tales leyes como:

- ✓ Ley de Transferencias Municipales.
- ✓ Ley de Solvencia Municipal.
- ✓ Ley Especial que autoriza a los municipios el cobro para el mantenimiento, limpieza, medio ambiente y seguridad ciudadana en las playas de Nicaragua.
- ✓ Ley de Régimen de circulación vehicular e infracciones de tránsito que legaliza el impuesto de rodamiento municipal.
- ✓ Ley de Transporte Terrestre que legaliza el permiso de operaciones y las concesiones.
- ✓ Ley de exploración y explotación de minas y su reglamento (que establece regalías directas a los municipios).

Del período del 1997 al 2006 no hubo reformas a la ley de municipios. No obstante, en la legislación municipal se avanzó sustantivamente. Se aprobaron leyes sectoriales en temas específicos con el objetivo de fortalecer las competencias en el sector municipal, por ejemplo, la Ley Especial de Cobro en las Playas. Esta ley autoriza a las municipalidades, para que cobren una tasa por el mantenimiento de las mismas. Asimismo, otras leyes identificadas como son: Ley de Turismo, Ley de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Catastro Nacional, Transporte Terrestre. Se puede afirmar que hubo un avance legislativo municipal importante en el fortalecimiento de la autonomía y sus competencias.

Sin embargo, con esta amplitud de competencias bajo el enunciado del arto 177 Cn en desarrollar “cualquier materia que incida en el desarrollo socio- económico de su circunscripción”. De esta manera las municipalidades pasan de ser prestadoras de los servicios municipales básicos, a asumir de hecho competencias propias del gobierno central. Ejemplos: competencias en temas de salud, de educación, cultura, deporte, distribución del agua potable, energía eléctrica, etc. Se le aumentan los deberes en competencias, pero no así en los recursos financieros.

En temas medios ambientales, el rol del municipio con respecto a la normación y control de los recursos naturales, que se encuentran en su circunscripción es muy reducido, una gran cantidad de cargas adicionales se establecen para el municipio, pero ningún nivel decisorio.

El arto 4, numeral 7 de la Ley General del Medio Ambiente se hace eco de la disposición constitucional que obliga al Ente central a tomar en cuenta la opinión de los gobiernos municipales antes de otorgar contratos de explotación racional⁴⁸. Pero para el constituyente al parecer, la autonomía municipal es de rango inferior, pues no previó la necesidad de que el contrato fuese autorizado por el Concejo Municipal respectivo, sino solamente tomado en cuenta para dar una opinión.

Otro tema transcendental es, el tema de las competencias en los municipios de territorios indígenas. La reforma de la Ley de Municipios vino a marcar un hito en la institucionalidad democrática de Nicaragua, otorgándole al municipio, la primacía de ser la institución del Estado que tendrá a su cargo una relación de respeto con las comunidades indígenas que aún existen en Nicaragua.

La ley de municipios, regula todo lo relativo a la relación municipio dentro de las comunidades indígenas, poniendo al Concejo Municipal a jugar el papel de aseguramiento, reconocimiento y certificación de las autoridades comunitarias. Así lo establece en el arto 63 que al tenor expresa:

"Que los Concejos Municipales de los municipios ubicados en las Regiones Autónomas de la Costa Caribe, al aprobar la creación de las instancias administrativas u órganos complementarios de administración en sus ámbitos territoriales, reconocerán y respetarán el derecho de los pueblos indígenas y comunidades étnicas a organizarse socialmente en las formas que correspondan a sus tradiciones históricas y culturales".

Otra novedad importante que la Constitución Política de Nicaragua vigente recoge es el tema de la participación ciudadana como fundamento de la democracia, en el artículo 2 de la Constitución expresa "El poder soberano lo ejerce el pueblo por medio de sus representantes" y la reforma a Ley de Municipios el arto 1º párrafo 2, señala "...El Municipio es la unidad base de la división política administrativa del país. Se organiza y funciona con la participación ciudadana."

Nicaragua como un Estado centralizado que no llegan directamente a los sectores más frágiles del país y la pérdida de confianza en los partidos políticos, la sociedad se ha visto en la necesidad de participar organizadamente para resolver aquellos problemas donde el Estado no alcanza llegar y

⁴⁸ La constitución misma es congruente con la autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica, cuando obliga al Ente nacional a contar con la aprobación del Consejo Regional respectivo.

son un aliado del gobierno local en el desarrollo de sus competencias. De ahí la importancia de la participación ciudadana en los asuntos del gobierno local.

En resumen, la reforma constitucional de 1995 viene a reforzar el Régimen de Autonomía y ampliar las competencias municipales reconocidas en la Constitución de 1987.

V. Período 2006 al 2017: un nuevo paréntesis político y jurídico en el desarrollo de las competencias municipales

Se expondrá el proceso histórico de los últimos años hasta el 2017, los avances y limitación que el municipio ha tenido en cuanto a su autonomía y el desarrollo de sus competencias.

V.1. Período 2006 Al 2011

En el año 2006 se realizan las elecciones nacionales en Nicaragua, ganando la contienda electoral, el partido de izquierda, el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN). Después de 16 años continuos⁴⁹ de gobiernos neoliberales, el FSLN desplaza del poder ejecutivo al Partido Liberal Constitucionalista (PLC), dando iniciación a una nueva fase histórica con un nuevo modelo económico, social, político y cultural. Se vuelve a abrir un nuevo capítulo en las páginas de la historia política en Nicaragua.

El gobierno entrante del partido de izquierda el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) y con Daniel Ortega⁵⁰ a la cabeza del poder ejecutivo, encuentra un municipio que tiene competencias amplias, equivalentes a las funciones del gobierno central, pero en el territorio. Esto implica que las modificaciones a las funciones territoriales de la administración pública tienen un impacto, directo o

⁴⁹Después de 16 años de gobierno liberal (1990-2006), Daniel Ortega vuelve al poder. Su victoria en las elecciones nicaragüenses del 5 de noviembre del 2006, fue consecuencia de la reforma constitucional. Dicha reforma se pactaron entre el partido liberal que estaban en el poder y el FSLN en la oposición. Esto generó una división del tradicional partido liberal y cambió al sistema electoral para adaptarlo a las necesidades del partido del FSLN. Así, Ortega triunfó frente a una oposición dividida, con un porcentaje inferior al que había obtenido en elecciones anteriores y luego de emitir todo tipo de señales de moderación. El FSLN ganó las elecciones del 2006 con el 38%, del total de los votos, equivalentes 37 diputados de 90 que representan en la Asamblea Nacional.

⁵⁰Daniel Ortega Saavedra fue uno de los líderes importantes del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) en los años 80. Formó parte de la dirección nacional al triunfo de la Revolución Sandinista que derrotó la dictadura de Somoza que duró más 43 años en el poder. Fue jefe de Estado en el período de 1985 hasta 1990 cuando el FSLN perdió las elecciones ante la Unión Nacional Opositora (UNO). Participó en las elecciones del 1996 y 2001, siendo derrotado nuevamente. En las elecciones presidenciales del 5 de noviembre de las 2006 ganas las elecciones el FSLN, y Daniel Ortega fue electo como presidente de Nicaragua. Se reelige nuevamente el 6 de noviembre de 2011, y gana nuevamente las elecciones, lo mantiene en el poder por otra legislatura más. En esta contienda electoral del 2011, el FSLN obtuvo más del 62% de los votos emitidos. En 2017 nuevamente se candidata y ganas las elecciones con el 72.5 %

indirecto en el régimen municipal, pero esta amplitud de las competencias tiene como costo la dificultad de la definición de los ámbitos de responsabilidad entre el gobierno central y las municipalidades.

El marco de leyes relativas a las competencias, los municipios experimentan algunos cambios sustanciales en los últimos años.

En este período del gobierno Daniel Ortega del 2006 al 2011, no hubo cambios sustanciales en el ámbito de la autonomía y sus competencias, como eran sus pretensiones. Esto debido a que el FSLN no contaba con los votos suficiente en el parlamento, pero prepara el terreno para las próximas elecciones desde lo local, a través de la participación ciudadana, pero no con la ley que ya existía, la ley 475 del 2003, sino que crea los Consejos del Poder Ciudadanos (CPC) a través del Decreto Ejecutivo (112-2007) Creación de los Consejos y Gabinetes del Poder Ciudadano, que es un modelo de participación alterno a lo establecido en la Ley 475 -2003 de Participación Ciudadana.

Cabe mencionar que Nicaragua tiene, la sociedad civil más organizada de la región y exhibe un alto grado de participación electoral, de alrededor del 85%, que se ubica entre los más altos de América Latina⁵¹.

Estos Consejos del Poder Ciudadanos (CPC), cuentan con presencia en comunidades, comarcas, barrios, distritos, municipios, departamentos, regiones autónomas y a nivel nacional⁵²

⁵¹ TORRES-RIVAS, E., (2007), Revista "NUEVA SOCIEDAD", No. 207, enero-febrero. En línea: www.nuso.org

⁵²La creación y organización de los CPC, como organización comunitaria bajo el amparo del Poder Ejecutivo, ha generado tensiones en la sociedad, al constituirse en contraposición al sistema de participación ciudadana y de las autoridades municipales que no son afines al partido de gobierno. Su propósito se define en el Decreto 112-2007, y según las evidencias encontradas, se han implantado en todos los municipios del país, a partir del tendido social organizativo que existía antes de su creación. Se calcula, según el trabajo de campo en los municipios y una encuesta aplicada a nivel nacional, que entre el 4,63% y el 6,9% de la población está integrada a los CPC, frente a una meta gubernamental que alcanzaba el 25% del padrón electoral. Véase a STUART ALMENDÁREZ, R., (2009), "Concejos del poder ciudadano y gestión pública local", Centro de Estudios y Análisis Político (CEAP), Editorial EDISA, Managua, Nicaragua.

V.2. La autonomía municipal y sus competencias en un nuevo contexto político (2011- 2017)

Las elecciones del año 2011 dieron como resultado la reelección del presidente Daniel Ortega que concluye en noviembre del año 2016.

En este nuevo contexto políticos, se introduce una reforma a la Constitución Política, aquí el FSLN cuenta con los votos suficientes en el parlamento para dar un giro en el quehacer municipal. El resultado electoral de noviembre de 2011 le permitió al FSLN, disponer del número de escaños necesarios para constituirse en una mayoría suficiente para resolver todos los desafíos legislativos; pues de los 91 diputados de la Asamblea Nacional el FSLN dispone de 63, el Partido Liberal Independiente de 26 y Partido Liberal Constitucionalista 2⁵³.

Próxima a la fecha de efectuarse las elecciones municipales del 2012, el gobierno decide introducir una ley que establece que todos los partidos políticos deben incluir el 50% de hombres y el 50% de mujeres en sus listados para todas las candidaturas municipales. Dicha norma fue conocida como “Ley 50-50”, la Ley No. 786, aprobada el 8 de marzo del mismo año.

El 31 de mayo de 2012, se aprobó la Ley No. 792, (Reformas a la Ley de Municipios, No. 40-261), en la que sustancialmente se aumentan la cantidad de concejales y concejalas que se elegirán en los municipios y el número de Cabildos a celebrarse por año.

Según la moción del gobierno en el debate parlamentario es con el objetivo de fortalecer la democracia, para que la población en mayor cantidad participe, independientemente de su preferencia política, tomando decisiones en la construcción del buen gobierno municipal.

⁵³ Esta mayoría obtenida por el FSLN le permite ejercer con total comodidad cualesquiera atribuciones parlamentarias, incluyendo aquellas que exigen mayorías calificadas, como por ejemplo, la aprobación de una reforma parcial de la Constitución o de la iniciativa de una reforma total, sin necesidad de consenso con las otras fuerzas parlamentarias. Ello quedó claramente en evidencia a lo largo del procedimiento de aprobación de la ley de reforma constitucional. Véase ÁLVAREZ, Gabriel., Y VINTRÓ, Joan., (2014), “Nicaragua: claroscuros de la reforma constitucional de 2014”. Revista Catalana de Dret Públic, Escola d’Administració Pública de Catalunya, Barcelona, España. En Línea: 15 de agosto de 2014. <http://eapc-rcdp.blog.gencat.cat/2014/03/19/nicaragua-claroscuros-de-la-reforma-constitucional-de-2014-gabriel-alvarez-y-joan-vintro/>

No obstante, dicha ley, también dispuso en la reforma que no debía incrementar el monto de recursos financieros en concepto de remuneraciones y dietas de los que se destinan en la actualidad y que dicho monto presupuestario se dividirá entre el nuevo número de concejales y concejalas.

Con esta reforma la composición de los Concejos Municipales a partir de enero de 2013 habrá en los 153 municipios de Nicaragua más de 3,119 autoridades municipales en concejales propietarios y un número similar de suplentes, entre concejales, alcaldes y vicealcaldes, y según la ley, el 50% serán hombres y 50% serán mujeres.

La composición en porcentaje a concejales a nivel nacional, quedó de la siguiente manera: 61% de los municipios del país serán de 16 concejales, el 22% de los municipios del país con 23 concejales, el 10% de municipios con 28 concejales, el 1% de los municipios tendrán 35 concejales, y Managua con 80 concejales.

La reforma amplió el número de cabildos municipales de dos a cinco al año.⁵⁴ Hasta 2012, los dos cabildos se celebraban uno al final del año para dar a conocer los presupuestos del año siguiente y aprobarlos, el otro entre febrero y marzo para rendir cuentas de todo lo hecho del año anterior. La ley establecía que el cabildo se convocaba con 60 días de anticipación para dar tiempo a que los participantes se informaran y llegaran a la reunión bien preparados.

Otra reforma, es la ley de reformas y adiciones a la Ley de Régimen Presupuestario Municipal (Ley No. 376), que propone un cálculo de los salarios de los electos y dietas que respeta la restricción en cuanto al incremento del presupuesto de gastos corrientes de las alcaldías, tomando como base lo destinado en el último año corriente, considerándose incluso un ahorro en dicho monto. Ajusta la fórmula para el cálculo de los electos a las particularidades de los municipios, considerando su nuevo número de concejales y concejalas. Con esto se cumple lo establecido en la Ley No. 792, pues la Ley No. 376 estará respondiendo a las necesidades de los municipios.

⁵⁴A partir de 2013, se harán cinco cabildos al año, al igual que antes, uno será para aprobar el presupuesto y el otro para rendir cuentas, y los otros tres serán para informar del grado de avance de la ejecución financiera del presupuesto y del plan de inversiones, pero en teoría, esto es lo que ya hacían los alcaldes con su Concejo Municipal cada tres meses en sesiones públicas. Las reformas establecen que los cabildos serán convocados con sólo 15 días de anticipación, o sea que serán “cabildos express”, y no sólo eso, también establecen que cada cabildo sea, a su vez, la conclusión de un proceso de asambleas comunitarias “masivas” lo de “masivas” es textual, que se llevarán a cabo en barrios y comarcas. Hasta el momento no conocemos ningún reglamento que especifique cómo se organizarán estas asambleas masivas. Véase a PRADO, S., (2012), Revista “ENVIO”, No 366/ septiembre.

Con estas nuevas reformas a la ley de municipios, se pretende que la población legitime la buena gestión local, que se sientan más cerca de sus representantes y que encuentre mejores cauces para canalizar sus demandas y ser el cauce para poder desarrollar las competencias encomendadas.

El 31 de octubre de 2013, a escasas seis semanas de que se produjera el cierre de la legislatura anual, los 63 Diputados representantes del partido gobernante (FSLN), presentaron a la Asamblea Nacional la iniciativa de ley para reformar la Constitución Política, emprendiendo así el camino de la novena reforma de dicha ley fundamental.

En esta reforma constitucional se reformaron 58 artículos, en ella el artículo 178, en cuanto al período de las autoridades municipales será de cinco años, en vez de cuatro, contados a partir de la toma de posesión del cargo ante el Consejo Supremo Electoral. Se incorpora la ley de reforma y adición a la Ley No. 40-261, (Ley de Municipios) sobre el binomio de alcalde y vicealcalde debe formularse bajo el principio de igualdad y equidad de género en el ejercicio del poder local, siendo que uno de ellos debe ser mujer y el otro, hombre, guardando la proporcionalidad entre ambos géneros. Los partidos políticos y alianzas electorales deberán presentar en su lista de candidatos a alcalde, vicealcalde y concejales, un cincuenta por ciento de hombres y el cincuenta por ciento de mujeres.

En el 2016 se dan nuevamente las elecciones presidenciales, la Constitución reformada en el 2014 está a la medida de las pretensiones de Daniel Ortega, de esta manera logra su tercer mandato consecutivo, con Rosario Murillo (Su esposa) a vicepresidente, en la línea de sucesión constitucional si el presidente llegara a faltar. En la contienda electoral el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), obtuvo el 72.5 por ciento de los votos totales, al diez por ciento más que en las últimas elecciones nacionales de 2011, cuando obtuvo 62 por ciento⁵⁵.

EL 5 de noviembre del 2017 se desarrollaron los comicios municipales en Nicaragua. Los resultados finales de las votaciones municipales fueron manteniendo al partido gobernante FSLN

⁵⁵ Los resultados de las elecciones de 20 diputados nacionales, 70 diputados departamentales y 20 ante el Parlamento Centroamericano (PARLACEN) fueron los resultados generales, manteniéndose el FSLN con una mayoría abrumadora.

con 135 alcaldías, de los 153 municipios que se componen la división política administrativa del país.⁵⁶

Con el FSLN al poder se figura que los municipios seguirán en la misma línea que han llevado hasta hoy. Es decir que es el partido del gobierno el que gobierna el municipio a través del secretario político del nivel municipal, asimismo existe la figura del secretario político departamental quien está bajo del mando de la Presidencia (Ortega). El alcalde que le debe su cargo a quienes están arriba (al partido político del gobierno) comprende que debe obedecer al secretario político, que es quien decide y manda.

Según ORTEGA HEGG. (2007)

"El resultado es que los gobiernos locales disponen de menos recursos sobre los que decidir que antes, reduciéndose así la autonomía financiera y política. Por otro lado, el modelo de participación introducido por el Gobierno (CPC o Gabinetes de Familia y comunidad) sobre el principio del "pueblo presidente" impone a un sector no electo (el CPC y el secretario político) sobre los electos locales, quitando en la práctica poder a los electores, porque sus electos no mandan".

Queda claro que hay una lesión a la autonomía municipal, porque se impuso por encima del alcalde la figura del secretario político del partido, que es quien traslada las orientaciones sobre lo que deben hacer los gobiernos locales. Es decir, una estructura no electa (el representante del partido) se impone sobre los electos por la población. Las competencias locales quedan reducidas a lo que dicta el gobierno central a través del secretario político, ejemplo de ellos esta Managua que el que firma los contrato y que tiene la potestad de firmar los procesos de compra y contrataciones, es Fidel Moreno secretario político de Managua en vez de hacerlo, en este caso, la alcaldesa Daysi Torres⁵⁷

Como se puede observar, a través de la historia, el municipio nicaragüense desde su fundación hasta nuestros días, ha sido un prestador de ciertos servicios básicos, a saber: Administrador de mercados

⁵⁶ El partido gobernante FSLN con 135 alcaldías, el Partido Liberal Constitucionalista (PLC) con 11 alcaldías; Ciudadanos por la Libertad (CxL) con 6 y Alianza Liberal Nicaragüense (ALN) con 1 alcaldía. Según los datos oficiales del CSE al FSLN le asignan una alcaldía más que en 2012, con el 67.9% del total de votos a nivel nacional Datos publicados en La Gaceta, Diario Oficial, No. 125, del 10 de noviembre 2017.

⁵⁷ Los concejales opositores de la capital han expresado en múltiples ocasiones que desde que empezó la administración municipal, en 2013, ha sido Moreno quien toma las decisiones a lo interno de la institución y si ellos requieren de la comuna tienen que reunirse con él, porque Torres ha sido clara que quien manda no es ella. Véase la El Diario La PRENSA 6 de junio del 2017

públicos, rastros, basura domiciliar y desde la revolución liberal en la Administración de Zelaya, el sepulturero local.

Con la Reforma Constitucional de 1995 el ámbito competencial de los municipios se amplió considerablemente, al mismo tiempo la autonomía municipal se restableció a plenitud en la Carta Magna, principio que fue quebrantado desde 1939 y se restablecido en la Constitución de 1987 que al tenor del arto 177 del texto constitucional señala que “los gobiernos locales tienen competencia en materia que incida en el desarrollo económico de su circunscripción”. Dejaron de ser simple prestadores de servicios para ser partícipe del desarrollo económico de su circunscripción territorial.

SEGUNDO CAPÍTULO. ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES EN LA REGIÓN CENTROAMERICANA: PANAMÁ, COSTA RICA, HONDURAS, EL SALVADOR, GUATEMALA Y NICARAGUA

En este capítulo se aborda un análisis comparativo del sistema de las competencias municipales en los países de la región centroamericana⁵⁸: Panamá, Costa Rica, Honduras, El Salvador, Guatemala y Nicaragua.

Tanto la globalización y los fenómenos internacionales nos ha obligado a ver más allá de nuestras fronteras, pues no solo es importante conocer nuestro derecho interno, sino conocer que pasa en nuestra región y en otras latitudes del planeta similares a lo nuestro.

En este criterio, el Derecho Comparado permitirá la valoración adecuada. Establecer hasta dónde llegan las semejanzas, diferencias y avances del derecho propio en materia de competencias del nivel local, y en estos otros países perteneciente a la región que tiene características similares.

Dentro de ese contexto se hará un estudio expositivo, analítico y cualitativo en las que se analizan las características y principios básicos constitucionales del régimen local. Se pondrá énfasis en los textos jurídicos en las que se distribuyen las competencias (Constituciones, Leyes, Decretos), las irregularidades en la distribución de las mismas y la función de la autonomía local en la definición del sistema competencial. Así mismos, determinar los criterios comparados de la clasificación, y distribución de las competencias. De igual manera, analizar los ingresos transferidos del presupuesto nacional hacia el nivel local como soporte financiero en la realización de las competencias.

Con ello, se tendrá más elementos de convicción para sustentar las conclusiones y propuesta de esta investigación.

En las líneas subsecuentes se expone el concepto, importancia, ventajas y aplicación del Derecho Comparado.

⁵⁸En este presente estudio (del Capítulo II) no se incluye la República de Belice que pertenece a la región centroamericana, por ser una nación muy joven, su independencia y democracia data 1981, y hasta el 2000 formó parte integrante del Sistema de Integración Centroamericana (SICA), su legislación local es reciente.

I. Concepto de derecho comparado

Para GARCÍA MÁYNEZ. (2004: 162 y 163) "Como su nombre lo indica Derecho Comparado es la disciplina que consiste en el estudio comparativo de instituciones o sistemas jurídicos de diversos lugares o épocas, con el fin de determinar las notas comunes, las diferencias que entre ellos existen y derivan de tal examen, conclusiones sobre la evolución de tales instituciones o sistemas y criterios para su perfeccionamiento y reforma"

Según el diccionario de la Real Académica Española: "La palabra "comparado" es un término que, gramaticalmente, es participio del verbo comparar y, comparar, del latín comparare, significa fijar la atención en dos o más objetos para descubrir sus relaciones o estimar sus diferencias o semejanzas"⁵⁹.

En el diccionario jurídico de CABANELLAS (2003:204), define como "Método Comparativo, el estudio del derecho que se apoya en la exposición de las diferencias entre las diversas instituciones jurídicas, para apreciar su coherencia o precisar sus peculiaridades".

RUBO DURAN, (1995:327), puntualiza "que es una técnica para estudiar el derecho, caracterizada por contractar instituciones o figuras jurídicas de distinto ordenamiento, con el fin de profundizar en el conocimiento del ordenamiento propio"

El Derecho según NAOJIRO SUJIYAMA⁶⁰: "Indica que el objeto inmediato de esta disciplina queda indicado en su definición: Comparado consiste en comprobar positivamente, por medios determinados y con un objeto fijo, lo que hay de particular y lo que hay de común entre dos o varios derechos nacionales o supranacionales, tomados en el más amplio sentido de la palabra... El objeto fijo, fin o finalidades de la disciplina denominada Derecho Comparado, según las escuelas y tendencias más importantes y de acuerdo al establecimiento de las semejanzas y diferencias entre dos o más derechos, son:

⁵⁹ Real Académica Española, "Diccionario de la Lengua Española", Editorial Espasa Calpe, S. A. Madrid, España, pág. 332

⁶⁰ NAOJIRO SUJIYAMA, citado por GARCÍA MÁYNEZ. Op. cit, págs. 162 y 163

- Investigar la esencia del derecho y las leyes o ritmos de su evolución.
- Investigar el mismo derecho positivo, ya sea comparando diversos sistemas jurídicos, distintos grupos de sistemas o diferentes conceptos jurídicos, ordenados por categorías.
- Hacer efectivos los progresos del derecho positivo.”

En suma, el Derecho Comparado es el conocimiento que permite comprender como funcionan las normas, estudiar con mayor detalle los defectos legislativos y los aciertos legislativos de los diferentes Estado. Aprovechar las experiencias de los demás y por consiguiente la utilización de mecanismos y fórmulas idóneos en la solución de problemas jurídicos que muchas veces son comunes a todas y no es exclusivos de alguien o de algún país. Es como ver lo ajeno, lo que hay al otro lado para poder comprender lo nuestro y mejorarlo.

En nuestro estudio tomamos en cuenta esta regla al momento de analizar los municipios de la región, escudriñar el grado de adelanto que se obtiene de la investigación en la normatividad jurídica extranjera, en materia de autonomía y competencias municipales en la región Centroamericana.

II. Centroamérica: análisis del contexto general en la armonización legal de las competencias

Los seis Estados centroamericanos (Panamá, Costa Rica, Honduras, El Salvador, Guatemala, y Nicaragua), tienen ordenamientos jurídicos y una historia municipal en común que data de la colonización española y la Constitución de Cádiz de 1812.

Dichos Estados, han realizado recientemente reformas constitucionales y promulgación de nuevas leyes municipales, asimismo presentan características comunes en materias de competencias públicas del régimen municipal, es decir que tienen:

- Reconocimiento expreso de la autonomía local en la Constitución.
- Referencia constitucional a un ámbito de competencias municipales.
- Determinación del municipio como unidad-base del Estado y de la división político-administrativa del país.
- La creación de sus órganos de gobierno y su legitimación mediante procesos electorales.
- La atribución de su propia ley fundamental del régimen municipal (Ley de Municipios o Código Municipal)

- El reconocimiento constitucional de ingresos transferidos o transferencia del presupuesto nacional, desde el nivel central al nivel local que aseguran a los municipios una participación en el presupuesto general de la nación.

El municipalismo centroamericano tiene sus raíces históricas y tradiciones desde la época colonial, pero su desarrollo y legitimización institucional parte desde la década de 1980. Los avances significativos se dan en las siguientes décadas (1990 hasta 2006), en la cual se realizaron cambios en las estructuras de régimen local que ha permitido el fortalecimiento de sus competencias.

Los cambios se manifestaron en las modificaciones institucionales y de reestructuración, tanto en las funciones del Estado, como en las normativas que regulan y tutela la administración pública local⁶¹.

Pese al desarrollo institucional que se ha venido desarrollando a nivel local, existen desafíos por resolver como: el crecimiento urbano acelerado horizontal, donde se destacan; la desigualdad, la pobreza, la inseguridad, la violencia urbana. Las condiciones de la infraestructura urbana y de comunicaciones son precarias. Las prestaciones de los servicios básicos en los municipios se siguen cumpliendo, pero muchas veces ineficiente y sus habitantes emigran a lugares donde pueden solventar algunas necesidades de sobrevivencias, la exclusión social va en aumento.⁶²

Ante un contexto cada vez más complejo que plantea nuevos problemas y desafíos, concordamos con lo expresado por CASTILLO BLANCO et al (2003:5), en la importancia de "fortalecer los gobiernos locales, que tengan capacidad de decidir con responsabilidad de definir conjuntamente con la sociedad, un modelo de desarrollo local eficiente, ejerciendo un buen gobierno y

⁶¹ Dichas Estructuras públicas y su ámbitos de actuación, que se dieron en la década de los 90 del siglo pasado, han sido copiados en el contexto de las tesis desarrollistas o keynesianas, y que tuvo su decline a inicio del siglo XXI. Véase el Informe de Estado de la Región, 2008. Convenio Programa Estado de la Nación-Instituto de Desarrollo Local Centroamericano (IDELCA) pág. 31 y ss. Véase también GOLD II 2011. "El financiamiento de los gobiernos locales: los desafíos del siglo XXI. Segundo informe mundial sobre la descentralización y la democratización local. JORGE MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, pág. 81 y ss. También Véase a ROY RIVERA A. (2005) "La descentralización en Centroamérica: entre el discurso de la modernización institucional y las resistencias del centralismo". FLACSO-Costa Rica. pág. 4 y ss.

⁶² A pesar de que Centroamérica ha mostrado avances (aunque aún modestos) en líneas puntuales como la reducción de la pobreza en la población, todavía existen parámetro que están por debajo de la línea de la pobreza (LP), al pasar de 54% a 49% entre el 2000 al 2013 y los hogares con necesidades básicas de 60% a 54% (PEN; S.f). Datos citados en el Informe Sobre Desarrollo Humano 2016: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

empoderando a la ciudadanía, a través de una gestión democrática local o de proximidad, que permita una actuación pública integrada y participativa".

Frente a los desafíos están los problemas. Los municipios de la región centroamericana enfrentan problemas comunes, por ejemplo: las transferencias de nuevas competencias sin los recursos financieros correspondientes, o asumen competencias sin tener la capacidad técnica y financiera. La duplicidad de competencias entre el gobierno central y el municipio, la ambigüedad de la ley que no delimita cuales son las competencias propias a cumplir, a como se observará en el estudio de este capítulo.

II.1. División política administrativa de Centroamérica

Los Estados centroamericanos tienen una división administrativa en común, departamentos y municipios, regiones especiales en la costa Caribe en el caso de Nicaragua, Provincias en Costa Rica y corregimiento en Panamá. Son Estados unitario de régimen centralista. El incremento de la población en la región no implica únicamente la creación de municipios, sino de otras formas de organización territorial como es la creación de corregimientos en Panamá⁶³, de mancomunidades en todos los países y de Áreas Metropolitanas en El Salvador.

Actualmente existen 1207 municipios en la región (en los 6 países que abarca el estudio de este capítulo II). Su número varía según el país. Una parte significativa de la población de los países Centroamericanos viven en las ciudades grandes como: San Miguelito (Panamá), San Pedro Sula (Honduras), Tibás (Costa Rica), Managua (Nicaragua) y Sumpango (Guatemala). También hay municipios pequeños superpoblados como es Cuscatancingo en El Salvador, que en sus escasos 5,4 Km² alberga un poco más de 21.000 habitantes⁶⁴.

⁶³ De las siete comarcas reconocidas y establecidas, se ha seguido el sistema de organización de las provincias de las cuales se dividen en distrito y corregimientos. Sus entidades de administración la conforma el gobernador comarcal, el Consejo Comarcal y la Junta Técnica que concentra las entidades de gobierno presentes en la región. De las 7 Comarcas, tres comarcas son reservadas al pueblo Kuna, no se organizan en distrito, pero sí en corregimientos. Uno de los aspectos, más relevantes en el caso de las Comarcas, es que en ellas coexiste una doble institucionalidad, que actúa de manera paralela. Por un lado, están las autoridades gubernamentales (gobernadores, alcaldes, representantes) y por el otro las autoridades tradicionales o comarcales, como suelen llamarse a la organización basada en la estructura del cacicazgo y de asambleas generales. Esta situación ha generado conflictos para la gobernabilidad en estos territorios. Véase a VERGARA, ADA, (2008: 3 al 5).

⁶⁴ El Salvador es el país en la región con mayor fragmentación municipal (el promedio poblacional por municipio es de aproximadamente 24.000 habitantes) y Costa Rica es el país que tiene mayor promedio poblacional por municipio

La cantidad de municipios varía entre países. Para el promedio de América Central, la mayor cantidad 621 municipios corresponde al rango entre 10.000 y 50.000 habitantes; siguen 232 municipios entre 5.000 y 10.000 y 145 municipios entre 50.000 y 100.000. Solo 7 municipios tienen una población superior a 500.000 habitantes, lo que indica una importante fragmentación de las jurisdicciones municipales

Esta distribución geográfica permite identificar que hay municipios con baja concentración poblacional en amplias zonas geográficas, combinada con pequeñas áreas densamente pobladas y ubicadas en el centro del territorio. En el centro y norte de Centroamérica la población se aglutina sobre todo en ciudades cercanas al océano Pacífico, siguiendo un patrón relativamente homogéneo que se prolonga de norte a sur, al estilo de una cordillera montañosa. En la zona del Atlántico o Caribe, los municipios son menos poblados y se encuentran alejados del centro de poder, tienen escasas posibilidades de ejercer influencia en las tomas de decisiones a nivel departamental o nacional, como en los casos de los municipios de Honduras y Nicaragua⁶⁵.

(aproximadamente 60,000 habitantes). Datos citados por "Panorama de las finanzas municipales en América Central" (2017:13 y ss.), Banco Interamericano de Desarrollo (BID). También véase "Estado de la Nación", (2008), págs. 231, 232,

⁶⁵ En el caso de Nicaragua, por ejemplo para llegar al municipio del El Tortuguero en la zona norte de la Región Autónoma Caribe, distan a 530 Km aproximadamente de la capital Managua, se necesitan de 2 a 3 días para llegar, ya que la comunicación es por carretera y por agua fluvial (6-7 horas de navegación en panga por los ríos Kukarawala y Kurinwas)

Tabla IL. 1. Muestra de las cantidades demográficas y económica de América Central

País	Régimen Institucional	Población	Superficie (Km ²)	Densidad (hab./km)	Cantidad de municipio (2015)	Producto bruto per cápita promedio (2015) en USD por hab)	Índice de desarrollo humano (2014)	Gasto público consolidado 2015 per cápita (en USD por hab.	Gasto público local 2015 per cápita (en USD por hab.)
Panamá	República democrática y representativa	4,005,033 (censo 2015)	75,517	53	77	14,658	0.764 (alto)	4,062	55
Costa Rica	República democrática y representativa	4,937,755 (censo 2014)	51,100	97	81	11,362	0.766 (alto)	3,192	136
El Salvador	República democrática y representativa	6,521,000 (estimado al. 2015)	21,041	310	262	4,046	0.666 (medio)	1,120	107
Guatemala	República democrática y representativa	16,051,208 (estimado. 2014)	108,889	147	3 36	7,830	0.627 (medio)	590	86
Hondura	República democrática y representativa	8,866,351 (censo 2016)	112,492	79	298	4,700	0.606 (medio)	635	44
Nicaragua	República democrática y representativa	6,169,668 (censo 2016)	130,373	47	153	2,090	0.631 (medio)	523	88
Total		46,551,015	499,412	93	1,207	6,905%		1,233	84

Fuente: Banco interamericano de Desarrollo (BID) "Panorama de las finanzas municipales en América Central" (2017)

En algunos países han hecho el esfuerzo por clasificar a los municipios en la asignación de las transferencias, o por la capacidad administrativa o de empréstito como en Honduras. En El Salvador y Nicaragua están clasificados los municipios por categorías. En Guatemala la clasificación de los municipios estaba expresada en la Constitución Política en el artículo 256,⁶⁶ pero fue derogado por la reforma de 17 noviembre 1993. En Costa Rica el marco jurídico institucional es jerárquico y centralizado, las instituciones del gobierno central y del poder ejecutivo ejercen gran influencia sobre las políticas territoriales, es decir son generadas desde las instituciones del gobierno central y fluyen hacia abajo hasta los gobiernos locales conforme a las competencias institucionales.

Está claro que la clasificación del municipio, no son para el desempeño de cuáles competencias están obligadas a cumplir, sino, va en dirección de los recursos financieros como empréstitos o asignación de las propias transferencias.

En el caso de El Salvador, la clasificación de los municipios es con el propósito de racionalizar y optimizar las operaciones de crédito por parte de las municipalidades. La Ley reguladora de endeudamiento público municipal ⁶⁷ es quien dicta los criterios de la clasificación de los municipios en base a los siguientes parámetros:

- Generación de ahorro corriente, definida por la razón siguiente: Ingresos corrientes sobre egresos corrientes.
- Índice de solvencia, definida por la razón siguiente: 1.7 menos deuda municipal total sobre ingresos operacionales⁶⁸.

⁶⁶ Artículo derogado 256.- Clasificación de las municipalidades. La ley clasificará las municipalidades en categorías, atendiendo a la realidad demográfica del municipio, capacidad económica, importancia política administrativa, desarrollo cultural y otras circunstancias de interés para el municipio. Constitución Política de Guatemala de 1985.

⁶⁷Ley reguladora de endeudamiento público municipal. Decreto Núm. 930 publicado el 21 de diciembre del 2005

⁶⁸Según el artículo 5. El límite de endeudamiento público municipal estará determinado por la siguiente relación: saldo deuda pública municipal sobre ingresos operacionales del ejercicio fiscal anterior, no podrá ser superior al 1.7 veces. Ley reguladora de endeudamiento público municipal del El Salvador.

- Índice de capacidad, definida por la razón siguiente: 0.6 menos el resultado del pasivo circulante más el servicio de la deuda sobre el resultado del ahorro operacional más los intereses de la deuda.
- Índice de capacidad total, que se determina de la siguiente manera: Generación de ahorro corriente más el índice de solvencia más el índice de capacidad.

En Honduras los municipios están clasificados por la Secretaría de Gobernación y Justicia (SGJ), con base a una serie de criterios como: la estructura administrativa, el número de habitantes y número de empleados, monto del presupuesto, vías de comunicación, Índice de Desarrollo Humano (IDH), y centro de comercialización entre otros. En base a estos criterios las municipalidades son clasificadas en 4 categorías: A, B, C y D. Los potencialmente más grandes son los de categoría A, potencialmente medianos los de tipo B y pequeños y postergados los de tipo D y C.

Del total de los 298 municipios de Honduras, 67 pertenecen a la categoría C, o sea son poco habitados, con su población ubicada en la zona rural mayoritariamente que en la zona urbana y con un 70% aproximado de necesidades básicas insatisfechas; 156 son del tipo D, 52 del tipo B y los más grandes son 23 municipios, donde se ubican las grandes ciudades como el Municipio del Distrito Central y San Pedro Sula⁶⁹.

En Nicaragua para distribuir las transferencias presupuestarias municipales, la ley 376 del régimen presupuestario municipal establece las categorías de municipios de acuerdo a sus ingresos corrientes anuales y los clasifica en 8 grupos desde la A, los de mayor ingreso. B, C, D, ingresos medios. E, F, G y H, los de menor ingresos.

⁶⁹ Datos citados por la Unidad Técnica Grupo Sociedad Civil, Planes de Inversión, Municipal para la Reducción de la Pobreza. (PIM – ERP) Honduras, 2007

Los municipios poseen niveles importantes de autonomía política y administrativa, al mismo tiempo que desempeñan una mayor cantidad de funciones, sin embargo, los gobiernos locales carecen de recursos financieros y capacidad de recursos humanos calificados para responder de forma eficiente a las crecientes demandas ciudadanas y las necesidades en las localidades. En esta medida, no todos los municipios tienen el mismo nivel de desarrollo institucional, sin embargo, a todos los municipios se les mide por igual.

En Centroamérica no todos los municipios son iguales, existe una asimetría municipal, de manera que el tratamiento respectivo por parte del derecho ha de ser desigual, según la capacidad de cada municipio. Sin embargo, en todas las legislaciones municipales de la región no se hace ninguna referencia a dicha distinción.⁷⁰

II.2. Factores coyunturales en la región

Todos los países de Centroamérica de forma casi simultánea emprendieron un proceso de reestructuración dentro del Estado. Dicho proceso se dio en la modificación del marco jurídico e institucional; comienza por las reformas constitucionales, promulgaciones de nuevas leyes y códigos procesales, penales y municipales. Este cambio comienza a finales de la década de los 80 y cobra gran importancia, porque ha obedecido a los procesos de democratización y una globalización que ha obligado a los Estados hacer reformas en sus estructuras productivas e institucionales para ser competitivos.

En este enfoque, es necesario mencionar que El Salvador, Guatemala y Nicaragua atravesaron un conflicto armado durante las décadas de los 80 y a principios de los 90 del siglo pasado. (Honduras y Costa Rica, estuvieron involucrados indirectamente).

⁷⁰ Este no solo es un problema de la región de Centroamérica. En el informe de GOLD II, (2011:101) ha referido que la asignación de responsabilidades suele ser uniforme para todos los gobiernos locales en prácticamente todos los países de América Latina, independientemente de su tamaño y capacidad administrativa.

El final de ese conflicto armado culminó felizmente con unos Acuerdos de Paz firmado en el municipio de Esquipulas, Guatemala.⁷¹

Hace ya tres décadas que se firmaron los primeros acuerdos de paz en la región centroamericana, después de una guerra civil sangrienta que duró más de 60 años. Uno de los puntos de esos acuerdos, contemplaba la necesidad de nuevas reformas en el Estado, con el fin de asentar la paz en la región.

Con los acuerdos firmados, las repúblicas firmantes, se han replanteado la función del Estado en un proceso de reformas en el ámbito de modernización, en la que se han manifestado como: la privatización de las empresas estatales, la desconcentración de algunos servicios públicos, la privatización de la banca comercial, la conversión ocupacional de funcionario estatales y la descentralización. De un modo especial, en una parte tan esencial como es el municipio, donde la reestructuración también ha sido necesaria.

Estos procesos de estructuración y reformas que se dieron en los Estados, produjeron pasos significativos en el régimen municipal en materia de sus competencias. Por tal razón es importante detenerse y hacer un análisis comparativo del sistema competencial en el ámbito municipal. Analizar las herramientas jurídicas que disponen para cumplir con sus funciones y competencias de forma eficiente, así mismo poder responder a los desafíos más apremiante y urgente que sus habitantes demandan. Hacer del municipio una institución fuerte capaz de enfrentar por sí misma el desarrollo y contribuyan a mejorar la vida cotidiana de los ciudadanos.

⁷¹ Los Acuerdos de Paz de Esquipulas I y II, fueron unas reuniones por los presidentes de Centroamérica, para buscarle solución a los problemas bélicos que estaban sufriendo los países centroamericanos especialmente (Salvador, Nicaragua y Guatemala), estas reuniones se realizaron a mediados de la década de 1980. En mayo de 1986, tuvo lugar "Esquipulas I", a la que asistieron cinco presidentes de América Central y el 7 de agosto se firmó el acuerdo de Esquipulas II. En este documento se definió un número de medidas para promover la paz firme y duradera en Centroamérica. La importancia de estos acuerdos radicó en que fueron las bases donde se fijó la senda a seguir en los países centroamericanos, para dar pie al inicio de las negociaciones de cese al fuego en la región. Véase. Documento sobre los ACUERDO DE ESQUIPULAS II. Esquipulas, Guatemala, 7 de agosto de 1987.

III. Análisis comparativo del ordenamiento jurídico que regula la autonomía y las competencias municipales

Para hacer un análisis en los textos jurídicos (Constitución, Leyes, Decretos) en donde se distribuyen las competencias de los países de la región centroamericana, se expondrá una breve introducción de las características y principios constitucionales que los rigen. Se advierte que, a lo largo de este capítulo al referirse a los países de la región centroamericana, se utiliza la expresión: "los países de la región".

III.1. El marco jurídico Constitucional

Todos los países de la región centroamericana, se rigen por sus respectivas Constituciones y a su vez articulan los fundamentos y estructura del Estado, elementos que configuran como Estados democráticos "Estado Social de Derecho"⁷². Estos elementos son:

- a) Principios democráticos
- b) Principios fundamentales de la forma de gobierno
- c) Derechos, deberes y garantías
- d) Modelo económico
- e) División de poderes
- f) Estado social de derecho
- g) Principios de constitucionalidad y legalidad
- h) Mecanismos de control de constitucionalidad
- k) Supremacía constitucional
- i) Reforma constitucional

⁷² Según PÉREZ ROYO, (2001). en "Temas básicos de Derecho Constitucional". Tomo I. Coord. Manuel Aragón Reyes. Civitas. Madrid. Pág., 162 y ss.). "Estado Social de Derecho" significa la referencia al Estado del siglo XX, un Estado de Derecho es un Estado garantista del individuo frente al poder y en el intercambio con los demás ciudadanos, y un Estado Social, es un Estado comprometido con la promoción del bienestar de la sociedad y de manera muy especial con el de aquellos sectores menos favorecidos de la misma.

Los elementos anteriormente señalados forman parte de la noción de Estado democrático, como fundamento y límite lo consagra la Constitución⁷³.

Los países centroamericanos, en su carta magna presentan el principio de supremacía constitucional y el principio de jerarquía normativa basado en las jerarquías de las normas jurídicas. Este principio constitucional regula que la constitución política de la república es la ley suprema del Estado, por lo que todas las demás normas jurídicas deben ajustar sus disposiciones para que respeten efectivamente los mandatos constitucionales, siendo nula *ipso jure* todas aquellas disposiciones de inferior categoría que violen, tergiversen, limiten o disminuyan disposiciones constitucionales.

Otras características que se asemejan a las Constituciones vigentes que rigen en los países de Centroamérica atendiendo a su contenido son Constituciones *escritas*. Este tipo de Constitución está debidamente legislada en un cuerpo normativo, solemnemente promulgadas, a las cuales debe ajustarse la conducta del Estado, y de la sociedad a la que rigen.

Las Constituciones Rígidas. Por su procedimiento de reforma son rígida, porque necesita de especiales procedimientos y solemnidades, ya sea por la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente, especialmente para reformar el Título que regula el Poder Público y los poderes del Estado, o cualquiera de los artículos contenidos que necesitan procedimientos y solemnidades.

⁷³ "La más alta jerarquía jurídico-positiva está representada por la Constitución, que es la regulación de los órganos y el procedimiento de producción de las normas generales, o sea que, es la ordenación de las competencias supremas" KELSEN, H., (1960), "Teoría Pura del Derecho", Traducción de la Segunda Edición en alemán, (1982) por Roberto J. Vernengo, Instituto de Investigaciones Jurídicas Serie G: Estudios Doctrinales, Universidad Nacional Autónoma de México. Pág. : 232, 233. Constitucionalistas nicaragüenses siguen esta doctrina, como: ESCOBAR FORNOS (Op. Cit Pág. 79, manifiesta: "que la Constitución es la ley fundamental y superior, lo primero; porque asienta las bases esenciales del Estado y los derechos básicos del individuo, de la sociedad y lo segundo, porque es la ley de mayor jerarquía del Estado la que representa la súper legalidad y, como consecuencia, no tienen validez las leyes, reglamentos, decreto o cualquier disposición o acto que se le opongan". GARCÍA PALACIOS Op. cit., Pág.,17), afirma que: "La Constitución es la norma primordial y fundamental de un ordenamiento jurídico determinado.

Ejemplo: la derogación o reforma a la ley de municipios en el caso de Nicaragua y código municipal en Guatemala. Otra característica porque son *rígidas*, es porque contienen normas pétreas: es decir, aquellas normas que pueden ser reformables y que tiene especial alusión a la forma republicana de gobierno, por ejemplo: el principio de no reelección para el ejercicio de la presidencia.

En el caso de Nicaragua ante de la reforma constitucional de 2014 el artículo 147 Cn, contemplaba la prohibición de la reelección para el ejercicio de la presidencia. Con la reforma no contempla ningún límite a la reelección presidencial⁷⁴.

Uno de los principios que sustenta el Estado de derecho que proclaman en cada una de las Constituciones de los países de la región Centroamérica es la división poderes: de la teoría de MONTESQUIEU⁷⁵. El Poder Legislativo, Poder Ejecutivo, Poder Judicial y en Nicaragua existe un cuarto poder; el Poder Electoral.

Tabla II. No. 2. En la siguiente tabla se muestran los artículos constitucionales que proclaman el

⁷⁴ De acuerdo con el nuevo artículo 147 (Reforma Constitucional 2014), no contempla ningún límite a la reelección presidencial retornando de este modo a lo previsto por el texto de 1987 y suprimiendo la prohibición de la reelección inmediata o en el supuesto de haber ejercido dos períodos presidenciales introducida en la Reforma Constitucional de 1995. ÁLVAREZ, Gabriel., y VINTRÓ, Joan., (2014:3), han expresado que la reforma de dicho arto "si bien a corto plazo beneficia claramente al FSLN en el marco del actual sistema de partidos de Nicaragua, puede resultar también favorable a las fuerzas no sandinistas si éstas consiguen algún día presentarse electoralmente unidas. En cuanto a la reelección indefinida, puede constatarse que en los sistemas presidenciales latinoamericanos solamente se encuentra en la Constitución venezolana. La reforma responde en este punto a una firme voluntad del FSLN de perpetuar a Daniel Ortega en la Presidencia y de hacerlo con cobertura constitucional y no mediante unas muy discutibles sentencias de los años 2009 y 2010 de la CSJ que declararon inaplicable la prohibición de la reelección presidencial establecida en la revisión de 1995". También véase, La Sentencia No. 6 del 30 de septiembre de 2010 emitida por la corte plena de la Corte Suprema de Justicia confirma la sentencia No. 504 emitida por la sala constitucional de la misma CSJ, el 19 de octubre de 2009 en respuesta a un recurso de amparo. Estas declaran la inaplicabilidad de los artículos 147, 178 y 180 de la Constitución nicaragüense ante de la reforma, con lo que se permitió la reelección del presidente de la república y de los gobiernos municipales del 2011.

⁷⁵La teoría de Montesquieu, aporta a la doctrina constitucionalista moderna la separación de poderes, los presupuestos básicos sobre los cuales se asienta el Estado liberal. Esta teoría se convierte en el paradigma del Estado constitucional. GARCÍA PALACIOS, OMAR, (2016), Op. cit., pág. 9

principio fundamental de división de los poderes del Estado.

Costa Rica	El principio de separación de poderes está consagrado en el artículo 9 de la Constitución Costa, en su párrafo segundo, prohíbe expresamente la delegación de las atribuciones de cada uno de ellos. El artículo 10 de la Constitución Política, el órgano encargado de resolver los conflictos de competencias entre poderes del Estado es la Sala Constitucional.
El Salvador	El artículo 86 de la Constitución establece que las atribuciones de los órganos del gobierno son, en ese sentido, indelegables. En el régimen salvadoreño, no existe una Ley General de la Administración Pública que desarrolle a profundidad este principio constitucional, los tribunales del país aceptan la aplicación directa de la Constitución para resolver los casos de intromisión de competencias.
Honduras	El principio fundamental de división de poderes públicos está específicamente establecido en el artículo 206 de la Constitución. Dentro de las facultades del Poder Legislativo establece que son indelegables, excepto la de recibir la promesa constitucional a los altos funcionarios del gobierno. En este sentido, no existe norma expresa que prohíba la interferencia de competencias para los demás poderes en la Constitución, aunque esta se considera establecida en el artículo 4 de la Constitución al declararlos como independientes, complementarios y sin relaciones de subordinación.
Guatemala	La división de poderes como eje básico del sistema legal aplicable a los poderes centrales en el artículo 141 de la Constitución Política de 1985, donde se establece que el ejercicio de la soberanía corresponde a los Organismos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, siendo prohibida la subordinación entre los mismos.
Nicaragua	Los artículos 130 y 183 de la Constitución Política establecen el principio de separación de los Poderes Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Electoral. Dicha normativa dispone que los mismos sean independientes entre sí, aunque se coordinan armónicamente, subordinados únicamente a los intereses supremos de la Nación y a lo establecido en la presente Constitución. Además, se establece que ningún cargo concede más funciones que las conferidas por la Constitución y las leyes. Aunque expresamente no está establecida una disposición que prohíba la delegación de funciones entre poderes, sí se establecen de manera expresa cuáles son las atribuciones para cada poder del Estado. Las atribuciones de cada uno de los poderes no se establece la delegación de poderes, es decir que ninguno de ellos podría arrogarse funciones que no estén legalmente autorizadas.
Panamá	El principio de separación de poderes se encuentra consagrado en el artículo 2 de la Constitución Política, en el cual se establece que el Poder Público es ejercido por el Estado, por medio de los Órganos Legislativos, Ejecutivos y Judicial, los cuales actúan de manera limitada y separada, pero en armónica colaboración. Se

	establecen, como principio general, prohibiciones a la interferencia en las competencias de los distintos Poderes del Estado. En este sentido, por ejemplo, se define que es prohibido a la Asamblea Legislativa inmiscuirse por medio de resoluciones en asuntos que son de la privativa competencia de otros Órganos del Estado (artículo 157 de la Constitución).
--	--

Estos poderes son independientes entre sí, se coordinan armónicamente, subordinados únicamente a los intereses supremo de la nación y a lo establecido en sus respectivas constituciones. Dentro del poder ejecutivo se encuentra el gobierno y la Administración. La Administración autonómicas y las municipalidades que son los Entes territoriales que dividen el país; la división política territorial se da en todos las Constituciones de Centroamérica.

Las Constituciones de la región son constituciones democráticas, porque fueron dictadas por el pueblo en ejercicio de sus facultades soberana, a través de una Asamblea Nacional Constituyente. Sus representantes fueron electos por el pueblo en elecciones libre y democrática; asimismo plasmaron que la finalidad de dicha asamblea era crear un cuerpo normativo cuyo contenido es regular la organización jurídica y política del Estado.

En su forma de gobierno presentan formalmente todos los elementos anteriormente señalados, es decir que se configuran en Estados unitarios y democráticos según las constituciones que los rigen.

La siguiente tabla muestra la protección del principio de autonomía municipal y la regulación del régimen municipal en las constituciones de los países de la región.

Tabla II. No. 3

País	Constitución	Reformas Constitucional sobre el régimen municipal	Contenido del régimen municipal en la Constitución
Guatemala Artículo 253	1986	(1993)	En la República de Guatemala, su Constitución trata sobre el régimen municipal en el capítulo VII del título V, el cual se refiere a la estructura y organización del Estado.

Honduras Artículos 294, 298	1992	2005	En la República de Honduras su Constitución regula el régimen departamental y municipal en el capítulo IX del título V que es dedicado a los poderes del Estado.
El Salvador Artículo 203	1983		En la República de El Salvador el gobierno local es tratado por su Constitución en el capítulo VI del título VI cuando habla de los órganos del gobierno, sus atribuciones y competencias.
Nicaragua Artículo 176	1987	1995, 2000, 2014	En la República de Nicaragua como ya se ha señalado, la Constitución le dedica exclusivamente el título IX a la división política y administrativa del país, regulando en el primero de los dos capítulos que componen dicho título, el régimen municipal, y el segundo, lo dedica al régimen autónomo de las comunidades de la Costa Caribe nicaragüense.
Costa Rica Artículo 170	1949	2001	En la República de Costa Rica el título XII de su Constitución aborda en un único capítulo lo referente al régimen municipal.
Panamá Artículo 157	1972	1978, 1983 y 1994	En la República de Panamá, dedicada el capítulo II del título VIII de la Constitución el régimen municipal dentro del título que trata sobre el régimen provincial y municipal.

En todos los países de la región tienen en sus constituciones, sus propias disposiciones que regulan sus propias estructura y organización del Estado. El régimen municipal se encuentra inserto en las cartas magnas, sin embargo, no todas le dedican un título constitucional específico para la regulación de dicha materia.

Las Constituciones de la República de Costa Rica y de Nicaragua son las únicas que dedican dentro de la región un título exclusivo a la regulación del régimen municipal.

No cabe duda que el municipio centroamericano goza de garantía constitucional al estar inmersa dentro de la carta magna que rigen en los Estados centroamericanos.

Los Estados determinan en sus respectivas Constituciones Políticas, la capacidad de desarrollar competencias en los municipios, para prestar los servicios y construir las obras públicas que mejoren la calidad de vida de los ciudadanos. Las legislaciones de cada país tratan de desarrollar este principio.

III.2. Reconocimiento constitucional de la autonomía municipal y sus competencias

La autonomía municipal se deriva de la Constitución Política, tanto en Nicaragua como en cada uno de los países de la región (Panamá, Costa Rica, Honduras, El salvador, Guatemala). La autonomía reconoce el derecho de los municipios a ordenar y gestionar todos los asuntos de la comunidad local bajo su propia responsabilidad en el marco de las leyes y una ley fundamental específica, que garantiza el ejercicio del derecho a la autonomía municipal.

La Constitución garantiza la autonomía de los municipios, como se ha manifestado en los preceptos constitucionales. Se puede decir que el principio de autonomía es uno de los pilares básicos en que se asienta la organización administrativa de cada uno de los Estados Centroamericano.

El principio de autonomía, es un principio general de la organización del Estado plasmado en la Constitución. De manera expresa, en cada una de las constituciones de los Estados centroamericanos se proclama una recomendación explícita de la autonomía que es el derecho a desarrollar sus competencias.

La autonomía tiene limitaciones de orden constitucional, tiene un poder limitado⁷⁶, que se somete al principio de legalidades constitucionales y no puede estar nunca en contra de la Constitución las leyes. Pues la potestad de crear, suprimir y modificar tributos es atribuida a los organismos legislativos nacionales, debiendo limitarse los Entes locales al cobro de los mismos. No obstante, encontramos que, en Panamá a diferencias de los otros países, la Constitución le atribuye la competencia para ejercer la potestad tributaria.

En Nicaragua y El Salvador, los gobiernos locales tienen iniciativas de ley. En Nicaragua la Constitución otorga a los municipios, de forma genérica iniciativa de ley ante el poder legislativo, arto 140,3 Cn cuando expresa que "(...) el Concejo Municipal tiene iniciativa de ley en materia propias de sus competencias".

En la República de El Salvador, la iniciativa de ley se limita a la materia de impuestos municipales. Así lo deja establecido el artículo 133, numeral, 4 de la Constitución. "Tienen exclusivamente iniciativa de ley: Los Concejos Municipales en materia de impuestos municipales".

Una particularidad importante que expresan los textos constitucionales de Guatemala y Nicaragua, es la necesidad de consignar una votación calificada del organismo legislativo para poder aprobar o reformar las respectivas leyes municipales. El hecho que la autonomía municipal figure como un principio constitucional y la exigencia de la votación calificada para reformar la ley municipal, constituye una doble garantía constitucional de la autonomía municipal.

El reconocimiento expreso constitucional de las competencias municipales, se encuentra implícito en la autonomía local en todas las constituciones de los países de la región, a excepto la de Nicaragua, que la Constitución es explícita y clara, expresamente le atribuye la autoadministración municipal, un concepto amplio de la autonomía cuando dice; "la disposición de gestionar todo

⁷⁶ Sentencia núm., 96, dictada a las diez de la mañana del dos de julio de 1992, Managua-Nicaragua, (B, J, 1992, pp. 135, cons. II).

aquello que incida en el desarrollo socioeconómico de su circunscripción". Es decir, todos los asuntos que afectan a los vecinos que tiene que ver en el municipio vinculado con la comunidad.

En todas las constituciones de los países de la región, el principio constitucional del régimen local constituye el punto de partida para definir el ámbito de las competencias locales, qué, al tenor de cada Constitución y de la ley fundamental del régimen municipal, expresan el reconocimiento de la autonomía municipal y la capacidad de ejercer y desarrollar las competencias en su circunscripción territorial y que se expresan en los preceptos constitucionales de cada país:

III.2.1) Costa Rica

En la Constitución de la República de Costa Rica, el régimen municipal tiene su fundamento jurídico en los artículos 168 al 175. Las regulaciones generales que se disponen para las municipalidades comprenden, entre otras atribuciones: el que su carácter territorial les permite la administración de los intereses y servicios locales en cada cantón. Además, se regula el principio de autonomía municipal y se refuerza mediante la asignación constitucional de una suma proveniente del Presupuesto Ordinario de la República que no puede ser inferior a un diez por ciento (10%) de los ingresos ordinarios calculados para el año económico correspondiente.⁷⁷

⁷⁷ Para entender los alcances de la autonomía municipal en Costa Rica es necesario subrayar la diferencia entre las "instituciones autónomas" y las municipalidades. Las primeras son instituciones que forman parte de la delegación funcional de competencias del Gobierno central hacia entes descentralizados, contando estos con una ley orgánica propia, el desempeño de una competencia específica, presupuesto propio y, por lo general, con jurisdicción en todo el territorio del Estado. Sus autoridades son nombradas por el órgano ejecutivo en la mayoría de casos; son reconocidas con gran legitimidad por los ciudadanos y disponen de gran poder dentro del Estado. Mientras que las municipalidades son instituciones descentralizadas territorialmente con autonomía política, pero la misma es muy débil no solamente por su naturaleza como instituciones políticas de elección popular, sino por su baja legitimidad ante la ciudadanía y el escaso poder frente a las instituciones autónomas. Véase a CARDONA RECINOS, (2006), Op. cit. pág. 20 y ss. También véase Fundación DEMUCA (2011) "Autonomía Política Gobernanza municipal en Centroamérica y República Dominicana", San José Costa Rica. "Observatorio de Autonomía Municipal" (ODAM) en Centroamérica y República Dominicana. pág. 192 y ss.

La autonomía municipal esta enunciada en los siguientes artículos de la Constitución Política:

Artículo 170: “Las corporaciones municipales son autónomas”. Arto 169: “La administración de los intereses y servicios locales en cada cantón, estará a cargo del gobierno municipal, formado de un cuerpo deliberante, integrado por regidores municipales de elección popular y de un funcionario ejecutivo que designará la ley”.

De sus tres primeros artículos se desprenden los principales rasgos del régimen municipal:

- ✓ La existencia de una jurisdicción territorial para atender los intereses y servicios del nivel local.
- ✓ La Constitución de una población empadronada en lazos de vecindad, de manera que todo habitante del cantón es munícipe.
- ✓ El gobierno formado por dos órganos diferenciados, concejo y alcalde, con funciones y relaciones entre ellos definidas.
- ✓ La naturaleza corporativa de la institución.
- ✓ La garantía constitucional de autonomía.
- ✓ Y la materia objeto de su administración que está formada por todo aquello que sea o constituya interés y servicio local.

El Código Municipal reafirma el postulado constitucional que al tenor del artículo 4 expresa: "La municipalidad posee la autonomía política, administrativa y financiera que le confiere la Constitución Política".

Dentro de sus atribuciones se incluyen las siguientes:

- ✓ Dictar los reglamentos autónomos de organización y de servicio, así como cualquier otra disposición que autorice el ordenamiento jurídico.
-

- ✓ Acordar sus presupuestos y ejecutarlos, administrar y prestar los servicios públicos municipales.
- ✓ Aprobar las tasas, los precios y las contribuciones municipales, así como proponer los proyectos de tarifas de impuestos municipales.
- ✓ Percibir y administrar, en su carácter de administración tributaria, los tributos y demás ingresos municipales.
- ✓ Concertar, con personas o entidades nacionales o extranjeras, pactos, convenios o contratos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. Convocar al municipio a consultas populares, para los fines establecidos en esta ley y su reglamento.
- ✓ Promover un desarrollo local participativo e inclusivo, que contemple la diversidad de las necesidades y los intereses de la población.
- ✓ Impulsar políticas públicas locales para la promoción de los derechos y la ciudadanía de las mujeres, en favor de la igualdad y la equidad de género.

Sin embargo, esta autonomía muestra limitaciones. Se puede observar en el art 173 de la Constitución establece que:

“Los acuerdos municipales podrán ser:

- ✓ Objetados por el funcionario que indique la ley, en forma de veto razonado.
- ✓ Recurridos por cualquier interesado.

En ambos casos, si la municipalidad no revoca o reforma el acuerdo objetado o recurrido, los antecedentes pasarán al tribunal dependiente del Poder Judicial que indique la ley para que resuelva definitivamente.

Otra limitación, se refiere a la autonomía presupuestaria la cual está contenida en el art 175: "Las Municipalidades dictarán sus presupuestos ordinarios o extraordinarios los cuales necesitarán, para entrar en vigencia, la aprobación de la Contraloría General".

Esto trae una limitación de actuación de autogobierno en los asuntos del propio interés del municipio en autonomía.

Importante señalar que las competencias de los Entes locales de Costa Rica no se encuentran detalladas en su ley municipal, sino que, en virtud de una sentencia de la sala constitucional, deben de ser objeto de una ley posterior. En esta dirección se aprueba La "Ley General de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades" (Ley 8801-2010) en el arto 9 incisos b de la ley citada dice:

“Serán transferibles todas las competencias del poder ejecutivo financiadas con programas del presupuesto nacional, que sean susceptibles de ejercerse localmente y que no estén asignadas específicamente a dicho poder en la Constitución Política, se exceptúa lo concerniente a las materias de salud y educación que no podrán ser transferibles”.

La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia costarricense (CSJ), en su resolución: 1999- 05445 del 14/07/1999 estableció que:

"desde el punto de vista político, las municipalidades son gobiernos representativos con competencia sobre un determinado territorio (cantón), con personalidad jurídica propia y potestades públicas frente a sus munícipes (habitantes del cantón); operan de manera descentralizada frente al Gobierno de la República y gozan de autonomía constitucionalmente garantizada y reforzada que se manifiesta en materia política, al determinar sus propias metas y los medios normativos y administrativos en cumplimiento de todo tipo de servicio público para la satisfacción del bien común en su comunidad. Desde un punto de vista jurídico-doctrinario, esta autonomía debe ser entendida como la capacidad que tienen las Municipalidades de decidir libremente y bajo su propia responsabilidad, todo lo referente a la organización de determinada localidad (el cantón, en nuestro caso").

En ese sentido, la Sala Constitucional, consideró que se entiende como autonomía política que da origen al autogobierno, que conlleva la elección de sus autoridades, a través de mecanismos de carácter democrático y representativo, tal y como lo señala la Constitución Política en su artículo 169; es la autonomía normativa, aquella en virtud de la cual las municipalidades tienen la potestad de dictar su propio ordenamiento en las materias de su competencia.

Dicha potestad se refiere únicamente a la potestad reglamentaria que regula internamente la organización de la corporación y los servicios que presta (reglamentos autónomos de organización y de servicio); autonomía tributaria: conocida también como potestad impositiva, y se refiere a que

la iniciativa para la creación, modificación, extinción o exención de los tributos municipales corresponde a estos Entes, potestad sujeta a la aprobación señalada en el arto 121, inciso 13, de la Constitución Política cuando así corresponda; y autonomía administrativa: como la potestad que implica no sólo la autonomía en la regulación normativa, sino también autonomía en la administración y, por lo tanto, la libertad frente al Estado para la adopción de las decisiones fundamentales del Ente.

En suma, la autonomía municipal muestra debilidades. No cabe duda que el órgano el gobierno local es la municipalidad, pero esta es más una institución de administración de algunos asuntos locales, que un verdadero gobierno del Cantón o municipio, lo que lleva concluir que, desde el punto de vista de la Constitución Política, las competencias de los municipios costarricenses son débiles.

III.2.2) Honduras

La regulación constitucional de los gobiernos locales está contenida en los artículos 294 a 302 de la Constitución Política. El artículo 294 establece que el territorio nacional se dividirá en departamentos. Su creación y límites serán decretados por el Congreso Nacional

En la Constitución de la República de Honduras, el arto 294 párrafo 2, expresa el principio de autonomía: “Los departamentos se dividirán en municipios autónomos administrados por corporaciones electas por el pueblo, de conformidad con la ley”.

La Ley de Municipalidades expresa en el artículo 12. (Según reforma por Decreto 143- 2009).

“Se entiende por autonomía municipal el conjunto de potestades o facultades otorgadas por la Constitución de la República y la presente ley al municipio y a la municipalidad como su órgano de gobierno, que se organiza y funciona en forma independiente de los poderes del Estado, con capacidad para gobernar y administrar los asuntos que afecten sus intereses y ejercer su competencia para satisfacer las necesidades y aspiraciones de su población en el término municipal”.

Además, el artículo 298 establece que, en el ejercicio de sus funciones privativas y siempre que no contraríen las leyes, las corporaciones municipales son independientes de los poderes del Estado y responden ante los tribunales de justicia por los abusos que cometan individual o colectivamente, sin perjuicio de la responsabilidad administrativa. Por otro lado, la Ley de Municipalidades desarrolla este principio en el artículo 12. De la cual se extrae lo siguiente elementos:

- ✓ Libre elección de autoridades mediante sufragio directo y secreto
- ✓ Libre administración y decisiones propias
- ✓ Facultad para recaudar sus propios recursos e invertirlos
- ✓ Elaboración, aprobación, ejecución y administración del presupuesto; facultad para crear su propia estructura administrativa y forma de funcionamiento
- ✓ La planificación, organización y administración de los servicios públicos municipales, y demás atribuciones que le señale la ley de municipalidades.

La tendencia a la autonomía, es decir a la gestión basada en sus propias capacidades, es la aspiración de todas las corporaciones municipales, pero este nivel de institucionalidad por ahora parece posible solamente a los municipios de categoría A y B. Aunque esos municipios se adhieran a agrupaciones municipales, es decir asociarse es complementario de su quehacer. En cambio, hay muchos municipios sobre todo de la categoría C y D en los que la agrupación o asociación es imprescindible para lograr algunas conquistas sociales, ecológicas y productivas.⁷⁸

III.2.3) El Salvador

La Constitución Política de la República de El Salvador, regula la autonomía municipal en sus artículos 202 a 207. En el código municipal de 1986 y sus reformas, se introdujeron cambios

⁷⁸ CARYL, O., ALONSO JIMÉNEZ, (2006), Op. cit., 26

sustanciales en el régimen municipal con la intención de fortalecer la autonomía y el desarrollo de sus competencias.

Con base al artículo 203, que al tenor expresa: “Los municipios serán autónomos en lo económico, en lo técnico y en lo administrativo, y se regirán por un código municipal, que sentará los principios generales para su organización, funcionamiento y ejercicio de sus facultades autónomas”.

El Código Municipal, artículo 2, expresa: “El municipio con autonomía para darse su propio gobierno, el cual como parte instrumental del municipio está encargado de la rectoría y gerencia del bien común local, en coordinación con las políticas y actuaciones nacionales orientadas al bien común general, gozando para cumplir con dichas funciones del poder, autoridad y autonomía suficiente”.

De los artículos mencionados se extrae los siguientes puntos:

- ✓ Crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones públicas para la realización de obras determinadas dentro de los límites de ley.
- ✓ Decretar el Presupuesto de Ingresos y Egresos.
- ✓ Gestionar libremente todas las materias de su competencia para el desarrollo del municipio.
- ✓ Decretar las ordenanzas y reglamentos municipales.
- ✓ Elaborar sus tarifas de impuestos y las reformas a las mismas, para proponerlas como ley a la Asamblea Legislativa.

La protección constitucional del principio de autonomía municipal, a como se ha expuesto, está amparado en el artículo 203 de la Constitución Política. La protección y reconocimiento de este principio también se da jurisprudencialmente mediante sentencias de la Sala de lo Constitucional, tales como la sentencia número 238-01 (Amparo), 17-01 (Acción de Inconstitucionalidad) y 11-99 (Acción de Inconstitucionalidad).

III.2.4) Guatemala

La Constitución Política desarrolla de forma específica, un capítulo completo sobre el gobierno municipal, y además brinda y norma las diferentes relaciones que jurídicamente se establecen en los ámbitos que integran la autonomía municipal.

En el régimen constitucional el capítulo de los gobiernos locales está regulado en los artos 134, 224 y en los artos 253 al 262 de la Constitución Política.

La Constitución de la República de Guatemala, arto 253 sobre la autonomía municipal, expresa: “Los municipios de la República de Guatemala, son instituciones autónomas. Entre otras funciones les corresponde:

- ✓ Elegir a sus propias autoridades
- ✓ Obtener y disponer de sus recursos
- ✓ Atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios. Para los efectos correspondientes emitirán las ordenanzas y reglamentos respectivos”.

Artículo 254. El gobierno municipal será ejercido por un Concejo, el cual se integra con el alcalde los síndicos y concejales, electos directamente por sufragio universal y secreto para un período de cuatro años, pudiendo ser reelectos.

El código municipal en el arto 3, da entender lo que es autonomía para la República de Guatemala, que en su contexto dice:

“En ejercicio de la autonomía que la Constitución Política de la República garantiza al municipio, éste elige a sus autoridades y ejerce por medio de ellas, el gobierno y la administración de sus intereses, obtiene y dispone de sus recursos patrimoniales, atiende los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción, su fortalecimiento económico y la emisión de sus ordenanzas y reglamentos. Para el cumplimiento de los fines que le son inherentes coordinará sus políticas con las políticas generales del Estado y en su caso, con la política especial del ramo al que corresponda. Ninguna ley o

disposición legal podrá contratar, disminuir o tergiversar la autonomía municipal establecida en la Constitución Política de la República”.

Se puede observar que el municipio y las entidades autónomas y descentralizadas actúan por delegación del Estado. La estructura administrativa del Estado se divide, según la disposición del arto 224 constitucional, en departamentos y éstos en municipios. Dentro de sus obligaciones mínimas se encuentra la coordinación con las políticas públicas y de planificación del Estado, la obligación de remitir informes presupuestarios detallados con fines de aprobación al Organismo Ejecutivo, presentar memorias de labores anualmente y facilitar la fiscalización de los recursos por el Ente encargado. Los municipios de la República de Guatemala, son instituciones autónomas.

Se puede notar que los preceptos de la autonomía municipal promulgados en la Constitución y el código de municipios son bastante avanzados y coherentes con los parámetros de la legislación comparada con el resto de los países de la región y la doctrina.

III.2.5) Panamá

La Constitución Política de la República de Panamá, contempla lo relativo al régimen municipal en sus artículos, 229 al 249. El municipio se reconoce como la entidad territorial de gobierno local, goza de autonomía administrativa como política y posee competencia para ejercer la potestad tributaria.

Ley sobre el Régimen Municipal, arto 1 expresa: “El municipio es la organización política autónoma de la comunidad establecida en un distrito, la organización municipal será democrática y responderá al carácter esencialmente administrativo del gobierno local”.

El artículo 233 de la Constitución Política de Panamá define al municipio y su autonomía:

“(…) como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, con gobierno propio, democrático y autónomo, le corresponde prestar los servicios públicos y construir las obras públicas que determine la ley, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación ciudadana, así como el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asigne la Constitución y la ley”.

La Ley y la Constitución reconocen al municipio, como la entidad territorial de gobierno local, goza de autonomía administrativa, política y posee competencia para ejercer la potestad tributaria. A nivel político, lo conforma el alcalde que es el jefe de la administración, y el Concejo, integrado por los representantes de corregimiento, cuya función primordial, es ejercer la función reglamentaria y fiscalizadora de la gestión municipal. Dicho gobierno es electo de forma directa (cada 5 Años, arto. 241 Constitución de Panamá).

El principio de autonomía municipal en los municipios de Panamá, es entendida como el presupuesto de la delegación de competencias y de la libre administración de los municipios en el ámbito local.

Los lineamientos generales establecidos por ley, se encuentra regulado por una doble vía. La primera: por la Constitución Política de 1972 establece en su artículo 229, que el municipio como organización política, es autónomo dentro de su ámbito territorial, (el Distrito). Y segundo: por ley sobre régimen municipal en el arto 5 que les otorga a los municipios la potestad para impugnar los actos legislativos o administrativos provenientes de autoridades nacionales, cuando crean que éstos pueden resultar violatorios a la autonomía municipal.

III.2.6) Nicaragua

Al igual que los otros países, pero de manera explícita y clara, la Constitución Política de la República de Nicaragua en su artículo 177 manifiesta el alcance de la autonomía y sus competencias, cuando expresa que:

“Los municipios gozan de autonomía política, administrativa y financiera. La administración y gobierno de los mismos corresponden a las autoridades municipales (...). Los gobiernos municipales tienen competencia en materia que incida en el desarrollo socioeconómico de su circunscripción. En los contratos de explotación racional de los recursos naturales ubicados en el

municipio respectivo, el Estado solicitará y tomará en cuenta la opinión de los gobiernos municipales antes de autorizarlos”⁷⁹

No obstante, no define el concepto de autonomía, pero expresa el reconocimiento de la autonomía, principio determinante para el régimen municipal como por ejemplo el legislador no puede desconocer, ni desnaturalizar la institución municipal por estar inmersa en la Constitución, es decir hay una garantía constitucional.

La Ley de Municipios, en su artículo 2, retoma el concepto de la siguiente manera:

“La autonomía es el derecho y la capacidad efectiva de las municipalidades para regular y administrar, bajo su propia responsabilidad y en provecho de sus pobladores, los asuntos públicos que la Constitución y las leyes le señalen”.

En los países de la región, no existe declaración sobre la autonomía local en la Constitución tan amplia y clara como la nicaragüense,⁸⁰ asimismo se puede observar que en los textos constitucionales y ni las leyes de todos los países de la región, se define el concepto de autonomía, solo se limitan a decir que son autónomo, o que goza de autonomía.

A nivel de Región, los Estados que conforman el Sistema de Integración Centro Americana (SICA), en el esfuerzo que hacen por fortalecer los gobiernos locales, el Parlamento Centroamericano recientemente (enero 2015) ha aprobado la carta centroamericana de autonomía municipal estableciendo claramente sus competencias en el alcance de la autonomía municipal, expresado en el artículo 3. Dicho postulado contiene las siguientes características⁸¹:

⁷⁹ Constitución Política de Nicaragua 1987 y su reforma de 1995

⁸⁰Véase la opinión de ESCORCIA , (1999), “Municipalidades y Autonomía en Nicaragua”, Editorial Universitaria, Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua, (UNAN) León, Nicaragua, pág. 102. Cfr., BRAVO A (2001) "Derecho Local en Nicaragua" 2^{da} Edición, Managua, Nicaragua.

⁸¹Parlamento Centroamericano (PARLACEN), Resolución AO/2-CCLXIV-2014, Ratificación de la Carta de Centroamérica y República Dominicana de Autonomía Municipal, 7 de enero, del 2015, Guatemala.

Las competencias de los municipios están fijadas por la Constitución y la ley fundamental de municipios de cada país. Sin perjuicio de lo anterior, los municipios podrán adquirir otras competencias a favor del bien común y de conformidad con la ley.

Las competencias encomendadas a los municipios deben ser plenas, completas y acompañadas del soporte financiero para su realización.

Los municipios tienen, dentro del ámbito de la ley, libertad plena para ejercer su iniciativa en toda materia que no esté excluida expresamente, de sus competencias o atribuida a otra autoridad.

En caso de delegación de competencias los gobiernos municipales deben contar con flexibilidad para adaptar su ejercicio a las condiciones locales.

Los gobiernos municipales deben ser consultados, en tiempo y forma apropiada, a lo largo de los procesos normativos, de planificación y de toma de decisiones, para todas las cuestiones que les afecten directamente.

Importante acentuar que la carta centroamericana de autonomía local, al ser y ratificada por los Estados que conforman el sistema de la integración centroamericana, tiene carácter vinculante, al expresar en artículo 1º que:

“En cada país la Constitución Política y la legislación interna deben de garantizar el ejercicio del derecho a la autonomía municipal, estableciendo claramente sus competencias, privilegiando su viabilidad financiera, de manera que se fortalezca la democracia municipal, se potencie el desarrollo local y se eleve el nivel de vida de su población”.

Es importante destacar que, al no encontrarse la definición explícita de autonomía en los textos constitucionales en los países de la región, es el poder judicial el que precisa su contenido y definición, así se observa en algunos países como Costa Rica, Guatemala igual en Nicaragua al conocer de casos concretos:

La Corte Suprema de Justicia (CSJ) nicaragüense ha declarado lo siguiente en la sentencia del 2 de julio 1992:

"El concepto de autonomía tiene limitaciones de orden constitucional por cuanto pareciera que se pretende confundir autonomía con soberanía, y ambos conceptos tienen plena validez dentro del régimen constitucional de Nicaragua (...) cuando se habla de autonomía municipal se alude a un régimen de autonomía restringida"⁸².

La Corte Constitucional de Guatemala en la sentencia del 6 de abril de 2000, ha reconocido que la autonomía de los entes creados por mandato constitucional, como es el caso de los municipios, tiene un status especial y, por lo tanto, merecen en determinadas situaciones tratamientos diferentes, con respecto a las entidades que tienen su origen en una ley ordinaria, a las cuales les corresponde una autonomía restringida⁸³.

La Sala Constitucional de la República de Costa Rica ha declarado lo siguiente en la sentencia del 064 del 03/05/1996:

“En lo que atañe a la autonomía municipal, nuestra Constitución y nuestra ley no se limitan a atribuir a la municipalidad capacidad política para gestionar y promover intereses y servicios locales, sino que han dispuesto expresamente que esa gestión municipal es y debe ser autónoma” (...) “Por ello, nuestro sistema municipal presenta a la vez rasgos de competencia y de jerarquía; de competencia exclusiva o bien concomitante con el Estado u otras administraciones (plano horizontal o de igualdad); y de jerarquía, hipótesis en la que cede ante atribuciones de grado superior, como la del Estado, por ejemplo, o deben ceder otras administraciones frente a las superiores competencias municipales”.⁸⁴

IV. Examinar las referencias legislativas en el fortalecimiento de las competencias municipales en cada país de Centroamérica

"La descentralización y la democracia local se refuerzan recíprocamente, pues mayores competencias para el gobierno local tornan más importante el poder municipal y confieren mayor

⁸²Sentencia núm., 96, dictada a las diez de la mañana del dos de julio de 1992 (B,J, 1992, pp 135, cons, II),

⁸³Gaceta No, 60, expedientes acumulados No, 03-01 y 13-01, sentencia del 6 de abril de 2000.

⁸⁴Dictamen: 064 del 03/05/1996, Poder Judicial, Sistema Costarricense de Información Jurídica

poder democrático a las comunidades."⁸⁵ Es la retórica que el proceso de la descentralización en Centroamérica emprendió y dieron pasos a las reformas constitucionales, promulgación de nuevas leyes, decretos, y reestructuración en los Estados Centroamericanos.

Dicho fortalecimiento se enfatizó en la consolidación de sus institucionalidades y en particular en la consolidación institucional en el territorio, dándole mayor protagonismo al territorio municipal,⁸⁶ destacando el fortalecimiento del marco competencial de los municipios. En esa dirección los países de la región emprendieron el proceso de descentralización.

Se puede observar que desde los años 1970 los países de la región manifestaron algunos cambios significativos en el proceso de descentralización enfocado en el sistema municipal, cambios que vinieron a mejorar y darle contenido al principio de autonomía, sin embargo, después del 2007, los cambios han sido significativos, pero en procesos más lento.

Los indicios de reformas jurídicas y lineamientos de política que indican las perspectivas de la descentralización en la región se encuentran por ejemplos:

Panamá: En 1972 reforma su Constitución, reconociendo la autonomía municipal; en 1998 se aprueba la ley general de ambiente previó que la agencia nacional del ambiente transfiera funciones a las autoridades municipales, aunque sin definir con claridad cuáles competencias serán trasladadas; en este caso se puede afirmar que se contempló con reserva la existencia de una política nacional de descentralización, sin embargo, después de varias décadas (2015), se aprobó la reforma a la Ley No. 37, denominada “Que Descentraliza la Administración Pública.”

⁸⁵Programa Estado de la Nación. (2011: 364).

⁸⁶ De acuerdo con GARCÍA GONZÁLEZ, (2004: 3), La descentralización se ha interpretado o ha respondido a diversas acepciones, que se ha traducido en la práctica política y en los procesos en una serie de iniciativas en un conjunto poco coherente y asistemático de acciones y, en general, en una profusión de proyectos todos amparados bajo la denominación de “proyectos o programas de descentralización Fiscal.

Costa Rica: Empezó un salto cualitativo en el reconocimiento de la autonomía municipal enunciada en la Constitución de 1949 y en 1970⁸⁷ con la promulgación del primer Código Municipal. Pero es hasta 2002 que se fortalece la autonomía municipal y el contenido competencial mediante la Ley núm. 8106 del 3 de junio del 2001, cuando se da el primer paso firme y relevante para la consolidación efectiva de la descentralización territorial.

El Salvador: La Constitución de 1983 introdujo cambios sustanciales en el régimen de los municipios con la intención de fortalecerlos basados en los principios de democracia, autonomía, eficiencia y dinamismo. En ese marco, el ministerio de planificación conjuntamente con varios gobiernos locales, formularon una propuesta que dio como resultado la aprobación de un nuevo Código Municipal.

En los siguientes años, se impulsó el programa de desarrollo municipal, posteriormente se elaboró la estrategia de descentralización y fortalecimiento municipal. En la estrategia, se proyecta la reorganización de dos niveles de administración y la configuración clara de las funciones de gobierno y las de administración; además se favorece el traslado de competencias y atribuciones del nivel de administración central a los municipios; ligando la descentralización al fortalecimiento municipal. A esto se suma la creación del Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM) y el Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios (FODES).

Guatemala: Reformó la Constitución Política en 1993 y legitima la descentralización y la autonomía. Reconoce al municipio por excelencia como Ente territorial descentralizado, expresado

⁸⁷ En 1970 se dicta el primer Código Municipal (Ley No. 4574 de 5 de mayo de 1970), que, por cierto, se adelanta a cualquier codificación en materia de Derecho Administrativo en el ordenamiento jurídico costarricense, las municipalidades recobran un papel relevante en la administración de los intereses y servicios públicos locales. JINESTA LOBO, Ernesto., (2014) "Administración Pública Municipal", Revista de Ciencias Jurídicas, No 135 (123-174) Septiembre-diciembre, Costa Rica, pág. 131

en su Constitución en el artículo 134. "El municipio y las entidades autónomas descentralizadas, actúan por delegación del Estado." Aprueba la Ley General de Descentralización en el 2002, que establece procedimientos para el traslado de competencias y recursos a las municipalidades.

Honduras: Ha establecido reformas y lineamientos de políticas introducida por el poder ejecutivo en el plan estratégico del 2010-2014, "Descentralización para el desarrollo local". En este contexto se aprueba el Decreto 143-2009. Dicho decreto modifica el artículo 91 de la Ley de Municipalidades que establecía el 5% el monto de las transferencias al once por ciento (11%) a partir del año 2014 en adelante.

En Nicaragua la autonomía municipal y sus competencias dieron un salto cualitativo 1987, de ser prestadora de servicio a ser parte del desarrollo del municipio, pero es hasta 1995 que se le reconoce a la autonomía en su triple vertiente: Autonomía Administrativa, política y financiera, y la gestión de sus competencias en todas las materias que incida en el desarrollo socioeconómico de su circunscripción. Se aprueban unas series de leyes que vienen a fortalecer el marco competencial del municipio; así mismo se aprobó el Decreto⁸⁸ de "la Política Nacional de Descentralización y Desarrollo Local", que quedó en papel mojado y nunca se llevó a la práctica.

Como se puede observar, en nombre de la descentralización se hicieron cambios en la estructura del Estado, se reformaron las Constituciones, se aprobaron leyes y decretos, con el fin de fortalecer la institucionalidad del municipio y su autonomía, pero los cambios no se hicieron en los principales pilares del Estado, ni en las tomas decisiones. Pese a todo el esfuerzo que se ha hecho, los municipios se siguen tratando como Entes de minoría de edad.

A la luz está que, en todos los países de la región, existe ambigüedad en la norma, los municipios asumen servicios que corresponden al gobierno central, entre ellos la educación mediante el pago

⁸⁸ Con la aprobación del Decreto de la Política Nacional de Descentralización y Desarrollo Local", que quedó en papel mojado y nunca se llevó a la práctica. pues el nivel de rango en la jerarquización de la norma es de bajo rango. Se nota el bajo interés del gobierno en turno (2004) por desarrollar y llevar a cabo el proceso de la descentralización.

de profesores en las escuelas, reparación e instalación de la infraestructura en materia de la salud. Por la escasez de recursos se estima que varios servicios se prestan con baja cobertura y deficiencia.

Por ejemplo: En Honduras, más del 50% de las municipalidades son rurales y están privadas de las tecnologías que la sociedad moderna ofrece para realizar sus actividades normales. Se carece de algunos medios técnicos como: computadoras con software actualizado, y en general de todos los servicios que la comunicación moderna ofrece. Para mejorar la eficiencia y el continuo desarrollo de las capacidades de los funcionarios municipales, la secretaría de gobernación y justicia, ejecuta programas de capacitación anual en la mayoría de los municipios en materias como administración de recursos, de bienes y de personal. El tribunal superior de cuentas por su lado, ejecuta programas esporádicos para los auditores internos de las municipalidades⁸⁹.

En el caso de Panamá, las competencias municipales se traslapan total o parcialmente con las del gobierno central, es decir, que el marco competencial municipal panameño es ambiguo. A pesar de las modificaciones al Código Municipal, los cambios han sido lentos y poco significativos en el tema de competencias. Se espera que con la entrada en vigor de la reforma a la Ley núm. 37, las cosas cambien a favor de los municipios y sus competencias.

El marco competencial más amplio de la región probablemente es el de Nicaragua, porque incluye competencias propias coordinadas con el gobierno central, y hasta tienen la posibilidad de asumir competencias que no le corresponden. La amplitud de las competencias, sin embargo, ocasiona un alto grado de ambigüedad entre las responsabilidades del gobierno central y la municipalidad.

Se puede afirmar que la calidad y cobertura de los servicios en materia de competencias de estos países, por regla general, es insuficiente para satisfacer las demandas de la población. Pese a los cambios institucionales aún existen límites a la autonomía que contrastan con los avances en la

⁸⁹ Estudio de Legislación Comparativa y Convergencia Regional Centroamericana. (2008), Op. cit., pág. 45
104

construcción de la gestión descentralizada, proceso que se llevan en algunos países de Centroamérica, como: Panamá, El Salvador y Honduras que avanzan con reserva, en otros como es el caso de Nicaragua, el proceso está estancado y no es prioridad en la agenda política del gobierno, que va más encaminada una recentralización que a la descentralización⁹⁰.

IV.1. Analizar los avances legislativos de las leyes complementarias en el fortalecimiento de las competencias municipales de la región de Centroamérica (Costa Rica, Honduras, El Salvador Guatemala, Panamá y Nicaragua)

A continuación, se analizará las leyes y decretos que profundiza del ordenamiento jurídico y el desempeño de las competencias municipales en cada país de la región. A manera de no ser una lista exhaustiva, entre las leyes que merecen ser señaladas por su aporte en el fortalecimiento de las competencias y la autonomía, se encuentran las siguientes:

IV.1.1) Costa Rica

Costa Rica tiene una extensión territorial de 51,100 kilómetros cuadrados, que representa el 9.5% del territorio centroamericano. Cuenta con 81 municipios (denominados Cantones) en los que reside una población aproximada de 5 millones de habitantes. La densidad de población es de 97 habitantes por kilómetro cuadrado.

⁹⁰ Informe del GOLD II, (2011:81) manifiesta que hay países a dirigirse hacia una forma de recentralización. Por ejemplo, en Argentina se pueden destacar elementos de recentralización desde que la Ley de Emergencia Económica de 2002 y la Ley Presupuestaria de 2006 dieron a las autoridades centrales mayor poder para asignar los fondos federales o interrumpir unilateralmente su desembolso. En la República Dominicana también existen elementos de recentralización encabezados por la Ley Municipal de 2007 (...) la reciente legislación de Perú revocó la prerrogativa de los municipios de establecer permisos de construcción y definir el uso del suelo y se redujeron considerablemente para el período 2009-2011 las transferencias asignadas a los municipios (una disminución del 22 por ciento en los últimos cinco años). En Colombia, el gobierno central decidió recientemente asignar directamente los recursos de agua y saneamiento que, hasta entonces, eran asignados a los gobiernos municipales (a través de un fondo fiduciario administrado por el Gobierno Central). Finalmente, en Venezuela, las autoridades municipales vienen denunciando regularmente la restricción de sus responsabilidades y recursos, así como la intervención del gobierno nacional en los asuntos locales.

Costa Rica, después de Nicaragua, es el país con un porcentaje mayor de población urbana (58%), pero tiene la mayor concentración de población en su zona metropolitana⁹¹.

Para los efectos de la Administración Pública el territorio nacional se divide en provincias, éstas en cantones (equivalente a los municipios) y los cantones en distritos; estos son las unidades territoriales más pequeñas del Estado⁹²

Costa Rica es uno de los países que ha venido fortaleciendo su democracia, a través de cambios, reformas y reestructuras en el Estado y por ende en el municipio. Pese a que el Estado costarricense es un Estado de Bienestar; con poder centralizado, pero descentralizado funcionalmente (no territorialmente ni políticamente) para el desempeño de las competencias administrativas y la prestación de los servicios públicos. En ningún momento de su historia política el Estado o la sociedad costarricense se plantearon la descentralización territorial y política del poder público, como una cuestión prioritaria. Por ello se caracteriza a Costa Rica no solo la centralización del poder político, sino la centralización y concentración territorial de la población, así como la enorme debilidad del gobierno municipal y la fragilidad de la autonomía local⁹³.

Los cambios que ha dado el Estado costarricense datan desde 1949⁹⁴ con la entrada en vigencia de la Constitución del mismo año. A principio de 1970 se promulgó el primer código municipal, donde se dieron un conjunto de cambios con el propósito de rescatar al régimen municipal del deterioro en que se hallaba. Una de las reformas, consistió en la reforma tributaria que se

⁹¹Costa Rica cuenta con 81 municipios, de los cuales, 47 municipios (60%) tienen un tamaño de población de hasta 50.000 habitantes. Por otro lado, los 11 municipios más grandes comprenden alrededor del 40% de la población. Datos citados por "Panorama de las finanzas municipales en América Central" (2017: 51).

⁹² El concepto de cantón es sinónimo del concepto de municipio. La creación de nuevos cantones (o municipios) requiere ser aprobada por la Asamblea Legislativa mediante votación no menor de los dos tercios del total de sus miembros.

⁹³ CARDONA RECINOS, (2006),"Op. cit., pág. 20.

⁹⁴ En opinión de JINESTA LOBO, (2014:130), "Tal parece que el mandato constitucional emitido en 1949 y contenido en los ordinales 169 y 170 de la Constitución de dotar a los ayuntamientos de una competencia general y de autonomía, quedaron, durante un cuarto de siglo, como letra muerta y, lamentablemente, se entendió como una norma programática.

fundamentó en el traspaso del impuesto territorial a las municipalidades, pero no así su administración que siguió en manos del gobierno central. Otra evolución importante fue la creación del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM).

La organización y funcionamiento de los municipios está definida en la Ley 7794 de 1998 o Código Municipal que reemplazó el cuerpo normativo municipal de 1970. Con la promulgación del nuevo código, se fortalece la autonomía municipal en lo político al establecer la figura del alcalde de elección popular a partir del 2002. Así mismo logra un importante avance en su contenido competencial cuando expone en el artículo. 3, “La municipalidad podrá ejercer las competencias municipales e invertir fondos públicos con otras municipalidades e instituciones de la administración pública para el cumplimiento de fines locales, regionales o nacionales, o para la construcción de obras públicas de beneficio común, de conformidad con los convenios que al efecto suscriba”.⁹⁵”

La Planificación Municipal, según el código municipal, artículo 9, 10, 13 y 75 le atribuye al gobierno municipal la planificación y desarrollo del municipio, y le atribuye las herramientas de planificación, entre las cuales están: el Plan Operativo Anual, que constituye la base del proceso presupuestario de las municipalidades; y el Plan Regulador Municipal. Asimismo, la legislación otorga la posibilidad de constituirse en federaciones y confederaciones, cuyas relaciones se establecerán en los estatutos que aprueben las partes. La Procuraduría General de la República desarrolla el tema de las Federaciones de Municipalidades, el concepto y la naturaleza jurídica, (Dictamen N° 331 de fecha 30/11/2001). En base de esta norma los municipios, pueden desarrollar una mejor administración y planificación de su circunscripción territorial.

Como ya se ha señalado, las competencias de los Entes locales no se encuentran detalladas en su ley municipal, sino que en virtud de una sentencia de la Sala Constitucional deben de ser objeto de una ley posterior. La ley general de transferencia de competencias del poder ejecutivo a las

⁹⁵ (Así reformado por el artículo 17 de la Ley N ° 8801 del 28 de abril de 2010),
107

municipalidades (Ley 8801 mayo, 2010), que al tenor expresa que “serán transferibles todas las competencias del poder ejecutivo financiadas con programas del presupuesto nacional, que sean susceptibles de ejercerse localmente y que no estén asignadas específicamente a dicho poder en la constitución política, se exceptúa lo concerniente a las materias de salud y educación que no podrán ser transferibles”. (Arto 9, inciso b de la citada ley).

La reforma constitucional creó un abanico jurídico para llevar a cabo un proceso de descentralización, destinando recursos del presupuesto hacia las municipalidades, proceso que se ve regulado y que se vincula con las transferencias de competencias y recursos.

Una segunda norma significativa, fue el establecimiento de una transferencia sectorial, producto de la Ley 8114, orientada a dotar a las municipalidades de recursos para atender la red cantonal de carreteras. El ámbito financiero también se fortaleció con la actualización del impuesto de patentes en un número significativo de municipios, que contribuye al incremento de los ingresos propios.

El código también determina una competencia general otorgando al municipio la atribución de determinar, aprobar las tasas y las contribuciones especiales, además de facultades para proponer los proyectos de tarifas de impuestos municipales. En el caso de las tasas es oportuno mencionar que el código municipal determina que las tasas que cobre la municipalidad por los servicios que preste, se fijarán en consideración al costo efectivo más un diez por ciento (10%) de utilidad para desarrollarlos.

Existe una ley Orgánica del Ambiente la cual contempla una serie de principios para conservar y utilizar de manera sostenible los recursos del medio ambiente. En esta ley se establece que el Estado y las municipalidades deben fomentar la participación de los habitantes para la toma de decisiones y acciones tendientes a proteger y mejorar el ambiente. Ley de uso, manejo y conservación de suelos (N° 7779). Contempla la participación como un mecanismo para la elaboración y ejecución de los planes de manejo, conservación y recuperación de suelos, para ello establece la realización de una audiencia pública en los centros de mayor población de las comunidades incluidas en el área.

Se creó la Ley 8422 (Ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en la función pública). Esta ley fortalece la transparencia y la participación ciudadana, así como la Ley 8489, que amplió la capacidad de los consejos de distrito en la promoción y denuncia por acciones impropias de todos los servidores públicos en el cantón, y no solo de los municipios como era hasta antes de esta reforma. También establece causales automáticas para la pérdida de credenciales de los integrantes del concejo municipal, por faltas normativas a la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República (CGR), las normas relativas a fondos públicos y la condena firme por delitos contra la propiedad y contra los deberes en la función pública.

Endeudamiento Municipal: Como forma de obtener financiamiento, las municipalidades y cualquier forma de asociación entre ellas podrán celebrar toda clase de préstamos. Además, pueden emitir bonos para financiarse. Estos préstamos están sujetos a las reglas de la Comisión Nacional de Valores y estarán exentos del pago de toda clase de impuestos. Por su parte, el Estado, las entidades autónomas y semiautónomas, las empresas estatales estructuradas como sociedades anónimas y las municipalidades están facultados para invertir en bonos municipales, mediante convenios institucionales, apoyo estatal u otras formas de colaboración, podrá crearse un fondo de aval o garantía de las emisiones de títulos municipales, con las reglas y condiciones estatuidas en el reglamento que cada municipalidad emita para el efecto.

El Registro Civil depende en forma exclusiva del Tribunal Supremo de Elecciones (Artículo 37, de la Ley del Tribunal Supremo de Elecciones y del Registro Civil). Tiene su asiento en la Capital de la República. El Registro Civil cuenta con oficinas regionales de Cartago, Heredia, Limón, Pérez Zeledón, Puntarenas, San Carlos, Alajuela, Grecia, Liberia, Turrialba y Jicaral (artículo 91, de la Ley del Tribunal Supremo de Elecciones y del Registro Civil). A partir del 26 de febrero del 2004, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y el Registro Civil permiten a sus usuarios solicitar certificaciones de nacimiento, defunción y estado civil, a través de su página de Internet. Las

personas interesadas pueden acceder la dirección electrónica⁹⁶ y realizar el trámite desde cualquier parte del país.

Participación Ciudadana: Dentro de los mecanismos legales dispuestos por el Código Municipal (artículo 13 y 19), están las consultas populares que son parte de las atribuciones del Concejo. Entre las cuales está la de acordar la celebración de Plebiscitos, referendos y cabildos, respetando las normativas generales aplicables por los Órganos electorales. También existe el Manual para la realización de consultas populares a escala cantonal y distrital, Decreto No. 03- 98, del 9/10/1998. La Ley 4240 de Planificación Urbana. que al tenor del artículo 17, expresa que previamente a implantar un plan regulador, la municipalidad debe convocar a una audiencia pública con la indicación de local, fecha y hora para conocer del proyecto y de las observaciones verbales o escritas que tengan a bien formular los vecinos o interesados. Sobre la figura del Plebiscito que en el artículo 19, expresa una importante innovación, pues en éste se introduce la institución del “Recall”. Figura, que permite al cuerpo electoral revoque el mandato a un funcionario de elección popular.⁹⁷

Régimen Electoral Municipal. Por disposición legal (artículos 97 y 98 del Código Electoral y artículos 14 y 55 del Código Municipal) las elecciones municipales y nacionales se hacen en

⁹⁶ www.tse.go.cr portal electrónica para realizar trámites de Registro civil en Cota Rica

⁹⁷ *El recall* “...es el derecho del electorado a destituir mediante el voto a un funcionario público antes de la expiración del tiempo para el cual ha sido elegido”, (...) Esta institución del Derecho Electoral, contiene sus orígenes en el derecho Anglosajón, en donde se permite la revocatoria del mandato de funcionarios ejecutivos, legislativos y judiciales. (..) En relación a los primeros se afirma lo siguiente: “Respecto a funcionarios ejecutivos sólo se ha concedido, o lo general, contra los de origen electivo. No obstante en el Estado de Kansas de 1914, el “recall” también abarcaba funcionarios nombrados por las autoridades competentes. Sin embargo, esta modalidad fue ampliamente criticada, pues el pueblo no tiene conocimiento cabal de la complicitad de la vida burocrática, lo que, el fondo, desembocaría en una peligrosa cacería de brujas. Véase HERNÁNDEZ VALLE, Rubén,, (1990), “Derecho Electoral costarricense”. Editorial Juricentro, pág. 46. También véase el Código Municipal Comentado, Ley No. 7794. Actualizado 2013, Unión Nacional de Gobierno Locales, Concejo Nacional de Capacitación Municipal (CONACAM), DEMUCA Fundación.

fechas distintas. La elección tanto de los alcaldes municipales como de los síndicos se efectúa por mayoría relativa de votos en el cantón para el primero y en el distrito para los siguientes en lista. La elección de los miembros de los concejos de distrito, que se hará por medio del sistema de cociente y sub-cociente. La representación partidaria entre géneros está contenida en la Ley 7653 de reforma al Código Electoral y Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones.

Existe un abanico jurídico que otorga autorizaciones para donar, segregar, desafectar o trasladar bienes inmuebles, destacándose la del préstamo para regularizar los catastros municipales. Importante destacar que también faculta al Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM) para aportar recursos a diferentes actividades educativas o culturales a las municipalidades de bajos ingresos.

Una de las leyes con mayor importancia para que las municipalidades mejoren su situación en torno a la administración de su personal y potencialicen sus capacidades, es la Carrera Administrativa Municipal. Costa Rica la tiene incorporada en el Código Municipal (Ley 7794 del 30 de abril de 1998). Que, en su Título V, artículo 115 dice: “Establécese^(sic) la Carrera Administrativa Municipal como medio de desarrollo y promoción humanos. Se entenderá como un sistema integral, regulador del empleo y las relaciones laborales entre los servidores y la administración municipal” con el propósito de profesionalizar al servidor público municipal.

El código municipal define una serie de fuentes de recursos locales de una manera general y se refiere a leyes especiales como: la reglamentación, administración y cobro de los tributos. Dentro de los cobros de tributos están: el impuesto de patentes, las contribuciones especiales, el timbre municipal y la licencia para el menudeo de licores, entre otros.

Pese a los esfuerzos de cambios, y reformas jurídicas en la estructura del Estado, Costa Rica posee un marco jurídico institucional jerárquico y centralizado donde las instituciones del gobierno central y del poder ejecutivo, ejercen gran influencia sobre las políticas territoriales. Las políticas públicas fluyen en modo de cascada a partir de una topología institucional “TOP-DOWN”, es decir son generadas desde las instituciones del gobierno central y fluyen hacia abajo hasta los gobiernos locales conforme a las competencias institucionales.

El marco competencial para los 81 gobiernos locales existente en el país, está determinado por la Constitución Política de Costa Rica, la Ley del Código Municipal y otras disposiciones conexas que establecen las potestades y atribuciones de las instituciones públicas. Estas disposiciones actúan en forma coordinada con los demás Entes públicos en la implementación de políticas, sean estas instituciones autónomas o del gobierno central.

IV.1.2) Honduras

Honduras constitucionalmente se divide en 18 Departamentos y estos a su vez en 298 municipios, con una población de 8, 9 millones de habitante, de los cuales el 20% de los municipios más pequeños concentran apenas el 3% de la población, en tanto que el 1% de municipios más grandes concentran el 23% de la población, lo que muestra un alto grado de concentración poblacional⁹⁸.

Hay que destacar que Honduras es un país con abundantes recursos naturales, alta deuda externa y una economía basada en la agricultura, la minería y la explotación forestal. La historia reciente nos recuerda que en 1998 la región fue azotada por el huracán Mitch. Tal fenómeno causó numerosos daños a la sociedad y la economía hondureña, lo que dejo sentir las desventajas de la centralización, por lo que ha sido el detonante en el estudio de un nuevo diseño de la distribución de competencia en el esquema de un Estado centralizado.

Antes de la década de los cincuenta la autonomía municipal estaba subyugada por la imposición en el nombramiento de los alcaldes por parte del Poder Ejecutivo y únicamente se permitía la participación de los ciudadanos en obras comunales. En los años sesenta se impulsó la

⁹⁸ Honduras cuenta con 298 municipios, de los cuales 271 municipios (el 91%) tienen un tamaño de población menor de 50.000 habitantes. Por otro lado, los 13 municipios más grandes comprenden al 45% de la población. Datos citados en "Panorama de las finanzas municipales en América Central" (2017) Op. cit., pág., 75. También véase Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo Honduras 2017-2021 Sistema de Naciones Unidas. PNUD. (2017). Pág. 7. En línea <http://hn.one.un.org/content/dam/unct/honduras/publicaciones/MANUD%202017-2021>.

participación política, pero las autoridades locales dependían directamente de los gobiernos centrales y no tenían a su cargo la administración de los servicios públicos. Desde la década de los noventa, Honduras tuvo importantes avances en cuanto a la autonomía municipal y el desarrollo de sus competencias.

En la década de los noventa, se concretó la modernización del Estado con el programa de 1994-1998 (Deras, Bessy, 1998). En él, se planteó la modernización del Estado hondureño como una fórmula para desarrollar la capacidad de gobernabilidad de la sociedad civil y recuperar los vacíos de eficacia que ha acumulado el modelo de Estado estructurado desde la década de los cincuenta⁹⁹.

La modernización del Estado fue concebida como un programa estratégico de carácter político que se proponía un reordenamiento de las relaciones entre el Estado y la sociedad. El proyecto del programa se basaba en cuatro líneas:

- ✓ Profundización de la democracia y fortalecimiento del Estado de Derecho.
- ✓ Modernización política.
- ✓ Descentralización político-administrativa.
- ✓ Modernización de la administración estatal.

En 1990 se aprueba la Ley de Municipalidades (Decreto Legislativo 134-90), y en 1993 el reglamento a la ley. Con la entrada en vigencia de la nueva ley, le da un significativo fortalecimiento al desarrollo municipal y a su autonomía. Pues crean las condiciones para que se den elecciones libres de autoridades municipales, fortaleciendo la autonomía política y se propician nuevas formas de participación ciudadana.

⁹⁹ CARYL, O, ALONSO JIMÉNEZ, (2006), Op. cit, pág. 27

A partir del 2000, Honduras experimenta una amplia dinámica legislativa municipal. En ese año, se da una importante reforma al código municipal que viene a ampliar las competencias y atribuciones al gobierno local, entre las cuales están las siguientes:

- Regular y ampliar causas de expropiación de predios urbanos (artículo, 117).
- Regular los suelos ejidos (artículo 69) y bienes públicos como las playas (artículo 72).
- Definir el procedimiento de creación de municipios (artículo 1, reforma el artículo 15).
- También tiene la competencia de modificar la integración del Concejo e introducir la figura de vicealcalde que corresponde al partido ganador de elección popular (artículo, 26).
- El acceso a la información de las actas de las sesiones, a efectos de que todos los habitantes del municipio tengan pleno conocimiento del contenido de las sesiones celebradas por la corporación municipal (artículo, 35).
- Se introduce la figura del comisionado municipal, electo por la corporación en cabildo abierto de listado de 4 personas propuestas por organizaciones sociales (artículo. 59). Es un cargo notable, “Ad Honores”, y con funciones de fiscalización social e interlocución a nombre de la población. También norma la elección en asamblea popular de los alcaldes auxiliares (artículo, 60) y con derecho a voz en temas de sus competencias (artículo, 61).

Otro avance importante de la ley, es las regulaciones y normación de las mancomunidades (artículo, 16 B), ligado a la preocupación de los requisitos que deben cumplir los municipios y que dichas mancomunidades logren cierta sostenibilidad.

La Protección de la ecología, del medio ambiente y promoción de la reforestación, están a cargo de la municipalidad en coordinación con la ley ambiental (artículo 13, inciso 7).

Se aprueban los procedimientos y sanciones a corporaciones, funcionarios y empleados municipales por incumplir la ley (artículos, 122 B, 122 C a 122 D). La imposición de pagar impuestos a instituciones descentralizadas en actividades económicas y a pagar tasas por servicios municipales (artículo, 122, A). Así mismo se legalizan las transferencias del presupuesto de la república a las municipalidades, artículo 91 de la Constitución expresa: “El Estado transferirá

anualmente a las municipalidades por partidas mensuales anticipadas, por conducto del sistema bancario nacional".¹⁰⁰

El fortalecimiento de la autonomía política es la ley Electoral en el ámbito Municipal. La Constitución de la República en el artículo 294 mandata que los municipios tengan sus propias elecciones y sean gobernados por corporaciones electas por el pueblo. Ley de Municipalidades, artículo 26 y la Ley Electoral artículos 102, 195 y 219, desarrollan ese precepto constitucional. La Constitución de la República adopta el sistema de la representación proporcional para los cargos de elección popular (en su artículo 44) y, específicamente a nivel local, la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas que reconocen el sistema de representación proporcional en las elecciones municipales (arto 2). En Honduras, no existen las candidaturas independientes para cargos de elección popular en las corporaciones municipales.

Los avances que se dan con la ley de municipalidades y leyes sectoriales vienen a fortalecer la autonomía municipal y sus competencias entre las cuales están:

Ley de Participación Ciudadana (Decreto 3-2006), con esta ley, se da un avance en la democracia, ya que establece instancias de organización y participación, instituye el plebiscito, el referéndum, cabildos abiertos e iniciativa ciudadana.

Ley de Policía y Convivencia Social (Decreto 226-2001). Persigue la erradicación de la violencia en el marco competencial municipal con énfasis en apoyo del cumplimiento de las ordenanzas municipales.

¹⁰⁰ En el 2009 Honduras sufre una crisis política, dicha crisis fue oportuna para el gremio municipal, pues el parlamento aprobó del Decreto 143-2009. Dicha reforma logra ampliar el doble del porcentaje de las transferencias hasta llegar al 11% en el 2014. Se nota que fue un encauce para utilizar las transferencias municipales como una herramienta de reparto para conseguir apoyo mediático a un gobierno interino y tratar de reducir la crisis.

Ley de Equidad Tributaria (Decreto 948-2003). En el artículo 35, expresa: "Las municipalidades dan fe del valor catastral de propiedades en compra-venta y extiende certificación por tasa fijada por planes de arbitrios".

Ley de Equilibrio Financiero y Protección Social (Decreto 194-2002). Exonera a las municipalidades de pago de impuestos mediante órdenes de compra exoneradas. Ley de exoneración tributaria municipal (Decreto 04-2007), amnistía de multas, recargos e intereses de pagos por servicios, contribuciones por mejoras e impuestos no pagados de 2002 al 2007.

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Decreto 170-2006). Norma la política nacional de transparencia, y acceso a la información pública. Tiene por finalidad el desarrollo y ejecución de la política nacional de transparencia, así como el ejercicio del derecho de toda persona al acceso a la información pública para el fortalecimiento del Estado de Derecho y consolidación de la democracia mediante la participación ciudadana, (arto 1°).

Ley Orgánica del Tribunal Superior de Cuentas (Decreto 10-2002). Regula la organización y funcionamiento de tribunal superior de cuentas (TSC). Fiscaliza a posteriori los fondos, bienes y recursos administrados por las entidades públicas, incluidas las municipalidades, y a cualquier otra entidad. Establece el sistema de transparencia en gestión de los servidores públicos, la determinación del enriquecimiento ilícito y el control de los activos, pasivos, y en general del patrimonio del Estado (arto 3).

Endeudamiento Municipal. Las normas constitucionales y municipales establecen las autorizaciones de endeudamiento externo e interno del gobierno central, organismos descentralizados y gobiernos municipales que incluyan garantías y avales del Estado. Los gobiernos locales pueden realizar operaciones de crédito interno bajo su exclusiva responsabilidad, pero requieren las autorizaciones señaladas por leyes especiales (Constitución, en su artículo 357 y 348 y el Código Municipal los artículos del 87 al 90).

No obstante, la municipalidad para llevar a cabo dichas acciones, los fondos obtenidos mediante empréstitos o abonos no pueden destinarse a fines distintos que para los autorizados y no puede

dedicarse un porcentaje superior al 20% de los ingresos ordinarios anuales de la Municipalidad al pago de empréstito o bonos, cuando se trate de financiar obras cuya inversión no es recuperable. La Ley de Municipalidades contempla una relación entre ingresos y gastos que no puede incumplirse, so pena de incurrir en responsabilidad (arto 98, inciso 6).

Ley de Ordenamiento Territorial (Decreto 180-2003), en la cual se crea Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial (CONOT), y en él participan la secretaría de gobierno, organizaciones sociales, sector privado, profesionales, gremios, universidades y la asociación de municipios de Honduras (AMHON).

Ley de Propiedad (Decreto 82-2004). Otorga seguridad jurídica a los propietarios y dicta política de inversión nacional y extranjera. El instituto de la propiedad crea la comisión nacional de política y normativa de la propiedad (CONAPON), de la que forma parte la asociación nacional de municipios de Honduras (AMHON) junto a otros sectores e instituciones.

Catastro Municipal. El artículo 3 de la Ley de Catastro Nacional crea la Dirección Ejecutiva del Catastro (DEC), como el órgano especializado en la ejecución de todo tipo de Catastros, responsable de elaborar el Catastro Nacional, cumplir y hacer cumplir la ley, los reglamentos y ordenanzas.

Ley Marco de Agua Potable y Saneamiento (Decreto 118-2003). Esta ley trata de normas aplicables al servicio de agua y saneamiento que son competencias municipales.

Ley de Simplificación Administrativa (Decreto 255-2002), procura hacer expeditos los trámites en gestión pública en general, incluye licencias, permisos municipales y algunas tienen ventanillas únicas.

Ley del fondo para la reducción de la pobreza (Decreto 70-2002). En el artículo 9, expresa la creación de un consejo consultivo para la Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP), Ente colegiado y participativo de asesoría al gabinete social. Los integran diferentes sectores e instituciones, entre ellas, AMHON. (artículo. 10)

Ley de Bienes sin Uso (Decreto 52-2007). Los bienes públicos sin uso en el municipio se traspasan a la procuraduría general de la república en detrimento del patrimonio de las municipalidades.

Ley de Igualdad de Oportunidad para la Mujer (Decreto 34-2000). Dicha ley promueve la participación política de las mujeres en los asuntos locales, así como en otros ámbitos. Expresado en el artículo 81, que obliga una cuota mínima del 30% en puestos para cargos de elección, incluida las municipalidades¹⁰¹.

Ley de Carrera Administrativa Municipal (Decreto No. 74-2010). La ley busca crear el sistema de administración del personal de las municipalidades, mancomunidades, asociaciones intermunicipales, micros regionales y otras entidades municipales creadas por las corporaciones municipales y adscritas a este sistema, con la finalidad de garantizar la eficiencia del servicio, fomentar la profesionalización y la estabilidad de los servidores municipales con base en el mérito.

Las competencias en temas de servicios municipales en Honduras, se pueden prestar de forma directa, mediante la contratación de terceros y de forma mancomunada. La tendencia en los últimos tiempos ha sido fortalecer las dos últimas.

Llama la atención que la prestación mancomunada del agua que está prevista en la ley del sector agua potable y saneamiento de Honduras. Este tipo de organización, desbordó ya la ley de municipalidades de dicho país. También destaca el hecho que las mancomunidades no son un fenómeno extraño en la región, pues Costa Rica cuentan con legislación, al menos, desde 1973.

¹⁰¹ En el informe de país Honduras 2017-2022, del Programa de Naciones Unidas (PNUD: 10) expone que "en Honduras, tras las elecciones de noviembre 2013 se ha registrado un aumento en el porcentaje de las mujeres en el Congreso Nacional, pasando de 19.53% en las elecciones 2009 a 25,78% en las del 2013 (aumento del 6,78%). A nivel local, de 298 alcaldías, apenas 19 son lideradas por mujeres lo que representa un 6%, aun y cuando para ese año ya existía por Ley una cuota del 40% para todos los cargos de elección popular. Actualmente, la Ley establece la Paridad a ser implementada en las elecciones internas del 2017, que abarca a todos los cargos de elección popular, poderes de Estado y Juntas Directivas de los Partidos Políticos".

Importante señalar que el esfuerzo por fortalecer las competencias y la democracia de los gobiernos locales en Honduras, ha sido el empuje fuerte del proceso de democratización durante los últimos veinte años.

IV.1.3) El Salvador

El Salvador es el país más pequeño de Centroamérica, llamado "El Pulgarcito de América", por el poeta Roque Dalton. Cuenta una extensión territorial de 20,742 kilómetros cuadrados, comprende el 4.0% del territorio centroamericano. Tiene 6, 5 millones de habitantes, por lo cual tiene la más alta densidad demográfica de la región (310 habitantes por kilómetro cuadrado)¹⁰².

A partir de mediados del siglo XIX, con las reformas liberales entre las décadas de 1870 y 1880, el Estado salvadoreño inicia un lento proceso de consolidación económica y social como nación independiente. En 1931 se instituye un período conocido como la "dictadura militar", donde el ejército controla al Estado hasta 1979. Bajo la dictadura se decretó una Constitución Política que despojó a las municipalidades de la autonomía que se les había otorgado, al establecer que los alcaldes serían nombrados por el Poder Ejecutivo y no por elección popular.

Para el año 1941 se creó por acuerdo ejecutivo, la Corporación de Municipalidades de la República, COMURES, siendo concebida como “una entidad de utilidad pública, con fines no lucrativos y no partidistas”. En 1945 se reforma la Constitución de El Salvador y se restituye la autonomía de los municipios, que se había perdido con la anterior Constitución de 1939. En la Constitución de 1950 se incluyó nuevamente la elección popular de los miembros de los gobiernos locales y se reafirmó el principio de la autonomía municipal. En la práctica la clase política que

¹⁰² El Salvador cuenta con 262 municipios, de los cuales 233 municipios (el 89%) tienen un tamaño de población menor de 50.000 habitantes. Por otro lado, los 11 municipios más grandes comprenden a más del 30% de la población. Datos citado por "Panorama de las finanzas municipales en América Central" (2017:58) Banco interamericano de Desarrollo (BID).

gobernaban hizo caso omiso a lo que dictaba la Constitución y los municipios seguían sin un verdadero protagonismo político en la realidad nacional.

En los años setenta durante el conflicto armado vivido en el país, muchas municipalidades tomaron un protagonismo vinculado a los grupos militares; el proceso vivido en esa década estancó cualquier iniciativa por promover ampliamente la autonomía municipal.

En la década siguiente durante los años ochenta, El Salvador igual que Guatemala y Nicaragua sufrió una guerra civil, dejando un saldo de muertos y desaparecidos sin precedentes en su historia.

Es en 1992 se firmaron los Acuerdos de Paz lo cual dio lugar a la construcción de la democracia política en cuya base se ha instaurado el régimen de gobierno local democrático. En pocos años se pasó de la violencia política a una de tipo social, criminal y para algunos, de carácter estructural. Se trató de una “paz” efímera seguida de un tsunami de violencia homicida¹⁰³. En la actualidad, la situación económica y social tiende a dificultar las posibilidades de superación de la población.

Pese a la violencia política primero, y social criminal después, actualmente los municipios salvadoreños, a través de las diferentes Constituciones Políticas han ido evolucionando su régimen del gobierno local. Pero es hasta 1983 que la Constitución introduce cambios sustanciales en el régimen municipal con la intención de fortalecer la institucionalidad del municipio y sobre todo con la creación del Código Municipal en 1986. Dentro de ese marco jurídico se abre la posibilidad de una forma política para impulsar la autonomía de los municipios.

¹⁰³ Sobre el fenómeno de las padilla en el Salvador véase WALTER M, (2015) "Las pandillas en El Salvador. Propuestas y desafíos para la inclusión social juvenil en contextos de violencia urbana", Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) Santiago de Chile, pág. 9

Así lo deja expresado el artículo 203 de la Constitución, al establecer la autonomía municipal en sus dimensiones: política, económica, administrativa y técnica. A parte de la Constitución como pilar principal, existen otras series de leyes que componen el marco jurídico municipal.

Se puede observar los grandes avances en la legislación municipal en los últimos años. Por un lado, se generaron leyes en ejes municipales estratégicos y, por otro, se reformó el código municipal, identificando las siguientes áreas sustantiva:

Planificación municipal: Esta dio pie a que el municipio planifique su propio programa de manera interna en coordinación nacional y regional. El Código Municipal; establece que compete al municipio la elaboración, aprobación y ejecución de planes de desarrollo urbano y rural. El artículo 203 de la Constitución, por su parte; expresa que los municipios están obligados a colaborar con otras instituciones públicas en los planes de desarrollo nacional o regional. El artículo 206 establece; que los planes de desarrollo local deberán contar con la colaboración de las instituciones del Estado, es decir con la Planificación Nacional y Regional. El artículo 203 de la Constitución Política establece; que los Municipios están obligados a colaborar con ellos y el artículo 206 señala que en los planes de desarrollo local las instituciones del Estado deben colaborar con los municipios.

En participación ciudadana, se eliminó la obligatoriedad de los cabildos abiertos, se ampliaron los procedimientos de participación y se reglamentó el otorgamiento de la personería jurídica a las asociaciones comunales y el procedimiento de consulta popular, el plebiscito y el referéndum; además de obligar la emisión de ordenanzas municipales en este ámbito. Las formas o mecanismos para comunicar a los ciudadanos de la situación municipal en cuanto a los logros, avances y planes propuestos, están reguladas por el Decreto Legislativo No. 929 del 20 diciembre de 2005 que reformó el Código Municipal al crear un nuevo capítulo denominado ‘de la transparencia’, el cual regula el acceso del público a la información y el establecimiento de la rendición de cuentas anual. Adicionalmente, dicho decreto regula el tema sobre los mencionados mecanismos de participación ciudadana.

El tema de transparencia, en este campo los avances comprenden: derechos y deberes ciudadanos, los documentos de acceso público, un ejercicio anual de rendición de cuentas y sus contenidos mínimos, así como la prohibición de uso de recursos municipales con fines partidarios.

La protección del medioambiente en el arto 4 del Código Municipal establece que los planes de desarrollo local, saneamiento ambiental, protección de recursos renovables y no renovables, así como la disposición final de la basura les competen a los municipios.

El Registro Civil, el arto 4 del Código Municipal, encomienda a los municipios la formación del registro del estado familiar y de cualquier otro registro público que se le encomendare por ley. Los gobiernos locales en El Salvador, fungen como centro territorial para formar el Registro Civil de las Personas, elemento básico del sistema electoral en el país.

Régimen Electoral Municipal. Los períodos electorales municipales están regulados por el artículo 202 de la Constitución Política. Según el artículo 80 de la Constitución Política, los concejos municipales son de elección popular y el alcalde forma parte del Concejo, la representación proporcional se establece únicamente para los diputados según el artículo 79 de la Constitución Política, se ha excluido al gobierno local de la representación proporcional en el Código Electoral, operando el sistema de mayoría en su caso. Además, para las elecciones municipales, según el arto 35 de la Constitución Política, no se permiten las candidaturas independientes. El sistema político salvadoreño se expresa por medio de los partidos políticos, que son el único instrumento para el ejercicio de la representación del pueblo en el gobierno. La Ley de Partidos Políticos (Decreto No. 307) establece que, en el caso de candidaturas a concejos municipales, el 30% mínimo de participación de mujeres será exigible tanto en las planillas que presentan los partidos políticos o coaliciones en caso de resultar ganadores.

No existen limitaciones o requisitos normativos en El Salvador que establezcan una representación paritaria entre géneros aplicables a dichas elecciones.

Asociacionismo Municipal, los municipios pueden asociarse o concretar convenios cooperativos para realizar obras o prestar servicios de interés común. Las asociaciones o entidades creadas por

los municipios gozan de personalidad jurídica otorgada por los municipios (arto. 13). Un elemento de particular importancia, es que la ley permite emplear el Fondo de Desarrollo Económico y Social de los Municipios (FODES), para acciones mancomunadas, así como para establecer unidad de compras y contrataciones conjuntas, contenidas en las leyes respectivas.

Importante señalar que se promueven acciones y coordinaciones con el Concejo Económico Social para promover la equidad de género y permite a los municipios abordar cualquier tema de interés para la vida local.

En materia financiera, se emitieron reformas importantes, las más significativas son las reformas del FODES que incremento el nivel de transferencia del 6% al 7% a partir del 2005.

Una de las reformas importantes al código municipal fue la del Decreto Legislativo, No. 929, del 20 de diciembre de 2005, que viene a fortalecer al municipio como: la estimulación de la generación de empleo en coordinación con las instituciones competentes del Estado, y la promoción y desarrollo de programas y actividades para promover la equidad de género.

Es significativo señalar que la ley reglamenta la consulta popular y dicta requisitos para la personería jurídica a las asociaciones comunales. También dicta la obligatoriedad de los Concejos Municipales en aprobar ordenanzas de participación ciudadana y transparencia para adecuarlas a cada localidad.

Se reformó la Ley General Tributaria Municipal en el 2006 dotando a las municipalidades con mayores herramientas para mejorar la captación de tributos municipales.

Se creó la Ley Reguladora del Endeudamiento Público Municipal, (Decreto 930-2005). Dicho decreto dictas los requisitos que deben cumplir los gobiernos locales para endeudarse y los límites para usar como garantía las transferencias del FODES.

Se reformó la Ley de Adquisiciones y Compras de la Administración Pública (LACAP), (esta ley ha sufrido 7 reformas desde el 1999 al 2005). El último Decreto, 909-2005 expresa que “las municipalidades podrán asociarse para crear una Unidad de Adquisiciones y Compras (UACI),

podrán estar conformados por empleados o por miembros de los Consejos Municipales, así como por miembros de las asociaciones comunales, debidamente registradas en las municipalidades”.

Ley de Turismo (Decreto 899-2005). Este decreto establece que las municipalidades en la autorización de construcciones, edificaciones o cualquier otro tipo de infraestructura, deberán respetar y mantener la vocación turística de los recursos naturales, arqueológicos y culturales que integran el inventario turístico del país. Y le otorga exenciones parciales de hasta el 50% de su valor, por 5 años a partir del inicio de operaciones.

Ley de la Carrera Administrativa Municipal. Decreto Legislativo No. 1039 de 26 de mayo del 2006. Esta ley, desarrolla los principios constitucionales y busca garantizar la eficiencia del régimen administrativo municipal mediante la implantación de cuatro ejes esenciales: igualdad de oportunidades para el ingreso al servicio público municipal, capacitación permanente, la estabilidad en el cargo y la posibilidad de ascensos y traslados¹⁰⁴.

En este avance legislativo municipal, es importante señalar que la coordinación y la cooperación competencial entre el gobierno central y el gobierno municipal se han fortalecido y mejorado.

IV.1.4) Guatemala

Guatemala tiene una extensión territorial de 108,889 kilómetros cuadrados, que representa el 20% del territorio centroamericano, dividido administrativamente en 22 Departamentos y 309 municipios. La población total del país, según el último censo del año 2014 es de 16 millones de habitantes. La densidad de población es de 147 habitantes por kilómetro cuadrado. La concentración de la

¹⁰⁴ Desde, su creación la LECAM ha sufrido dos reformas, la primera de ellas del 10 de abril del 2008 mediante el Decreto Legislativo N° 60173 y una segunda mediante el Decreto Legislativo N°. 20 de fecha 20 de mayo de 2009.

población en la región metropolitana es un indicador de las grandes disparidades entre los municipios en cuanto al volumen de la población¹⁰⁵.

Otro dato importante es que uno de los países de Centroamérica con el porcentaje más alto de población indígena con relación a la totalidad de su población nacional. Una de las particularidades es la gran dispersión de la población rural y la gran cantidad de pequeñas comunidades (más de 20 mil), así como lo montañoso y accidentado del territorio y la existencia de 24 idiomas distintos. Todo lo cual hace difícil la administración del Estado y la gobernabilidad democrática. Sobre todo, porque en el país hay una herencia colonial y una herencia del autoritarismo desde la guerra fría (1954 a 1996), que se tradujeron en enormes desigualdades económicas, sociales, de género y étnicas, que prevalece hasta hoy (2017).

La Revolución de 1944-1954, dejó un legado fundamental que se ha prolongado hasta nuestros días como es, la autonomía municipal. En el año 1945 se eligieron por vez primera gobiernos municipales por mecanismos democráticos, y en 1946 se promulgo la ley de municipalidades. Posteriormente esta fue derogada y en su lugar se promulgó el código municipal, restringiendo la autonomía de los municipios.

A partir de la caída del régimen revolucionario en 1954, se produjo un largo conflicto sociopolítico que finalizó con la firma de la paz en diciembre de 1996¹⁰⁶. Con la firma de los Acuerdos de Paz, Guatemala recupera su perfil multicultural en el Estado, en la nación y en el municipio. La restauración de la vida municipal permitió la apertura democrática en 1986, que fue un primer paso político en el nuevo proceso de la descentralización¹⁰⁷ y el desarrollo municipal.

¹⁰⁵ Guatemala cuenta con 336 municipios, de los cuales 241 municipios (el 71%) tienen un tamaño de población menor a 50.000 habitantes. Por otro lado, los 33 municipios más grandes comprenden a más del 40% de la población. Datos citados en "Panorama de las finanzas municipales en América Central" (2017). Op. cit pág. 66.

¹⁰⁶ CARDONA RECINOS,, (2006)." Op. cit., págs. 52,53,54

¹⁰⁷ Arto. 224 de la Constitución Política el territorio de la República, se divide para su administración en departamentos y estos en municipios. La administración será descentralizada y, por mandato constitucional, se

No obstante, el enfoque municipalista y el marco jurídico tuvo un significativo avance en las siguientes décadas. Una serie de reformas legales y la introducción de nuevos cuerpos normativos, configuran el nuevo modelo jurídico de gestión territorial. Se aprueba el régimen municipal, contenido en el código municipal reformado y aprobado el 2 de abril del 2002 por mayoría calificada.

En dichas modificaciones se crearon las oficinas municipales de planificación, se implementó la administración financiera integrada y se introdujeron las figuras de gerente municipal y director financiero. El Concejo Municipal cuenta con una oficina municipal de planificación que, coordina los diagnósticos, planes, programas y proyectos de desarrollo del municipio. También se hicieron cambios legales importantes relacionados con el tema de la carrera administrativa municipal. Todos estos cambios contribuyen para un mejor desempeño municipal a nivel local en el ejercicio de las competencias legalmente asignadas.

En los esfuerzos por fortalecer el desarrollo legislativo local en el ámbito de sus competencias y tener un impacto significativo en el núcleo básico de la organización y funcionamiento local. Están las reformas a la ley electoral y de partidos políticos, (Decreto 10-2004). Estas reformas al régimen electoral, viene a afianzar el proceso democrático, la participación ciudadana y el fortalecimiento institucional de las autoridades electorales, la libertad de organización de los partidos políticos y optimizar la parte operativa de los procesos electorales. Además, reconoce las organizaciones políticas temporales que pueden postular candidatos al Concejo Municipal (artículo 57 que reforma el artículo 99).

establecerán regiones de desarrollo con criterios económicos, sociales y culturales que podrán estar constituidos por uno o más departamentos para dar un impulso racionalizado al desarrollo integral del país. Sin embargo, cuando así convenga a los intereses de la Nación, el Congreso podrá modificar la división administrativa del país, estableciendo un régimen de regiones, departamentos y municipios, o cualquier otro sistema, sin menoscabo de la autonomía municipal, arto. 227. El gobierno de los departamentos estará a cargo de un gobernador nombrado por el Presidente de la República, deberá reunir las mismas calidades que un ministro de Estado y gozará de las mismas inmunidades que éste, debiendo haber estado domiciliado durante los cinco años anteriores a su designación en el departamento para el que fuere nombrado.

La Ley de Dignificación y Promoción Integral de la Mujer (Decreto 7-99), establece la obligación de garantizar oportunidades de participación a la mujer, el Gobierno de la República mediante: a) la promoción de mecanismos efectivos temporales y graduales en su texto, para lograr la plena participación política de las mujeres, b) la promoción de mecanismos que garanticen la participación de las mujeres en todas aquellas instancias de representación paritaria a nivel nacional, regional o local, especialmente en los Consejos de Desarrollo y en comisiones establecidas por ley temporal o permanente.

En el 2002 se dieron dos leyes importantes: Ley General de Descentralización (Decreto 14- 2002) y las reformas al Impuesto al Valor Agregado (Decreto 66-2002). Esta reforma incrementó un aporte significativo a las arcas de las municipalidades de 1% a 1.5%. También con el Decreto 34-2003, artículos 12 y 14. Se creó las tasas por los anuncios a las vías urbanas y por los anuncios en vías públicas.

Ley General de Descentralización, (Decreto 14-2002), señala como obligaciones fundamentales del Estado el promover en forma sistemática la descentralización económica administrativa, para lograr un adecuado desarrollo regional del país y conjuntamente llevar a cabo el proceso de descentralización. El Organismo Ejecutivo, previo acuerdo con las instituciones involucradas, les traslada gradual y progresivamente los recursos técnicos y financieros para atender las competencias administrativas, económicas, políticas y sociales reguladas en otras leyes.

La ley dispone que prioritariamente se lleve cabo la descentralización de las competencias gubernamentales en las áreas de: 1. Educación, 2. Salud y asistencia social, 3. Seguridad Ciudadana, 4. Ambiente y Recursos Naturales, 5. Agricultura, 6. Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, 7. Economía, 8. Cultura, recreación y deporte. Por su parte el artículo 5 del reglamento de la Ley General de Descentralización dispone que la descentralización por delegación de competencias que se realice deba tener previstas la fuente de los recursos que se requieran para su ejercicio.

La Ley de Probidad y Responsabilidades de Funcionarios y Empleados Públicos (Decreto 89-2002). Esta ley abarca a todos los funcionarios públicos del Estado, entre ellos los electos y como

parte del mismo a las municipalidades. Todos los funcionarios públicos deben presentar ante la contraloría de cuentas la declaración patrimonial, en la que deben detallar los bienes, derechos y obligaciones.

En el Código Municipal señala dentro de las competencias propias del municipio la promoción y gestión ambiental de los recursos naturales del municipio. Además, las normas que se refieren a las políticas ambientales están contenidas en la Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente.

Mecanismos de Participación Ciudadana. Se establecen diferentes clases de mecanismos de participación ciudadana directa o indirectamente relacionados con el gobierno local. El artículo 199 de la Ley Electoral establece, por ejemplo, la Consulta popular como un tipo de Comicios de acceso popular. Los artículos 38, 63, 64 ,65 y 132 del Código Municipal, por su parte, establecen la publicidad de las sesiones del Concejo Municipal.

El Registro Civil. Según disposiciones del artículo 89 del Código Municipal, el Concejo Municipal nombrará al registrador civil de su municipio. En el desempeño del cargo, las funciones del registrador civil estarán normadas por lo que establece el Código Civil y el reglamento respectivo de cada municipio, según los artículos 369 y 373 del Código Civil (Decreto ley 106).

Ley del Registro de Información Catastral (Decreto 41-2005), del artículo 45 al 50, establece la coordinación interinstitucional con los registros de información catastral, la coordinación con las municipalidades y la adecuación de la información catastral municipal cuando existiera a las normas técnicas y legales contenidas en la presente ley.

Financiamiento de los Gobiernos Municipales. La Constitución Política de la República de Guatemala, en su artículo 257 relativo a la asignación constitucional para los municipios del 10% del presupuesto de ingresos ordinarios del Estado y en el Código Municipal (artículo 100), se establece todo lo que constituye un ingreso al municipio. El arto 104 establece que no pueda dársele otro destino a los impuestos con destino específico que el Congreso de la República decrete en beneficio directo del municipio.

Un empuje financiero aportó la reforma de la Ley Orgánica de Empresa Portuaria del Decreto 100-85 por el Decreto 68-2001. Este decreto viene a favorecer la distribución de utilidades a favor de las municipalidades del departamento de Escuintla, donde se ubican sus instalaciones.

Que, al tenor del artículo, 24 del Decreto 68-2001, expresa:

Un 10% para los municipios del departamento de Escuintla.

Un 5% para el municipio del Puerto San José.

El Decreto 66-2002, arto. 10; impuesto a la circulación de vehículos: d. 70-94, ley del impuesto a la circulación de vehículos, terrestres, marítimos y aéreos; impuesto a los derivados del petróleo. Decreto. 38-92, ley del impuesto a la distribución del petróleo crudo y combustibles derivados del petróleo.

Endeudamiento Municipal. El Código Municipal establece, en los artos 110 a 113, que las municipalidades, para el logro de sus fines, podrán contratar préstamos cumpliendo con los requisitos legales establecidos para el efecto. Debe observarse cuidadosamente el principio de capacidad de pago para no afectar las finanzas municipales y asegurar que el endeudamiento en que incurren, no afecte ni comprometa las finanzas públicas nacionales. Las municipalidades pueden contraer obligaciones crediticias cuyo plazo de amortización excede el período de gobierno del Concejo Municipal que las contrae, siempre que se apoye en las conclusiones y recomendaciones de los estudios técnicos de factibilidad que para el efecto se elaboren. El endeudamiento de las municipalidades en ningún caso debe exceder su capacidad de pago.

Otra reforma importante fue Ley de Contrataciones del Estado (Decreto 73-2001) que modificó el Decreto 56-92. Este decreto regula; las compras y contrataciones de bienes, suministros, obras y servicios de organismos del Estado; las entidades descentralizadas y autónomas; las unidades ejecutoras, las municipalidades y empresas públicas estatales o municipales mediante la figura de compra directa, cotización, licitación y contrato abierto. La reforma al artículo 38 del Decreto, 73-2001, dispuso que cuando el precio o costo exceda Q 30 mil y no sobrepase Q. 900 mil, la compra o contratación pueda hacerse por el sistema de cotización.

Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas (Decreto 31-2002), norma la función fiscalizadora de las entidades públicas, incluyendo las municipalidades y sus empresas, así como los contratistas de obras o cualquier persona que reciba o administre fondos del Estado o que haga colectas públicas. Evalúa la probidad, transparencia, eficacia, eficiencia y economía de las operaciones y la calidad del gasto público ejecutado del presupuesto municipal. Los artículos 2 y 4 regulan la modificación del presupuesto.

Entre las leyes de gran importancia se encuentran la Ley Marco de los Acuerdos de Paz¹⁰⁸ (Decreto 52-2005) que organiza la institucionalidad para apoyar el cumplimiento de los acuerdos. El acuerdo socioeconómico y de situación agraria, contiene compromisos de desarrollo municipal. La ley en materia de antejuicios, y las reformas a la ley de la contraloría (Decreto 85-2002) involucra a dignatarios/funcionarios que por ley gozan de ese derecho, entre ellos los alcaldes municipales.

IV.1.5) Panamá

Panamá tiene una extensión territorial de 77,082 kilómetros cuadrados, que representa el 14.5% del territorio centroamericano. El territorio está compuesto por 75 municipios en los que reside una población de 4 millones de habitantes. La densidad de población es de 53 habitantes por kilómetro cuadrado. Panamá es junto con Costa Rica el país con un porcentaje mayor de población urbana (57%), con una gran concentración de población en la región metropolitana del Canal de Panamá.

¹⁰⁸El proceso formal de negociaciones por la paz en Guatemala, inició en 1990, con el Acuerdo de Oslo firmado por la Comisión Nacional de Reconciliación, (Acuerdo de creación de la Comisión Nacional de Reconciliación), actuando con pleno respaldo del Gobierno de la República de Guatemala, y la URNG. En las reuniones que culminaron con el Acuerdo de México en abril de 1991, el Gobierno de Guatemala designó, por primera vez, una representación directa en las pláticas de paz, manteniéndose la participación de la Comisión Nacional de Reconciliación, que siguió prestando sus buenos oficios al proceso de negociaciones que culminó en 1996 con la firma del Acuerdo de Paz Firme y Duradera, Leer más: <http://www.monografias.com/trabajos13/invcomp/invcomp.shtml#ixzz2bZUZzmQm>

Esta característica socio demográfica tiene que ver con un territorio en general plano y clima tropical¹⁰⁹.

El territorio del Estado panameño se divide políticamente en Provincias que son la instancia territorial intermedia entre el Estado y el Distrito o municipio, pues las Provincias se dividen en Distritos, y los Distritos en corregimientos. Según la Constitución el Municipio es la organización política autónoma de la comunidad establecida en un Distrito, cada municipio está dividido en corregimientos. Por lo tanto, el Distrito es la unidad territorial del municipio. De esa cuenta, la unidad territorial más pequeña del Estado es el Corregimiento, el cual está debidamente regulado por la Constitución Política y es una instancia de descentralización política fundamental en el Gobierno local, siendo única en su género con relación al resto de Centroamérica. En consecuencia, Panamá tiene tres entidades locales territoriales generales: la Provincia, el Municipio y los Corregimientos.

El régimen municipal de Panamá¹¹⁰ data desde de la Constitución de 1904. No obstante, es hasta la Constitución de 1946, que intenta fortalecer el principio de autonomía sin poder alcanzar el grado de desarrollo y efectividad como tal. Años más tarde con la Constitución de 1972, logra el concepto de autonomía y dedica el título IX al régimen municipal compuesto de 19 preceptos, mediante la Ley 106, del 8 de octubre de 1973. Dicha ley desarrolla el régimen municipal, que posteriormente fue reformado por la Ley 52 de 1984.

¹⁰⁹ Panamá cuenta con 77 municipios, de los cuales 61 municipios (el 80%) tienen un tamaño de población menor de 50.000 habitantes. Por otro lado, los 10 municipios más grandes comprenden a más del 60% de la población. Datos citados por "Panorama de las finanzas municipales en América Central" (2017), Op. cit pág., 90.

¹¹⁰ Revela la historia que el primer municipio fundado por Colón en tierra firme en el continente americano, fue el de Santa María, La Antigua del Darién, establecido por los expedicionarios de Diego de Nicuesa en 1510 y que cubría todo lo encontrado en la parte peninsular. Cabe destacar también que fue en Santa María La Antigua del Darién donde se realizó por primera vez un cabildo abierto, que concluyó con la designación de Vasco Núñez de Balboa como Alcalde Mayor del mismo. Documentos de Historia de Panamá. Centro de documentación en el centro del Sistema de Integración Centroamericana (SICA), San Salvador 2013.

El sistema de gobierno de Panamá es unitario y presidencialista. En el que, la plena soberanía recae en la personalidad del Estado, pero reconoce cierto grado de autonomía a los municipios y las comarcas. Así lo expresa el artículo 5 de la Constitución, se reconoce de manera especial las autonomías comarcales como territorios reservados a los pueblos indígenas. A este respecto, la relación de subordinación, se condiciona, a través de las competencias que le son otorgadas mediante la ley, sin embargo, con la ley descentralización las cosas han cambiado para los municipios, ya que la ley prevé el traslado de competencia y financiamiento gradual a los municipios.

El régimen municipal panameño, contempla un marco general de competencias, atribuciones y obligaciones de los municipios como centro político y territorial de desarrollo. En este sentido, se establece que el municipio es la organización política autónoma de la comunidad establecida en un distrito. En cada distrito hay una corporación que se denomina Concejo Municipal y está integrada por todos los representantes de corregimientos que hayan sido elegidos dentro del distrito.

Con la reforma constitucional del 2004, se reformó el artículo 233, revalorizando al municipio como entidad fundamental en la división político-administrativa del Estado y asignándole expresamente las funciones de ordenamiento territorial, promoción de la participación y el mejoramiento social y cultural de sus habitantes, asimismo de cumplir con las demás funciones que le asigne la Constitución y la ley.

Un dato importante a destacar, es la apertura democrática en los gobiernos locales en las Elecciones Municipales. El órgano encargado de desarrollar la normativa, procedimientos y efectiva realización de estos procedimientos es el Tribunal Electoral. El Código Electoral Panameño, en su artículo 222, indica que tanto candidatos de partidos políticos como candidatos independientes pueden postularse a puestos de alcaldes, concejales y representantes de corregimiento. Los alcaldes y sus suplentes son elegidos en todos los distritos, por un período de cinco años que coincide con el período presidencial.

También se observan avances puntuales en materia de competencias de servicios públicos, como el traslado de los servicios relacionados con el aseo urbano y domiciliario en la región metropolitana, a los municipios de Panamá, San Miguelito y Colón (Ley No. de 1999, publicada el 30-08-1999)

Igualmente, a la ley de municipios se le atribuye competencias de protección ambiental, defender y fomentar la riqueza forestal y establecer por sí o en cooperación con el Gobierno Nacional (arto 17 numeral 21 de la ley sobre el régimen municipal).

Ley No. 22 de 2006, “Contrataciones Públicas”, junto con el Decreto Ejecutivo 366 del 2006, que modifica los procedimientos de contrataciones y adquisiciones públicas. Establece las reglas y los principios básicos de obligatoria observancia que regirán los contratos públicos que realicen el Gobierno Central, las entidades autónomas y semiautónomas, los municipios.

Ley No. 32 de 1997, se aprueba transferir al municipio de Colón el impuesto de bienes inmuebles, cuyo recaudo se destinaría a la ejecución de obras e infraestructuras para el desarrollo. Esto significó un enorme logro legislativo, por cuanto, permitía suponer que esta transferencia podía alcanzar luego a los demás municipios del país generando condiciones para la descentralización del tributo. No obstante, dicha ley entró en vigor hasta el 2013; dos décadas más tarde, cuando la Contraloría General de la Republica elaboró el manual de procedimiento para la ejecución de programas de desarrollo del Distrito de Colón. (Decreto núm. 269-2013)

Con la entrada en vigencia de la reforma de ley de descentralización (Ley No. 66-2015), el Distrito de Colón se uniformiza igual que los otros municipios del país en la recaudación del impuesto de inmuebles, (artículo 84).

Ley No. 6 de 2006, esta ley faculta a los municipios con población de más de 25 mil habitantes, que formulen un plan local de ordenamiento territorial reglamentado mediante guías del ministerio de vivienda (MIVI) y aprobado en coordinación con las entidades gubernamentales implicadas en

la gestión del territorio. Los que tienen una población menor pueden emplear simplemente un esquema de ordenamiento territorial¹¹¹. La ley en parte, se complementa con el Decreto Ejecutivo 233-2006, que reglamenta la Ley No. 41 de 1998, estableciendo normas y criterios para el ordenamiento territorial desde la perspectiva del ambiente.

Ley No. 41 de 1998, Ley General del Ambiente previó que la agencia nacional del ambiente transfiera funciones a las autoridades municipales. Esta fue pionera en el planteamiento de la descentralización, aunque sin desarrollarla. Dicha ley se complementa con el Decreto Ejecutivo 82-2007, que aprobó la política nacional de descentralización de la gestión ambiental que delinea los procesos de desconcentración administrativa y los principios de la descentralización. En cierto modo, al igual que la Ley No. 41, no define con claridad las competencias que se trasladarán a los municipios.

Ley No. 6-2002, ordena a las municipalidades reglamentar la participación y además dispone la creación de juntas de planificación municipal. Dicta normas para la transparencia en la gestión pública, establece la acción de Habeas Data¹¹² y dicta otras disposiciones. Igualmente, los municipios pueden dictar sus propios códigos de ética que incluyan, entre otras cosas: la declaración de valores, conflicto de intereses, uso adecuado de los recursos asignados para la función pública, obligación de informar al funcionario superior de actos de corrupción. Los municipios tienen la opción de adoptar el código de ética aprobado por el órgano ejecutivo

¹¹¹ Definición del Esquema de Ordenamiento Territorial: “Es un instrumento de la planificación urbana que busca poner en mutua relación todas las acciones de intervención sobre el territorio para la creación de condiciones ideales para el desarrollo urbano o de actuación sobre un conjunto urbano existente de cualquier magnitud, consideradas sus edificaciones, los terrenos que ocupan, los que las rodean y los que ellas envuelven, bajo unas condiciones históricas dadas”. Ministerio de vivienda y ordenamiento territorial (2009), Guía para la confección del esquema de ordenamiento territorial, Republica de Panamá.

¹¹² Acción habeas data: tener datos presentes. Es una acción constitucional o legal que tiene cualquier persona que figura en un registro o banco de datos, de acceder a tal registro para conocer qué información existe sobre su persona, y de solicitar la corrección de esa información si le causara algún perjuicio.

mediante Decreto 246 de 2004, código uniforme de ética de los servidores públicos que laboran en las entidades del gobierno central.

Participación Ciudadana. Los mecanismos de participación a disposición de los ciudadanos en la toma de decisiones a nivel local están regulados tanto a nivel constitucional como en la Ley No. 9106 "Sobre Régimen Municipal". El artículo 236 de la Constitución Política, por un lado, establece que los ciudadanos tienen el derecho de iniciativa y de referéndum en los asuntos atribuidos a los Concejos. Por su parte, la Ley No. 9106 "Sobre Régimen Municipal" regula los mecanismos de participación ciudadana de la siguiente manera: 1. Referéndum y la revocatoria del mandato 2. Plebiscito 3. Iniciativa.

Ley No. 5-2007 establece y agiliza el proceso de apertura de empresas y de otras disposiciones. Anula la facultad del representante de corregimiento en el otorgamiento de la patente para la apertura de establecimientos dedicados a la venta de bebidas alcohólicas mediante la expedición del visto bueno. A partir de esta ley, los trámites se centralizan en el sistema "on-line" con el lema "Panamá se emprende y se promueve a través del Ministerio de Economía (MEF) y el Ministerio de Comercio e Industria (MICI)".

Ley No. 37 de 29 de junio de 2009, denominada "Que Descentraliza la Administración Pública". Dicha ley de descentralización venía a darle un giro progresivo a los gobiernos locales dando mejor dotación de recursos a los municipios, traslado del poder de decisión política y administrativa del gobierno central hacia los entes autónomos. Dicho objetivo era descentralizar de manera progresiva y regular las competencias del organismo ejecutivo y demás Entes del Estado.

Cuatro meses después de la aprobación por la asamblea nacional de la República de Panamá a la Ley sobre la descentralización de la administración pública (Ley No. 37), una nueva decisión de la Asamblea suspende la entrada en vigor de la ley hasta junio del 2014. El gobierno de Ricardo Martinelli por el partido Cambio Democrático (CD), ha argumentado su posición alegando la necesidad de un análisis más profundo sobre el traslado de competencias y presupuestos del gobierno central a los gobiernos locales.

No obstante, los gobiernos locales en la lucha por el desarrollo y fortalecimiento municipal no desistieron. Después de un amplio período de consulta ciudadana, discusiones y aportes en todo el país, se aprobó la reforma a la Ley No. 37 de 29 de junio del 2009, denominada “Que descentraliza la Administración Pública” (Ley de reforma, No. 66 - 2015).

Esta ley tiene por objetivo general, garantizar la realización del proceso de descentralización de la administración pública mediante el fortalecimiento de las capacidades, las transferencias de recursos necesarios a los gobiernos locales y la coordinación proveniente del gobierno central de la inversión pública" (artículo 1°).

Con esta ley se da un paso trascendental para los municipios panameños, viene a fortalecer a los gobiernos locales, a través del traslado de las recaudaciones de los impuestos de inmuebles y el traslado de competencias, de una forma gradual y en función de la clasificación del municipio como: los estándares de calidad establecidos en la prestación del servicio, las fuentes de financiamiento, el método de evaluación, los indicadores costo-eficiencia y costo-efectividad, entre otros. Se apoyará a los municipios que menos ingresos de recaudación como: Sambú, en Darién, Taboga, Chimán, en Panamá, Pocrí, en Los Santos, Remedios, en Chiriquí, Mariato, Río de Jesús, Calovébora, en Veraguas y los que están dentro de las comarcas indígenas.

La Ley contempla la creación de la Secretaría Nacional de Descentralización, adscrita al Ministerio de la Presidencia, como organismo responsable de realizar el proceso de descentralización y función pública. Esta dependencia velará por el cumplimiento de los objetivos y propósitos de la descentralización de la administración pública y tendrá entre sus funciones: coordinar y facilitar, con los diferentes ministerios y entidades del gobierno central, la ejecución de las políticas y planes de descentralización; otorgar las certificaciones a los municipios, previo al traspaso de competencias y dar apoyo a los municipios en sus funciones de coordinación del proceso de descentralización.

Esta reforma del Ley 37, da un gran avance en el fortalecimiento institucional y del desarrollo del municipio panameño.

IV.1.6) Nicaragua

El reconocimiento de las competencias municipales en la legislación nicaragüenses parte de la propia Constitución Política. El texto constitucional señala en arto. 177, "que los gobiernos locales tienen competencia en materia que incida en el desarrollo económico de su circunscripción". La ley de municipios amplía dicho concepto en el artículo 3, numeral 4, que al tenor expresa "El ejercicio de las competencias municipales señaladas en las leyes con el objeto de satisfacer las necesidades de la población y en general, en cualquier materia que incida en el desarrollo socio-económico de su circunscripción".

Según el artículo 177, de la Constitución ya citado, es competencias del gobierno local el desarrollo del municipio. La ley de municipios en el artículo 28, inciso 1. Expresa que la planificación del desarrollo es una atribución del concejo municipal, la cual debe hacerse de manera participativa, según lo disponen arto 28 o inciso 6 LM y el arto 52 de la Ley de Participación Ciudadana.

En Nicaragua, el sistema nacional de planificación municipal lo integran: a) El Plan de Desarrollo Municipal (PDM), instrumento de largo plazo b) El Plan de Inversión Multianual Municipal, (PIM) instrumento de mediano plazo: c) El Plan de Inversión anual (PIA); d) El Plan Operativo anual (POA); e) El Presupuesto Municipal. La planificación urbana se desprende del arto 6, inciso 5, LM que atribuye al gobierno municipal la función urbanística.

Nicaragua cuenta con un avance legislativo municipal que ha venido a fortalecer el ámbito competencial con las siguientes leyes:

Ley de Transferencias Presupuestarias, (Ley 466-2003). Reciben el 10 %, del presupuesto nacional.

Ley de Contrataciones Municipales, (Ley 801 - 2012). Con esta ley se crea la Dirección de Contrataciones Municipales, bajo la rectoría del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, tendrá a cargo la función normativa de las contrataciones municipales. Le corresponde dictar instructivos

generales para mejorar los sistemas de contratación del municipio en aspectos operacionales, técnicos y económicos (arto 17).

La Ley de Régimen Presupuestario Municipal, (Ley 376 - 2001) reformado por la ley 825-2012. Dicha ley establece normas y principios generales para la elaboración, aprobación, modificación, ejecución, seguimiento, cierre y evaluación de presupuestos municipales; así como una tabla de salario para el gobierno electo. En Nicaragua los únicos que tiene tabla salarial en el Estado son los gobiernos municipales. Dicha ley clasifica a los municipios de la letra 'A' hasta la 'H' (según sus ingresos propios) y asigna el salario y la dieta de las autoridades electas según esta clasificación. Además, uno de los objetivos de esta ley es la creación del presupuesto participativo.

Endeudamiento Municipal. Según la Ley de Municipios, la Ley de Régimen del Presupuesto Municipal, los municipios pueden adquirir deuda pública de dos formas:

Emitiendo deuda pública interna de conformidad con la Ley General de Endeudamiento Público, en cuyo caso existe un control externo previo por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Mediante obligaciones plurianuales, en cuyo caso la deuda debe ser aprobada por el Concejo Municipal y someterse de previo a consulta pública.

Sin embargo, los municipios no hacen empréstitos, pues la ley expresa que el alcalde o el concejo municipal no podrán aprobar créditos o deudas que no puedan pagar con los ingresos tributarios correspondientes al período para el que fueron electos. Queda prohibido al alcalde o al concejo Municipal trasladar cualquier deuda a los gobiernos municipales sucesores. La transgresión a esta norma implicará la imposición de las sanciones que correspondan a los Tribunales de Justicia.

Ley de Solvencia Municipal (Ley 452 -2003). Regula la solvencia municipal para hacer efectiva la recaudación de los impuestos municipales y que ha dado buenos resultado en la recaudación tributaria municipal. En otros países es una práctica no regulada que limita la obligatoriedad en el pago de los tributos.

Ley de Participación Ciudadana (Ley 475 -2003) y actualmente la Creación de los Consejos y Gabinetes del Poder Ciudadano (CPC), (Decreto Ejecutivo No. 112-2007). Por su importancia, ahora existen mecanismos que facilitan la participación ciudadana en el manejo y control de los asuntos públicos municipales.

Ley General de Transporte Terrestre (Ley 524 - 2005). Norma, dirige y regula el servicio público de transporte terrestre de personas y bienes en el territorio nacional que al tenor del arto 40, expresa: "El Ministerio de Transporte e Infraestructura (MTI), es el Ente regulador del servicio público de transporte terrestre a nivel nacional. Los municipios tienen competencia en los casos establecidos en la presente ley".

Ley especial que autoriza el cobro de contribución especial para el mantenimiento, limpieza, medio ambiente y seguridad ciudadana en las playas de Nicaragua (Ley 451, - 2003). Esta ley autoriza a las municipalidades que posean playas a recaudar una contribución especial para el mantenimiento de las mismas.

El Registro Civil. El arto 8 de la Ley de Municipios establece como competencia municipal el Registro del Estado Civil de las Personas. Todos los municipios del país cuentan con esta dependencia y cada una de ellas está bajo la dirección normativa y metodológica del Consejo Supremo Electoral.

Ley para el Desarrollo de las Zonas Costeras. (Ley 690- 2009). Esta ley tiene por objeto; regular el uso y aprovechamiento sostenible y garantizar el acceso de la población a las zonas costeras del Océano Pacífico y del Mar Caribe. La administración de las zonas costeras será competencia de los gobiernos municipales costeros en coordinación con las instituciones del gobierno central competente en la materia, estando comprometidos a alcanzar un desarrollo integral bajo los parámetros establecidos en la presente ley.

Ley del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales (Ley 342). Procura el desarrollo sostenible y la transformación de pautas de la sociedad en su relación con el ambiente y los recursos naturales

en el entorno del municipio. El municipio tiene la competencia de coordinar y desarrollar acciones en protección de su medio ambiente.

Ley General de Turismo (Ley 184-2004). Regula la industria turística para garantizarla con la participación pública y privada.

Ley General de Catastro Nacional (Ley 509- 2005). Regula el establecimiento, mantenimiento, desarrollo y actualización del catastro en el ámbito nacional, su estructura y el funcionamiento y coordinación de la misma. La ley permite a los municipios en la parte del territorio nacional que no ha sido declarado zona catastrada, pueden ejercer la práctica catastral en su circunscripción municipal.

Ley de Carrera Administrativa Municipal (Ley 502-2004). Esta ley tiene por objeto proveerle a los municipios un sistema de administración de recursos humanos para la ejecución de sus políticas públicas municipales, que aseguren la eficiencia y la eficacia en su gestión pública municipal, de una forma transparente. Establece los requisitos y procedimientos para el ingreso, estabilidad, promoción, capacitación y retiro de los funcionarios y empleados municipales que están clasificados como de carrera, de conformidad con el artículo 34 numeral 18 de la ley de municipios.

El arto 184 de la Constitución Política y el arto 1 de la Ley Electoral (Ley 331 / 2000) garantizan que la Ley Electoral es de rango constitucional. El Poder Electoral y las normas básicas electorales son creados por la Constitución Política. Ésta se ha visto afectada desde su promulgación en un contexto de negociación que beneficia a los partidos políticos mayoritarios, a los cuales legitima la legislación. En Nicaragua, la legislación electoral promueve la constitución de partidos nacionales aplicable a todo el territorio y de los partidos regionales en el caso de las regiones autónomas de la Costa Caribe, considerando su estatus político administrativo y cultural especial, observando las estipulaciones aplicables a partidos nacionales.

Las elecciones municipales se realizan cada 5 años (arto 177 de la Constitución, arto 20 LM y arto 154 de la Ley Electoral) en tanto que las elecciones nacionales se realizan cada cinco años (según

los artos 136 y 148 de la Constitución y el arto 3 de la Ley Electoral). El alcalde es escogido por elección popular, según lo establece el artículo 178 de la Constitución política y el artículo 154 de la Ley Electoral. Para participar en las elecciones locales, se eliminó el mecanismo de las Asociaciones de Suscripción Popular mediante la reforma de la Ley Electoral, con lo que se limitó la participación de candidaturas independientes.

Ley No. 786. Ley de reforma y adición a las Ley núm. 40 ley de municipios, aprobada el 08 de marzo del 2012, por primera vez en un proceso electoral (elecciones noviembre 2012), el 50% de los candidatos son mujeres, logrando las mujeres nicaragüenses la reivindicación de un derecho por el que han luchado durante varias décadas.

Con esta exposición, se puede observar el avance legislativo que han logrado los municipios de Nicaragua, igualmente los municipios de la región en la consolidación de la autonomía municipal y la ampliación de sus competencias. Así mismo han sentados las bases legales para institucionalizar la modernización municipal, no solamente mediante instrumentos de gestión y administración, como la planificación municipal y la gestión financiera, sino también por medio de la institucionalización de instrumentos de participación ciudadana en la gestión del desarrollo local.

V. La clasificación, criterios, y distribución de las competencias municipales en los 6 países de la región

En este título se analizarán los aspectos y características de las competencias de la región desde el punto de vista jurídico (Derecho público), criterios, clasificación y distribución de la misma. (El marco teórico conceptual general y doctrinal de las competencias se aborda de manera detallada en el IV capítulo de la tesis)

V.1. clasificación de las competencias locales

Según las constituciones y las leyes en la región de Centroamérica, el municipio tiene competencia para realizar toda clase de funciones que conciernen al máximo interés de la población de una determinada localidad". Para el tratadista guatemalteco CALDERÓN (2006:27) competencia significa: "las atribuciones y funciones que la ley otorga a los órganos administrativos".

La competencia es, en este sentido, un elemento esencial de todo Ente público, pues al tiempo que otorga legitimidad a su actuación, pone límites a la misma, para que exista plena congruencia con el principio básico relativo a que, en la función pública, solamente puede hacerse lo que la ley permite.

Es decir que el marco competencial está constituido por el conjunto de regulaciones, atribuciones y funciones, de los bienes y servicios que las municipalidades deben entregar a los ciudadanos.

No obstante, esas competencias que el municipio debe desarrollar, deben de establecerse bajo un criterio de atribución. En este sentido, el derecho positivo comparado, ha articulado dos sistemas para determinar las competencias de los poderes locales frente a los poderes centrales, como el de competencia enumerada y el del sistema de cláusula general característico del régimen anglosajón.

Competencias Enumeradas. Este tipo de competencias no permite a las entidades locales ejercer otras funciones que aquéllas que le atribuye la ley de modo concreto y expreso. Este criterio se resume en la denominada “Dillon's Rule”, que supone el principio jurídico de que una entidad municipal posee y puede ejercer los siguientes poderes y no otros: los que le han sido concedidos en términos expresos, los que sean ineludible consecuencia de las atribuciones expresamente otorgadas y los que resultan indispensables para el cumplimiento de los objetivos marcados¹¹³.

Sistema de Cláusula General. Frente al sistema anterior, la competencia se expresa en definiciones normativas amplias de carácter genérico. A veces esta formulación viene completada o precedida por una enumeración que destaca especialmente algunos aspectos de la competencia municipal.

¹¹³ Este sistema del Dillon`s Rule es aplicado en los Estados Unidos de Norteamérica, para ALBI, Fernando., (1966: 24, 25), expresa que "aún en aquellas legislaciones basadas en la más amplia autonomía local, no existe una regla general de competencia, sino que se actúa a base de un rígido criterio de atribuciones enumeradas, el cual, según el principio clásico de la Dillon`s Rule, no permite a las municipalidad ejercer otros poderes que aquellos que les han sido expresamente atribuidos o que se deriven directamente de los mismos."

El sistema de competencia de la vida municipal en los países de la región, está en los términos de cláusulas general, implícitamente consagrada en el texto constitucional dentro del término de la autonomía del municipio que comprende el derecho que tiene los municipios a intervenir en todos los asuntos que le atañe en la vida local. En dichos textos constitucionales se encuentran términos genéricos como:

- La administración de los intereses y servicios locales en cada cantón, está a cargo del Gobierno Municipal. (Costa Rica)
- ✓ Atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios. (Guatemala)
- ✓ Tienen competencia en materia que incida en el desarrollo socioeconómico de su circunscripción. (Nicaragua)
- ✓ Gestionar libremente en las materias de su competencia. (El Salvador)

A la luz de lo expuesto se trata de un sistema mixto de atribuciones competenciales en el espacio municipal, en cada una de las cartas magnas de los países de la región contiene el criterio de la cláusula general, que se expresa en definiciones normativas amplias de carácter genérico. En sus respectivas leyes del régimen municipal (Ley de Municipios o Código Municipal), se le atribuye un número de competencias sobre las que el municipio puede ejercer que están tácitamente expresadas en la ley y que la doctrina las clasifica como propias o exclusivas.

Este sistema mixto de atribuciones de las competencias conlleva diversas interpretaciones. En los preceptos constitucionales, los términos utilizados son muy genéricos, amplios y ambiguos, porque no expresa cuáles son esas materias en competencias que el municipio puede ejercer; es decir que son conceptos jurídicos indeterminados.

En la ley del régimen municipal se establecen las competencias que puede ejercer el municipio en el límite de la circunscripción municipal y en aquellos asuntos que sean propios de la vida local y las que le atribuyan otras leyes, es decir que leyes fijan las materias en las que ha de intervenir el municipio. No obstante, en este punto, el sistema jurisprudencial tiene la tarea de definir cuáles son

esas materias que el municipio debe intervenir, porque puede que haya un vaciamiento del contenido competencial por parte del legislador sectorial.

Hay que destacar que, con las reformas constitucionales, las cosas han cambiado en sentido positivo para los municipios, pues es la propia Constitución que consagra la autonomía y el derecho que tiene los municipios de intervenir en el desarrollo de su localidad. Son algunas de las bases que sustentan la esencia que forman una especie de continuidad y perfección en temas de competencias, cuya función le atribuye la responsabilidad del desarrollo de su circunscripción.

Las Constituciones de cada país de la región, han establecido al Ente menor “el municipio” autonomía necesaria para la gestión de sus respectivos intereses. Se requiere de voluntad política y una visión integral por parte del Estado para garantizar esa autonomía.

El esfuerzo por fortalecer la autonomía, sus competencias y fortalecer la institucionalidad del municipio, los Estados de la región han dado ciertos avances en materia legislativa que a continuación se expone:

No existe criterio claro en la clasificación, ni en la distribución de las competencias locales en las legislaciones de la región centroamericana, ya que la legislación utiliza preceptos y términos de competencia, amplias e indeterminadas que pueden dar lugar a diversas interpretaciones.

Así, en cada una de las leyes o códigos municipales se encuentra una larga lista de competencias que van desde promover la salud comunal pasando por la construcción y mantenimiento de vías intermunicipales, puentes, calles, aceras, parques, plazas, acueductos, alcantarillados, canchas deportivas, mercados, rastros, hasta la preservación de medio ambiente, la planeación y uso del suelo, la promoción de la cultura, el impulso del turismo, la protección de los derechos humanos, la prestación de servicios de aseo, barrido de calles, recolección y disposición final de basura, administración de cementerios y de una manera general todos los demás asuntos que sean propios de la vida local o que tenga que ver con el desarrollo del municipio.

Esta larga lista de competencias hace difícil la tarea del municipio en cumplirlas y desarrollarlas en cada materia, pues los municipios no cuentan con una financiación adecuada y capacidad técnica. Además, la ley dicta las competencias a desarrollar igual para todos los municipios en general, no hace las diferencias de municipios grandes, medianos o pequeños u otros factores. El reconocimiento de una competencia general para actuar en aquellos asuntos que puedan considerarse de interés municipal, no le garantiza competencias en materias concretas a los municipios.

Según la doctrina, y las legislaciones, las competencias que desarrolla el municipio las clasifica como atribuidas o propias, es decir aquellas competencias que se encuentran taxativamente enumeradas en las leyes municipales, o sea que serán ejercidas en régimen de autonomía bajo su propia responsabilidad. Al determinar las competencias en las leyes de municipios o código municipal, se utilizan expresiones tan genéricas como: promover, desarrollar, o protección civil, protección del medio ambiente, etc., debiendo entenderse que el municipio asume la totalidad de la competencia decisoria sobre la materia. Es decir que el municipio tiene la facultad de promover toda clase de actividades materialmente situadas en ese su ámbito.

Para los municipios grandes y medianos, ellos pueden desarrollar algunas de las competencias que la ley mandata. La realidad de los municipios pequeños y alejados del poder central, es otra. Porque asumen competencias sin tener claro cuales es su ámbito de actuación, ni cuales competencia asumir o cuales no puede asumir, muchas de ellas las asumen, porque tradicionalmente las han venido asumiendo sin tener en cuenta que la ley le ha dado la responsabilidad del desarrollo de su municipio.

Se puede observar que, en todas las legislaciones de los países analizados, las competencias se encuentran explícitamente y generalizada para todos los municipios, lo que la doctrina la define como competencias propias.

V.1.1) Competencias propias

Son aquellas que se ejercen dentro del marco de la autonomía municipal y bajo su propia responsabilidad. Dicho de otra manera, son aquellas administradas directamente por un solo nivel de gobierno, en este caso el municipio sin mayor intervención de otros niveles, por lo que la municipalidad se convierte en la única responsable directa ante los beneficiarios que están dentro de su radio de autonomía.

Los gobiernos municipales son responsables por la operación eficiente de los servicios prestados localmente administrados de manera integral de todos los insumos requeridos para ofrecer la cantidad y calidad esperada por los usuarios.

Este tipo de competencias (las propias) deben de incluir todos aquellos servicios prestados localmente dentro de la circunscripción municipal, es decir, que son competencias exclusivas que se circunscriben a una jurisdicción municipal y por esa razón son de la incumbencia específica de la corporación municipal de ese municipio. Las acciones que se derivan de estas competencias deben realizarse bajo la responsabilidad y dirección del gobierno municipal y no pueden transferirse ni delegarse a otras instancias del gobierno central.

Las competencias que tradicionalmente han desempeñado los municipios y que son eminentemente municipales, son las siguientes: la recolección y disposición de los desechos sólidos, los mercados públicos, la administración de los cementerios y la autorización y emisión de permisos de construcción, son servicios legalmente asignados a las municipalidades y efectivamente prestados por ellas en todos los países de la región.

Es el caso de la construcción y mantenimiento de caminos vecinales y la administración de los mercados públicos, son fundamentales para abastecer los centros urbanos, así como la administración de los cementerios, cuya importancia es evidentemente poco visible, pero su inexistencia o mal funcionamiento generaría importantes trastornos en las sociedades.

La construcción y sobre todo el mantenimiento de los caminos vecinales, es una competencia asignada a las municipalidades y desempeñada por éstas, a excepto Panamá¹¹⁴.

Las competencias en materia de urbanismo como en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua que son propias del municipio a excepto Costa Rica y Panamá que tiene una ley de Urbanismo. Los gobiernos municipales tienen las competencias en este tema, pero carecen de suficientes recursos económicos y técnicos para actuar y muchas veces es el gobierno central quien tiene la tutela de la competencia urbanística especialmente en los municipios con ciudades grandes y de cabecera departamental¹¹⁵. En este punto muy bien señala BORJA (2001:22), que "históricamente los gobiernos de las ciudades latinoamericanas se han encontrado bajo una doble tutela; por un lado, el gobierno nacional y por otro los gobiernos regionales o provinciales, ya se tratará de un país de organización federal o unitaria. Esta doble dependencia centralizada sometía a la ciudad a un control centralizado sobre competencias y recursos"

Otro tema importante en materia de competencias, es el abastecimiento de agua potable, generalmente ligado al alcantarillado o drenajes, con excepción de El Salvador, Panamá y Nicaragua, el servicio de agua potable lo presta el gobierno central. Está claro que cuando el servicio no funciona o es de difícil manejo por las circunstancias ambientales, geográficas u otras, el Estado se las delega al municipio, como en el caso del agua potable de los municipios de Matagalpa y Jinotega, en Nicaragua.

¹¹⁴Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible (1999), Capítulo 8, Op. cit., pág. 24 y ss.

¹¹⁵ En el caso de Nicaragua las competencias en tema de urbanismo son propias del municipio a partir de la reforma de 1995, a excepto en el municipio de Granada (que es cabecera departamental del departamento de Granada), que son compartida con el gobierno central por motivos del patrimonio Cultural. Ley de Protección al Patrimonio Cultural de la Nación, Decreto No. 1142, publicada en la Gaceta, Diario Oficial 282 del 2 de Diciembre de 1982 y sus reformas

Entre los servicios aquí denominados esenciales, está: el de policía de tránsito y el de alumbrado público son los menos municipalizados, son ejecutados por el gobierno central. En Guatemala son prestados por las municipalidades y parcialmente por el gobierno central.¹¹⁶

En la tabla siguiente se exponen las competencias que actualmente prestan los municipios de Centroamérica y que están relacionados por diversas materias como servicios públicos esenciales, administración, salud, medioambiente, ordenamiento urbano, es decir en la provisión de los servicios públicos lo cual ha generado una dependencia y subordinación municipal a la ejecución de las políticas nacionales.

Tabla II. 4.

Administración local Relacionado con el gobierno	Elección del gobierno, organización, funcionamiento y administración del gobierno municipal.
Relacionadas con la prestación de servicios públicos municipales	a) Agua y saneamiento b) Mercados y rastros c) Calles y caminos vecinales
Relacionadas con el ordenamiento urbano	a) Planeación del desarrollo urbano b) Licencias para nuevas urbanizaciones c) Autorización de remodelación de viviendas en los sitios históricos d) Regulación del transporte urbano
Relacionadas con la salud e higiene comunitaria	a) Construcción y mantenimiento de centros de salud comunitarios de infraestructura menor b) Participación en campañas de salud c) Recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos

¹¹⁶ Estado de la Región, (1999), *Ibíd.*, pág. 242
148

	d) construcción y administración de cementerios
Relacionadas con la promoción de la cultura y el deporte	a) Bibliotecas b) Ferias c) Construcción de instalaciones deportivas d) Preservación de monumentos históricos e) Promoción del turismo
Relacionadas con el medio ambiente	a) Promoción y defensa del medio ambiente (en Nicaragua es compartida). Promoción y defensa del medio ambiente

Se puede observar que en la normativa del ámbito local en los países de la Región no incluye competencias propias o funciones sustantivas que sean relevantes para la promoción del desarrollo local. Ello explica que los municipios centroamericanos no incluyan la gestión de escuelas y hospitales, el manejo de estaciones de tratamiento de desechos sólidos, plantas de tratamiento de aguas servidas, la planificación del territorio y gestión del uso del suelo para fines residenciales, industriales, agricultura y servicios, como es el caso de los municipios de países desarrollados. Debe indicarse para el caso de Guatemala y El Salvador, que las reformas recientes les han asignado a las municipalidades responsabilidades en el campo de la educación.¹¹⁷

Según el concepto doctrinal y la legislación, éstas serían las competencias propias y que tradicionalmente han venido prestando los municipios de la región centroamericana.

¹¹⁷ En los países de mayor desarrollo y en los cuales los municipios manejan con autonomía sus competencias propias, un elemento central de su gestión lo constituye la planificación del territorio y la gestión del suelo en sus diferentes usos. El manejo autónomo de esta función al nivel local es de carácter estratégico pues le permite al municipio planificar y controlar el desarrollo de los asentamientos humanos así como el desarrollo de las bases productivas de su territorio (agricultura, industria, servicios, recursos naturales). Esta articulación entre asentamientos humanos y procesos productivos constituye la fundación municipal para la promoción del desarrollo local y la creación de empleos e ingresos de sus ciudadanos. Véase AGUILAR, Justo., (2000) Descentralización y el Fortalecimiento Municipal el Caso de la Región Centroamericana y República Dominicana, Ciudad Universitaria Rodrigo Facio, Costa Rica.

Se puede observar que en algunas competencias de los gobiernos locales están limitadas a la construcción y mantenimiento de obras de infraestructura menor, ya que actividades sustantivas de responsabilidad mayor y que inciden en el desarrollo de una comunidad como: la educación, salud, bienestar social, vivienda, acueducto, alcantarillado, son realizadas en la mayoría de los casos, por el nivel nacional o compartidas con el Ente local, pero en la práctica se da que en algunos casos, el municipio las asume como propias.

Muchas de estas competencias se reducen su ejecución o se cumplen de forma ineficiente, ejemplo; planeamiento urbanístico, protección del medio ambiente, la gestión de infraestructuras educación y salud y depuración de aguas, la gestión de residuos, y de energía; sumándoles, desde las ayudas sociales hasta establecimientos como guarderías, asilo de anciano o adulto mayor, en materia cultural y de deporte, así como el fomento de la economía.

Sin embargo la ley de municipio de cada país de la región enumera desde Ejecución de planes, de desarrollo local, control de la nomenclatura y ornato público, promoción de la educación, la cultura, el deporte, la recreación, las ciencias y las artes programas de salud regulación y supervisión de los espectáculos públicos y publicidad comercial, impulso del turismo promoción de la participación ciudadana prestación del servicio de aseo, barrido de calles, recolección, tratamiento y disposición final de basuras, servicio de cementerios servicio de policía municipal, autorización y regulación del funcionamiento de loterías, rifas y otros similares.

Las competencias que se enumeran en la ley son extensas, las municipalidades no logran cumplir con todas el directorio de competencias que la ley mandata. Se puede observar que la ley enumera una lista muy ambigua tiene conceptos indeterminados en materia de competencias que en la tabla siguiente se expone.

Tabla II. 5. Competencias propias legitimadas en la legislación municipal de cada uno de los 6 países centroamericanos.

País y su ley del régimen municipal	Artículos en la ley que respaldan las competencias propias
-------------------------------------	--

Salvador Código Municipal	Arto 4.- competencias circunscritas a "promocionar", "regular", "controlar", "fomentar" e "impulsar", y determinar en cuanto a prestación de servicios de aseo, barrido de calles, recolección y disposición final de basura, cementerios y de una manera general todos los demás que sean propios de la vida local.
Honduras ¹¹⁸ Las de Municipalidades	Arto 13. Desde la elaboración y ejecución de planes de desarrollo del municipio; ornato, aseo e higiene municipal; agua potable, alcantarillado, construcción y mantenimiento de vías públicas, cementerios, mercados, rastros y procesadoras de carne, municipales; protección de la ecología, del medioambiente, limpieza y control sobre las vías públicas urbanas, aceras, parques y playas, señalamiento vial urbano, terminales de transporte urbano e interurbano, fomento y regulación de la actividad comercial, industrial, de servicios y otros; control y regulación de espectáculo, bares, clubes nocturnos, expendios de aguardiente, Promoción del turismo, la cultura, la educación y el deporte, cuerpos de bomberos; celebración de contratos de construcción, mantenimiento de los servicios, públicos u obras locales con otras entidades, coordinación de sus programas de desarrollo con los planes de desarrollo nacionales, entre otros.
Guatemala Código Municipal	El Código Municipal establece en sus artículos 6. Que las competencias de las Municipalidades propias son todas aquellas inherentes a su autonomía establecida constitucionalmente de acuerdo a sus fines propios. Artículo 68. Las competencias propias deberán cumplirse por el municipio, por dos o más municipios bajo convenio, o por mancomunidad de municipios.
Costa Rica ¹¹⁹ Código Municipal	Arto 3, párrafo 3.- La municipalidad podrá ejercer las competencias municipales e invertir fondos públicos con otras municipalidades e instituciones de la Administración Pública para el cumplimiento de fines locales, regionales o nacionales, o para la construcción de obras públicas de beneficio común, de conformidad con los convenios, que al efecto suscriba.
Panamá. Sobre el Régimen	Artos 17 y 18.- Los Concejos Municipales tendrán competencia exclusiva, para el cumplimiento, de las siguientes funciones. Que va desde Formular, colaborar, asesorar el Ministerio de Planificación y Política Económica, la política de desarrollo del Distrito y de los Corregimientos; aprobar el plan de obras públicas, el presupuesto de rentas y gastos; crear empresas municipales, crear o suprimir

¹¹⁸ Los numerales 1, 2, 4, 6, 8, 11, 13, 16, 17 y 18 del arto. 13 de la Ley de municipalidades de Honduras, reformado por Decreto 48-91 del 23 mayo de 1991.

¹¹⁹ Los artículos 3 7 9, a del código municipal de Costa Rica están reformado por el art. 17 de la Ley N° 8801 del 28 de abril de 2010.

<p>Municipal.</p> <p>El ejercicio de las competencias propias del municipio están dentro del capítulo I, de los Concejales</p>	<p>empleos; establecer impuestos, contribuciones, rentas, derechos y tasas, crear y mantener empresas y servicios de utilidad pública, agua, luz, teléfonos, gas, transporte, alcantarillado y drenaje; Construir mataderos, mercados, crematorios, cementerios públicos, Construir, conservar y mejorar las plazas, parques, paseos y vías públicas municipales, defender y fomentar la riqueza forestal, fomento y formación de cooperativas, la cultura, escuelas primarias, vocacionales, y especiales, bibliotecas, museos y academias de enseñanzas especiales, todos las demás señaladas por la Constitución y las Leyes.</p>
<p>Nicaragua</p> <p>Ley de Municipios (40-261)</p>	<p>Arto 7. El Gobierno Municipal tendrá, entre otras, las competencias siguientes. Que van desde promover la salud comunal, pasando por la construcción y mantenimiento de vías intermunicipales, puentes, cementerios, calles, aceras, parques y plazas, acueductos, alcantarillados, canchas deportivas, mercados, rastros, hasta la preservación de medio ambiente, la planeación y uso del suelo, la promoción de la cultura, el impulso del turismo y la protección de los derechos humanos, entre otros.</p>

El estudio de la Descentralización Fiscal en Centroamérica (ESPITIA 2004:32-36) analizó que las competencias realizadas por las municipalidades son de niveles de baja eficiencia. El impacto de los servicios prestados por la municipalidad y las posibilidades ofrecidas para mejorar la calidad de vida de los habitantes es casi imperceptible¹²⁰.

Las municipalidades pequeñas e intermedias limitan sus actividades en el sector social a conservar la infraestructura de escuelas y puestos de salud, salvo municipios con mayor capacidad económica e institucional como San Pedro Sula en Honduras, que destina partidas anuales para el

¹²⁰ Dicho estudios se realizó en el año 2004 y en él años 2014 las cosas en términos de cumplimiento de competencias ha cambiado poco. Según el informe de la Organización de las Naciones Unidas hace una clasificación de los niveles de pobreza. Clasifica a Costa Rica en un nivel de desarrollo humano alto: Costa Rica No 62. En desarrollo humano medio, está Honduras No 120 y El Salvador No 107, Nicaragua No. 129 y Guatemala No. 133. Informe sobre Desarrollo Humano (2013). “El ascenso del Sur: Progreso humano en un mundo diverso”. Programa de las Naciones Unidas (PNUD).

mantenimiento del hospital y para el pago de salarios de médicos, enfermeras y maestros, además de prestar el servicio de recolección de basura a los hospitales sin cobrar la tasa correspondiente (Ibídem: 36).

En este contexto, las municipalidades no juegan un papel protagónico en el proceso de desarrollo de sus territorios; son imperceptibles para la comunidad y en alguna medida para el gobierno central. Por lo tanto, es necesario definir entre los niveles de gobierno las responsabilidades de competencias y recursos dentro de una política integral de modernización del Estado, aplicando los principios de concurrencia, coordinación y subsidiariedad. (Ibídem).

La legislación municipal de competencias no guarda relación con las posibilidades de asignación de recursos. El resultado de esta discrepancia, es notorio el incumplimiento, producto principalmente de la insuficiencia de fondos, aunque intervienen otros factores. Con sentido común, esto implica, que una primera fase de descentralización supondría un programa de apoyo al desarrollo pleno de las competencias municipales, de manera clara y demarcada las fronteras entre la intervención del gobierno local y la del gobierno central.

Por ejemplo, en Guatemala para responder a las nuevas necesidades de gestión, el Código incluyó la modernización de las administraciones municipales, mediante la creación principalmente de la oficina municipal de planificación y la de administración financiera. El Concejo Municipal emite su propio reglamento interno de organización y funcionamiento; los reglamentos y ordenanzas para la organización y funcionamiento de sus oficinas, así como el reglamento del personal y demás disposiciones que garanticen la buena marcha de la administración municipal, mayor eficiencia en los servicios públicos municipales y la administración en general del municipio. Finalmente, señala, dentro de las competencias propias del municipio, la modernización tecnológica de la municipalidad y de los servicios públicos municipales o comunitarios.

El Salvador, el arto 31 en el inciso 4 del Código Municipal establece como obligación, realizar la administración municipal en forma correcta, económica y eficaz. En el inciso 5 determina que se deben prestar los servicios públicos locales en forma eficiente y económica.

En Honduras, la Ley de Municipalidades confiere a las autoridades municipales suficientes poderes para facilitar al ciudadano el acceso a los servicios que ofrecen las municipalidades.

La normativa existente en las legislaciones de los países de la región, no define de forma clara las competencias propias o exclusivas de los gobiernos municipales y gobiernos regionales en el caso de Nicaragua, ni la obligatoriedad de asumirlas, ni el estándar de servicio mínimo correspondiente. Esto impide apreciar el costo de estas responsabilidades para fines de compensación por parte del Estado y dificulta el monitoreo del desempeño de los gobiernos municipalidades en toda la región.

Otra semejanza importante que se encuentran en la legislación municipal de los países de la región son las que la doctrina las clasifica como competencias concurrentes o compartidas.

V.1.1.1) La ambigüedad de la ley en régimen de las competencias propias de los municipios en la región de Centroamérica

En los países de Centroamérica las competencias municipales están enunciada en sus referidas constituciones en una cláusula general¹²¹ que expresa una normativa amplia de carácter genérico. Así mismo las leyes municipales (códigos municipales o leyes de municipios), reafirman el precepto constitucional como expresión del Estado en el territorio nacional.

Las competencias municipales en sentido estricto, son las correspondientes al denominado “círculo de acción propia” de los municipios: competencias propias, vinculadas a la gestión de todos los asuntos de la comunidad local, esto son, las derivadas de la cláusula general de competencia¹²².

¹²¹ La Técnica de la cláusula general (principios de generalidad), identifica el ámbito de competencias local, con la esfera de los asuntos locales, es decir todo lo que sea de interés del municipio se considera de competencias municipal. Este principio fue desarrollado en Francia y en los países de influencia napoleónica e inspirada en el Pouvoir municipal.

¹²² VELASCO CABALLERO, F., (Dir.), (2010) “Gobiernos locales en Estados federales y descentralizados: Alemania, Italia y Reino Unido”, pág. 89

Es decir, que las competencias del municipio han de ser las propias, sin intervención de otro nivel de gobierno, al respecto ENTRENA CUESTA, (1967:860) define; que las "competencias propias o Institucionales son las netamente municipales, puesto que corresponde al municipio como Ente público y solo él puede ejercitarlas. Las acciones que se derivan de estas competencias deben realizarse bajo la responsabilidad y dirección del gobierno municipal y no pueden transferirse ni delegarse a otras instancias del gobierno nacional¹²³".

Con base a lo anterior y compartiendo el concepto de ENTRENA CUESTA, se puede afirmar que las competencias en los municipios de la región centroamericana, están bajo este régimen de competencias propias, funciones privativas del municipio por excelencia y que están relacionadas con la prestación de servicios públicos locales como: los acueductos, alcantarillados, pavimentación, salubridad, alumbrado de calles, tránsito vehicular, recolección de basura, parques, mercados, cementerios, urbanismo, etc.

La competencia municipal en los municipios de la región, tiene determinado su espacio de gestión que lo da la autonomía municipal. Sin embargo, no acierta a precisarlo completamente, y en la práctica se dan duplicidades con las competencias de otras administraciones, o asumen competencias sin tener los recursos suficientes por la ausencia de responsabilidad del gobierno central en su ejercicio. En tales circunstancias expuestas, se supone que debe existir coordinación entre los diferentes niveles de gobierno, lo que conlleva a esta situación a expresarse en una zona gris que confunde ámbitos de actuación tanto de la administración central como la administración local.

Ese ámbito de actuación que se determina en una "zona gris", se da en el ámbito de gestión de la competencia del municipio y que se respalda en varias normas que ligan la intervención del gobierno municipal en áreas de actuación que tradicionalmente son competencia del gobierno

¹²³Al respecto véase también ENTRENA CUESTAS, R., (1998), "Curso de Derecho Administrativo" Duodécima Edición, Editorial Tecno. S.A. Madrid, págs. 220,221
155

central. Los códigos municipales o leyes de municipios, cuentan con mandatos amplios que permiten el ejercicio de actividades no identificadas de forma explícita.

Tabla. II. 6: Norma jurídica del amplio ámbito competencial que le otorga el Código Municipal.

Panamá	Artículo 3. Las autoridades municipales tienen el deber de cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes de la República, los decretos y órdenes del Ejecutivo y las resoluciones de los tribunales de justicia ordinaria y administrativa.
Costa Rica	Artículos 6, 7 y 62. Subvención a actividades sociales.
Nicaragua	Nicaragua al tenor de artículo 6. “(...), tienen competencia en todas las materias que incidan en el desarrollo socio-económico y en la conservación del ambiente y los recursos naturales...”
El Salvador	Artículo 5. Las Competencias establecidas en el artículo anterior, no afectan las competencias de carácter nacional conferidas a las diversas entidades de la administración pública.
Honduras	Artículo 299. El desarrollo económico y social de los municipios debe formar parte de los programas de desarrollo nacional.
Guatemala	Artículo 67. “El municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias puede promover toda clase de actividades económicas, sociales, culturales, ambientales, y prestar cuantos servicios contribuyan a mejorar la calidad de vida, a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la población del municipio.” Es importante destacar, en este sentido, el amplio ámbito competencial que le otorga el Código Municipal.

Es evidente la actuación de los municipios en el desempeño de las competencias, pues estas se amparan en la ambigüedad de la expresión de la ley. Por ejemplo: en El Salvador; la ley comprende también “competencias propias de la vida local”. En Costa Rica; la norma permite la subvención de actividades sociales aunada a la posibilidad de constituir establecimientos públicos industriales y comerciales. En Guatemala, Honduras y Nicaragua; queda abierta la posibilidad de ligarlos a los “intereses o fines propios del municipio”. En este último país, el concepto de servicio de utilidad pública crea una gama de actividades de tal amplitud como sean las que presta en el territorio el gobierno central.

En la práctica, está ambigüedad o falta de claridad de obligaciones del gobierno, está ligada a la ausencia de cobertura que genera la prestación de facto de servicios que no están asignados a los

gobiernos municipales con claridad, por ejemplo: en la infraestructura social y de caminos vecinales, la contratación de maestros, de enfermera, establecimiento de escuelas municipales, asumen roles en materia de seguridad, empleo y servicios sociales, gastos de personal necesario para atender los servicios de educación y salud, entre otros. Importante señalar que la titularidad de estas competencias se mantiene en las secretarías del Estado o Ente central. Es evidente la necesidad de una definición de roles gubernamentales en el territorio y procedimientos claros para la asignación de nuevas competencias que origina la dinámica de la demanda social¹²⁴.

El régimen competencial municipal de la región abarca un espacio amplio y flexible, lo cual es materialmente imposible que todos los municipios de la región puedan desarrollar todas las competencias asignadas por el ordenamiento jurídico. En este sentido, es importante recordar que los municipios constituyen entidades públicas con personalidad jurídica plena y autonomía política (autonomía local) diferenciadas, en este sentido de toda la organización territorial del Estado central.

Si bien es cierto que las competencias municipales referidas a las materias enunciadas en la ley de municipio, son las propias, entonces, las demás competencias son “distintas de las propias”, es decir competencias impropias. En derecho comprado en la legislación española y en la doctrina en así lo ha definido.¹²⁵

¹²⁴ CASTILLO BLANCO, Federico., et al, (2003), Op. cit., pág. 254 expresa que en la actualidad y tras este proceso, en la mayoría de los países de América Latina, con más dificultades que ventajas como decimos, los municipios han asumido por completo su rol de administraciones locales, de organizaciones prestadoras de servicios públicos, pero han perdido buena parte del contenido político que deberían desplegar como nivel de gobierno y han descuidado el ejercicio de expresión democrática que debe plantear todo poder público. En definitiva, los entes locales se han convertido esencialmente en entes gestores, difuminándose su discurso político y perdiendo peso, en consecuencia, en la estructura institucional de distribución de competencias y toma de decisiones. A menudo parece haberse olvidado que tan importante como la correcta gestión lo es el posicionamiento político e ideológico de los entes locales, como parte de la estructura del Estado, ante cualquier problemática o debate público.

¹²⁵ Arto 7.4 de la LRSAL (LBRL) "Las Entidades Locales solo podrán ejercer competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública. A 157

Para CALATAYUD PRATS, J (2016:143,144), las competencias distintas de las propias y de las delegadas son aquellas competencias que no han sido atribuidas como propias a los municipios ni tampoco delegadas y que, sin embargo, están siendo ejercidas por el municipio.

Las competencias impropias según ENTRENA CUESTA, (1998:221) "son las que ejercita como órgano de otro ente, sin que, por tanto, actué en condiciones de Ente público, por lo general se trata de funciones estatales y le son atribuida en forma absoluta o relativamente exclusiva. Es decir que no forman parte de la autonomía municipal, se ejercen en los términos de la delegación o asignación, que pueden prever técnicas de control u oportunidad sin perjuicio del respecto de la potestad de autoorganización de los servicios de la entidad local".

Como ya se ha expresado anteriormente, los municipios de la región tienen competencias propias que listan en su marco de ley, la gama del tema en materia de competencias es amplia. Siguiendo el concepto de ENTRENA CUESTA en los municipios de la región, las competencias impropias, o competencias distintas de las propias, serían aquellas que el municipio las asume sin tener los recursos suficientes, o por el traslado de competencias de hecho.

Se puede observar que la normativa municipal ha optado por señalar una serie de materia sobre las que los municipios podrán ejercer competencias, ello no significa que tales competencias enumeradas en la ley sean las únicas que puedan ejercer las entidades municipales y no se les pueden llamar impropias. La propia norma constitucional faculta al municipio para intervenir en cualquier asunto que incida o trate de incidir en el desarrollo socioeconómico de su territorio.

estos efectos, serán necesarios y vinculantes los informes previos de la Administración competente por razón de materia, en el que se señale la inexistencia de duplicidades, y de la Administración"

El problema se estila en la falta de recursos y la falta de capacidad técnica que tienen los municipios para cumplir con eficiencia sus competencias. También la ausencia del gobierno central en cumplimiento de sus propias competencias, los municipios tienen que tapar baches dejando a un lado o cumpliendo ineficientemente sus competencias propias y enumeradas por la ley. CASTILLO BLANCO et al., (2003:254) acertadamente expresa; "ciertamente, y aun cuando la centralidad del Estado ha venido relegando a los gobiernos locales a meros ejecutores de políticas adoptadas en otros niveles de decisión y ha condenado a los municipios a dedicar sus mejores recursos a superar los problemas más acuciantes, es preciso retomar un nuevo impulso del gobierno local".

Este criterio de BOQUERA (1966:885), es óptimo cuando manifiesta que "la distribución de la competencia in genere en círculos de competencia exclusiva para unas y otras personas públicas, no impide, ni obstaculiza la colaboración, la cooperación, que es necesario que existan entre todos los sujetos dotados de poder público. Al contrario, dicha forma de determinación de la competencia es la única manera de hacer posible la colaboración entre ellos. Porque se colabora cuando se tiene algo propio que ofrecer y algo propio para qué pedir. Cuando no se tiene nada, no se colabora, se sirve". Las municipalidades de la región en la práctica son un apéndice del gobierno central.

El problema estriba en que las competencias propias están vinculadas a la financiación de la misma, pues es incuestionable que el ejercicio de las competencias requiere necesariamente de una financiación suficiente y adecuada para su desempeño.

Por lo tanto y para el correcto funcionamiento del sistema competencial, hay que evitar que los municipios o el gobierno central y demás entidades autónomas y descentralizadas, ejerciten o desarrollen competencias que no les corresponden, al margen de los mecanismos de cooperación y colaboración establecidos, ya que esto supondría un atentado y una vulneración del sistema de distribución competencial.

V.1.2) Competencias, compartidas, concurrentes e indistintas

Las Constituciones de cada país dejan claro la colaboración de los poderes entre sí, admite la existencia de comunicación entre los niveles de gobierno. En el alcance de la autonomía municipal; no solo existen las atribuciones de competencias exclusivas, sino que existen ámbitos en los que el Gobierno central puede y debe retener potestades relevantes que permitan la acción unitaria del Estado. En ese sentido en el radio de acción del municipio, se encuentran las configuraciones de competencias compartidas, concurrentes e indistintas.

Así, entendemos por competencia compartida aquella en la que algunas funciones corresponden a una entidad (al Estado) y otras funciones a las restantes (municipalidades). Por ejemplo: en materia de educación, cabe pensar que corresponda al Estado la determinación de los planes de estudios (itinerarios curriculares de las enseñanzas oficiales), en todos los niveles y en todo el territorio de la República; en tanto que correspondan a los municipios aspectos relativos a la gestión administrativa de la educación (construcción, equipamiento y mantenimiento de colegios, etc.) (GAMERO CASADO, 2006:40)

En las competencias compartidas son las obligaciones que el municipio debe coordinar con las instituciones rectoras creadas por el Estado para formular las políticas y ejecutar las funciones especiales que tienen asignadas en los ámbitos sectorial y nacional. Las Leyes que regulan a las instituciones rectoras especifican las funciones que deben coordinarse, incluyendo la descentralización de las mismas.

Las autoridades municipales de la región cuando se encuentran en el caso de desarrollar las competencias compartidas, su responsabilidad es: en identificar las necesidades, riesgos y problemas que enfrenta el municipio en las áreas económicas, sociales y culturales. Gestionar ante las instituciones “competentes” del Estado su intervención para que se apliquen, en coordinación con los gobiernos locales, las medidas y acciones que convengan al municipio. Iguales gestiones deben plantearse en las instancias de coordinación departamental y regional para compartir esfuerzos mancomunados entre los municipios que confronten situaciones similares. (PINTO, 2001:16)

GAMERO CASADO, (2006:40 y ss.) Expresa que las "competencias indistintas son las que pueden ser desempeñadas por cualquiera de los poderes públicos concernidos, cada uno en el marco de sus respectivos intereses". En todos los sistemas de reparto competencial suele servir de modelo el ejemplo de la cultura o el deporte: tanto los municipios, como el Gobierno central, ejercen esas competencias en función de la escala del interés público concernido. Así, es usual que existan instalaciones deportivas de titularidad municipal (normalmente, para fomento del deporte popular), y otras, de mayores dimensiones, de titularidad del Estado, para la celebración de campeonatos o competiciones deportivas que exigen un equipamiento más costoso o un aforo mayor.

Existe una competencia concurrente cuando el Estado y el municipio poseen una misma competencia funcional sobre una misma materia, es decir, cuando las dos entidades territoriales concurren en la legislación sobre un mismo ámbito material. "Estas son congestionadas y por ende la responsabilidad de la misma es compartida entre el municipio y el gobierno central, siendo uno de los niveles de gobierno, el titular de la competencia y el responsable de rendir cuentas en representación de los comprometidos." (CESAR VARGAS, 2010:75)

En ocasiones el ejercicio por parte del Estado de su competencia básica, se extiende más allá de la función legislativa, pasando a ejercer el municipio una simple reglamentación o de ejecución de la normativa estatal. La competencia concurrente, en tanto supone en principio que Estado y municipio pueden legislar sobre una misma materia, tiene en el concepto de lo básico sus elementos determinantes. Ejemplo de éstas son: educación, cultura, protección de la infancia, medio ambiente, agua potable, etc. Se puede apreciar una tendencia de competencias compartida, caso que se da en todos los países de la región.

No obstante, existe otro elemento en las competencias concurrentes y son las de alta externalidad CESAR VARGAS, (2010:80). Expone que, en estas competencias, los gobiernos municipales se responsabilizan por alguna de las funciones en estos sectores, en especial de aquellas que involucran el trabajo con las comunidades. Por ejemplo, en la lucha contra la pobreza, aquí el gobierno municipal puede identificar a los beneficiarios de los programas basándose en una

metodología diseñada por el gobierno central. Alimentar los sistemas de información, coordinar las acciones llevadas a cabo en el territorio con el fin de facilitar la entrega de los subsidios y asegurar efectivamente que los programas lleguen a quien corresponde, además de dar seguimiento al cumplimiento de las actividades metas.

Otro ejemplo muy destacado en los países de la región, es la promoción del desarrollo económico local, este es otro sector en que los gobiernos municipales están obligados a desarrollar planes relacionados con la competitividad local; formular proyecto de inversión en sectores potenciales de la economía local, fomentar la inversión privada, identificar mercados y negocios potenciales, entre otros. El gobierno nacional debe diseñar un marco regulatorio claro, para las iniciativas del desarrollo local y brindar asistencia técnica en la formulación y ejecución de los proyectos, promover cadenas productivas y fortalecer la competitividad nacional.

Por ejemplo, en el ordenamiento régimen jurídico local de Guatemala ofrece distintos mecanismos que coadyuvan para un mejor desempeño municipal a nivel local y personal en el ejercicio de las competencias legalmente asignadas. En este contexto, el Código Municipal, en su artículo 94, establece que las municipalidades, en coordinación con otras entidades municipalistas y de capacitación, tanto públicas como privadas, debe promover el desarrollo de esfuerzos de capacitación a su personal por lo menos una vez por semestre, con el propósito de fortalecer la carrera administrativa del empleado municipal y el desempeño de los mismos en el ámbito de atención y desarrollo en el gobierno local. El Concejo Municipal cuenta con una oficina municipal de planificación que según, coordina los diagnósticos, planes, programas y proyectos de desarrollo del municipio.

La decisión de que si una competencia debe de ser concurrente o exclusiva no depende tanto de la complejidad de los procesos o las atribuciones y responsabilidades inherente a ella, sino del esfuerzo institucional y financiero que demanda su atención y las de las externalidades que genera.

Cuando la naturaleza de una competencia exige un esfuerzo conjunto y articulado del gobierno nacional y gobierno locales y/o genera altas externalidades, esta no puede clasificarse como exclusiva, debe ser concurrente.

En la práctica real, las responsabilidades de las competencias concurrentes y compartidas, no se han identificados los servicios específicos cuya responsabilidad de prestación se entiende compartir. En las legislaciones; el concepto competencial es muy genérico, por tanto, se requieren reformas a la normativa actual que delimite mejor quién hace qué, con qué nivel de responsabilidad y con qué recursos.

Tabla II. 7: Tipo de Competencias Concurrentes que cumplen las municipalidades de la región Centroamericana

COMPETENCIAS CONCURRENTES	AREA TEMATICA	FINANCIAMIENTO
Construcción de mejoramientos de infraestructuras de servicio sociales y de gobierno	Agua potable, Saneamiento básico Alcantarillado, Electricidad, Infraestructura social como; Educación, Salud e Higiene comunal, etc. Infraestructura vial; Caminos, Calles, Transporte y Vías de comunicación. La promoción de la cultura y el deporte, Desarrollo urbano, Desarrollo conservación y control del uso racional del medio ambiente y los recursos naturales. Turismo municipal, Registro del estado civil de las personas, entre otros.	Fondo Nacional, presupuesto nacional, cooperantes y otros como cofinanciar con municipios.
Competencias concurrentes en sectores de alta externalidad	Programa contra la pobreza, salud pública, medio ambiente, calidad educativa, desarrollo económico local, entre otras	Transferencias nacionales y recursos propios municipales.

Una serie de nuevos temas se han incorporado a las competencias que ejecutan los gobiernos locales en coordinación con al gobierno central. Por ejemplo: algunas leyes de aplicación reciente (después del huracán Mitch, 1999 en Nicaragua y Honduras) o por temas que la propia naturaleza impone, ya sea por acción del cambio climático, se les han dado nuevas corresponsabilidades a los municipios tales como: la ley ambiental y su reglamento, la ley contra la violencia doméstica, la

ley de igualdad de oportunidad para las mujeres, la prevención, mitigación y atención de desastres. Estas competencias se han incorporado como una importante tarea de todos, que se debe de liderar en la circunscripción el gobierno municipal.

Estas nuevas funciones y responsabilidades, se les han atribuido a los municipios sin considerar las diferencias en las capacidades institucionales, ni los recursos necesarios para atenderlas. Dichas competencias han sido transferidas, sin consultar ni medir el impacto económico que le resulta, es decir, que estas responsabilidades se han transferido de manera directa automática y tienen que resolverlas con sus propios recursos (Ibídem: 67).

Otro tema importante como la equidad de género, se encuentra presente en las leyes municipales de El Salvador, Guatemala y Nicaragua. En la ley de municipios de Nicaragua se encuentra la protección al adulto mayor y la ley de promoción integral de la juventud. Son temas que el Estado la ha venido ejerciendo, pero paulatinamente se han ido transfiriendo al municipio, sin contar con los recursos y la capacidad técnica.

El fenómeno de la violencia y la inseguridad ciudadana afecta a toda la región centroamericana; la respuesta en consecuencia tiene que ser regional; el problema es complejo y la respuesta es compleja; no puede haber una fórmula única para tratar el tema. De allí que el Sistema de Integración Centroamericana¹²⁶ (SICA) se interese por llegar a la ciudadanía, a través de los municipios. Ese es el escalón de la prevención del delito y el establecimiento de condiciones para trabajar por el desarrollo local en un ambiente de seguridad. Actualmente el SICA está coordinando directamente con las asociaciones municipales y algunos municipios de Centroamérica para tratar el tema.

¹²⁶ El Sistema de Integración centroamericana (SICA), lo integran los países de Panamá, Costa Rica, Nicaragua, Honduras, El Salvador, Guatemala, Belice y Republica Dominicana.

La seguridad alimentaria y nutricional, es un tema que tiene un impacto en la salud de las poblaciones más vulnerables, se ha convertido en una competencia emergente de una buena cantidad de municipios de la región, dado que un número significativo de la población rural vive en una situación crítica de inseguridad alimentaria y nutricional. Nicaragua ha tenido un gran avance con el programa “Hambre Cero” es un programa para combatir la pobreza en todas sus expresiones. El programa está diseñado para la recuperación, la autoestima y la soberanía alimentaria.

Estas competencias que en la práctica se les han impuesto a los gobiernos locales las denominan emergentes, son temas de competencias concurrentes, en la realidad son nuevas responsabilidades atendidas por los gobiernos locales de toda la región, ya sea que cuenten con una ley o mediante la adopción de políticas públicas locales.

La obligación primaria en cualquier tipo de competencias, es estar preparado para cumplirlas, especialmente en lo concerniente a la identificación de los problemas, planteándose las siguientes preguntas: ¿Cómo analizarlos y resolverlos?, ¿Qué recursos se requieren para actuar y cuál es su costo? y ¿Quiénes participan? ¿Cuándo deben actuar? Se trata de disponer de la capacidad de respuesta inmediata tanto de las personas competentes, como de los grupos e instituciones que les corresponda intervenir.

El problema no radica en la falta de competencias municipales para hacerse cargo de las funciones básicas que requiere el desarrollo del municipio, pues éstas les están legalmente asignadas. El problema radica en la inoperancia de la mayoría de los gobiernos municipales para actuar legal, técnica y financieramente. A su vez, las capacidades de los gobiernos locales dependen de la voluntad política del gobierno en general y del partido político en turno, así como de los recursos condicionados e insuficientes que se asignan a los municipios y de la respuesta técnica y gerencial

de los propios gobiernos locales en hacerse cargo de la entrega de bienes y servicios que demandan los vecinos¹²⁷.

Los municipios no pueden desarrollar en su totalidad el contenido de la autonomía en los términos que expresa la Constitución, porque no disponen de recursos y capacidad en el presente momento para desempeñar las competencias propias que les asigne la ley. Es un conjunto muy reducido las que ejercen de manera efectiva o que las desarrollan en toda su jurisdicción territorial. Muchas veces conlleva a la duplicidad de funciones entre ambos entes administrativos (gobierno central y gobierno municipal), la cual dificulta la actuación propia de los municipios.

Por ejemplo, en Guatemala: a pesar de que existen normas que brindan competencias a las municipalidades para la prestación de servicios, estas no han sido suficiente para garantizar el cumplimiento eficiente de las obligaciones. Esta situación se debe principalmente a dos causas: la falta de recursos económicos y la improvisación de programas, aunque se debería incluir el bajo nivel de participación por parte de la comunidad.

El Salvador: los municipios cumplen con la mayoría de las competencias impuestas, presentan algunas deficiencias en áreas como vías públicas, conservación del medio ambiente de igual forma le corresponde al gobierno central el drenaje pluvial y residual.

En Costa Rica: la mayoría de los servicios que corresponden a las municipalidades son ofrecidos y muchos de ellos no se ofrecen con buena calidad, ni con la cobertura deseable¹²⁸.

Es evidente que el marco jurídico que refuerzan el sistema competencial y la autonomía municipal tiene por tarea, entre otras, clarificar las competencias propias del municipio y cualquier otra que complemente en cuya realización se da en una constante interacción con otras instancias del gobierno central.

¹²⁷PINTO, J., (2001) “La Modernización de las Finanzas Municipales” Op. cit. Pág. 14

¹²⁸ Estudio de Legislación Comparativa y Convergencia Regional Centroamericana, (2008), Op. cit., pág. 112

Como se ha examinado en esta clasificación, no son muy claro los roles tanto de las instituciones del gobierno central con las del gobierno local, pues estas asumen competencias demandadas como propias y aquellas otras que no siendo, pero que son exigidas por la ciudadanía.

Observatorio de Autonomía Municipal (ODAM), (2011:48) describen que en el ámbito de la autonomía administrativa se deslinda un aspecto esencial de la coordinación institucional que tiene que ver con los instrumentos de la estructura administrativa con lo que cuenta el gobierno local para asumir sus competencias, mucho de las cuales se disipan en un continuo de coordinación en las otras instituciones del Estado.

V.1.3) Competencias delegadas

Se está en presencia de competencias delegadas cuando la administración central u otras administraciones intermedias pueden delegar en los municipios el ejercicio de las mismas en áreas de sus propios intereses, siempre que lo anterior tienda a mejorar la eficacia de la gestión pública, garantizando los recursos financieros de parte de la administración delegante y la capacidad administrativa de parte de la administración local delegataria.

Los gobiernos locales en la región centroamericana, puede recibir delegación de competencias de parte del gobierno central, mediante convenio suscrito y ejercerlas en nombre de aquél, sin embargo, en ninguna de las leyes municipales o códigos municipales, específica bajo que reglas y parámetros se hará la delegación.

Las competencias delegadas, habilitan al municipio para participar en la ejecución de cualquier tipo de proyecto de iniciativa pública o privada, cuyos beneficios convenga al desarrollo del territorio. No obstante, no existe una normativa nacional como marco para la delegación intergubernamental de funciones por vía legal o contractual.

En el caso de Nicaragua se dan algunas definiciones en la Ley de Organización, Competencias y Procedimientos del Poder Ejecutivo (Ley 290), pero dificultan la generalización y regulación de estos esquemas. No existe una ley específica que regule la transferencia de nuevas competencias.

No obstante, en materia de desconcentración funciona con relativo éxito. En el 2004 en Nicaragua se dio la experiencia del proceso de municipalización de la educación en cuarenta municipios del país.

Como se puede observar, en la tabla siguiente, todos los municipios de la región están habilitados legamente para contratar atribuciones o competencias que corresponda a otro nivel de la administración del Estado.

En la siguiente tabla se exponen los artículos en la ley de municipios o códigos municipales en que se respalda la delegación de competencias

Tabla II. 8: Competencias delegadas en la legislación municipal centroamericana.

País	Artículos en la ley que respaldan las competencias delegadas
Salvador Código Municipal	Artículo 7, inciso 2. Los servicios públicos municipales podrán prestarse por: (...) Organismos, empresas o fundaciones de carácter municipal mediante delegaciones o contrato.
Honduras Ley de Municipalidades	Artículo 13, inciso 14) Prestación de los servicios públicos locales, y mediante convenio, los servicios prestados por el Estado o instituciones autónomas, cuando convenga a la municipalidad. Inciso 15) Celebración de contratos de construcción, mantenimiento o administración de los servicios públicos u obras locales con otras entidades públicas o privadas, según su conveniencia, de conformidad a la ley; cuando las municipalidades otorguen el contrato para la construcción de obras o prestación de servicios municipales a empresas particulares con recursos de éstas, podrán autorizarlas a recuperar sus costos y obtener una utilidad razonable, por medio del sistema de cobro más apropiado. Sin perjuicio de los derechos que correspondan a la municipalidad.
Guatemala Código Municipal	Artículo 6, b). Competencias atribuidas. Las competencias de los municipios son atribuidas por delegación. Las competencias atribuidas son las que el gobierno central delega a los municipios mediante convenio y se ejercen en los términos de la delegación o transferencia respetando la potestad de auto organización de los servicios del municipio, establecidos en este Código.

		<p>Especialmente en el marco del cumplimiento de la Ley General de Descentralización - mediante convenio y se ejercen en los términos de la delegación o transferencia respetando la potestad de autoorganización de los servicios del municipio. Vale la pena mencionar que la efectividad de la delegación requerirá la aceptación por parte del municipio interesado y habrá de ir acompañada necesariamente de la provisión de los recursos necesarios.</p>
Costa Rica ¹²⁹		<p>Artículo 7. Mediante convenio con otras municipalidades o con el Ente u órgano público competente, la municipalidad podrá llevar a cabo, conjunta o individualmente, servicios u obras en su cantón o en su región territorial.</p> <p>Artículo 9. Las municipalidades podrán pactar entre sí convenios, cuya finalidad sea facilitar y posibilitar el cumplimiento de sus objetivos, lograr una mayor eficacia y eficiencia en sus acciones, así como para prestar servicios y construir obras regionales o nacionales.</p>
Panamá.	el	Artículo 17, inciso 5°. Promover la celebración de contrato con entidades públicas o privados, para la creación de empresas municipales o mixtas, cuya finalidad sea la explotación de bienes o servicios.
Sobre el Régimen Municipal.		
Nicaragua.	de	La Ley de Municipios y sus Reformas establece en su Artículo 11: “Los Gobiernos Municipales, previa aprobación de sus respectivos Concejos, podrán contratar con el Poder Ejecutivo la delegación de atribuciones que correspondan a la administración central, acompañada de la transferencia de los recursos necesarios para la ejecución de la obra o la prestación del servicio”.
Ley de municipios (40-261)		

Las competencias delegadas en los municipios de Centroamérica, todavía requieren de mayor capacidad de gestión para su cumplimiento en el marco de la administración local y más allá de las competencias legalmente establecidas.

¹²⁹ Los artículos 3,7, 9, del código municipal de Costa Rica están reformado por el artículo 17 de la Ley N° 8801 del 28 de abril del 2010.

En el caso de Honduras se trasladan, a través de la ley de administración pública (arto 14, inciso 5), dispone que el poder ejecutivo pueda traspasar otras funciones, actividades y servicios a las municipalidades. Por su parte, la ley de municipalidades también desarrolla este principio en el arto 13, inciso 15. La característica de este traspaso es que debe hacerse mediante un convenio que debe suscribirse entre el poder ejecutivo y la municipalidad beneficiada.

La delegación de competencias entre los Entes sectoriales (Ministerios) del gobierno central y municipios no se inicia en forma real cuando ya está normado como el caso de Guatemala¹³⁰ (Decreto 114-97)¹³¹, con esta ley, se abrieron las puertas para los procesos de la delegación desde las entidades sectoriales hacia el nivel municipal. Los artos 119, 134 y 224 de la Constitución Política señalan que es obligación fundamental del Estado promover en forma sistemática la descentralización económica administrativa, para lograr un adecuado desarrollo regional del país.

Panamá: con la aprobación de la ley No. 66- 2015 "Que descentraliza la administración pública" desarrolla el título VIII de la Constitución Política. Promocionando y promoviendo un proceso de descentralización sistemática de la Administración Pública en los municipios. Cuyo objetivo es lograr el desarrollo sostenible e integral del país, mediante la delegación y traslado de competencias administrativas, económicas, políticas y sociales del Órgano Ejecutivo, en forma gradual, progresiva, ordenada, regulada y responsable.

En el caso de Costa Rica, una vez recibida la competencia y los recursos mediante ley especial, ésta es ejercida por el ente local como propia y bajo su entera responsabilidad amparado en el arto 170 de la Constitución Política cuando expresa: "La ley determinará las competencias que se trasladarán del Poder Ejecutivo a las corporaciones municipales y la distribución de los recursos indicados".

¹³⁰ CARYL, O., JIMÉNEZ, A., (2006), Op. cit., 20

¹³¹ Decreto 114-97, Ley Organismo Ejecutivo, del Congreso de la República de Guatemala.

El Salvador: No hay una ley que regule esta materia.

Se puede observar a la luz de derecho comparado en el caso de la legislación española, con la entrada en vigor de la Ley 27/2013¹³² de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), con al objetivo de clarificar las competencias locales y avanzar en el principio "una Administración una competencia", se trata de evitar los problemas de solapamientos competenciales en tres Administraciones hasta ahora existentes.

En Derecho Comparado se puede notar que las competencias atribuidas por delegación, en el caso del régimen local español (art. 7.4 LBRL) permite ampliar el ámbito de gestión de los Entes locales con nuevas competencias que, habrán de ejercerse con toda autonomía. "Tal ampliación se sujeta a una serie de condiciones e informes que cuentan con una justificación objetiva y razonable; que no se produzca la ejecución simultánea del mismo servicio público y no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la hacienda municipal." Así lo ha razonado el preámbulo de la Reforma a la Ley de Base, del mismo modo el Tribunal Constitucional en sentencia 41/2016, ha dejado claro que:

"[... las llamadas «competencias delegadas» (art. 7.3 LBRL) o «atribuidas por delegación» (art. 7.1 LBRL); competencias ejercidas bajo la dirección y el control de la entidad territorial titular, pero cuya efectividad exige la aceptación municipal. La nueva regulación se orienta a garantizar la suficiencia financiera del municipio, mejorar el servicio a la ciudadanía, incrementar la transparencia de los servicios públicos y contribuir a los procesos de racionalización administrativa, evitando duplicidades administrativas y generando un ahorro neto de recursos]"

¹³² Véase el Preámbulo de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

Por ellos la delegación tiene que ir siempre acompañada de la correspondiente financiación con la consiguiente dotación presupuestaria adecuada y suficiente en los presupuestos de la Administración delegante para cada ejercicio económico correspondiente (arto 27 LBRL).¹³³

Al mismo tiempo que la ley regula la financiación pone de manifiesto también una serie de requisitos que debe ir acompañada en la delegación de competencias estatales y autonómica a los municipios. El ejercicio de estas funciones delegadas comprende aspectos relacionados con el control de legalidad (inspección jurídica) y el control de oportunidad (inspección técnica), lo cual implica la facultad de dar instrucciones a los ciudadanos.

En esto no hay duda pues la LRSAL deja claro que las Entidades Locales españolas no deben volver a asumir competencias que no les atribuye la ley y para las que no cuenten con la financiación adecuada. Por tanto, solo podrán ejercer competencias distintas de las propias o de las atribuidas por delegación, cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública. De igual modo, la estabilidad presupuestaria vincula de una forma directa la celebración de convenios entre administraciones y la eliminación de duplicidades administrativas¹³⁴.

Las competencias delegadas son también a groso modo competencias de los Entes locales, en la medida en que la ley garantiza un margen de autonomía en su ejercicio.¹³⁵

La experiencia española puede servir de referencia para mejorar el sistema en el ordenamiento de las competencias delegadas en la vida local del municipio centroamericano.

¹³³ El arto. 27.6 LBRL, en particular, establece que, "La delegación habrá de ir acompañada en todo caso de la correspondiente financiación, para lo cual será necesaria la existencia de dotación presupuestaria adecuada y suficiente en los presupuestos de la Administración delegante para cada ejercicio económico, siendo nula sin dicha dotación".

¹³⁴ Véase el preámbulo de la LRSAL,

¹³⁵ Sentencia 41-2016, 8-de abril del 2016. Boletín oficial del Estado Español. Núm. 85

VI. Los ingresos transferidos o transferencia del presupuesto nacional al nivel local como unas de las formas de financiación en el cumplimiento de las competencias municipales

Los gobiernos locales en la región, tiene una tributación limitada y supeditada a un marco legal exiguo que no permite un esfuerzo fiscal propio, lo que significa que sus gastos no alcanzan a cubrir la capacidad de financiar sus propias competencias y funciones asignadas por ley. Existe una brecha fiscal que advierte los desequilibrios verticales, es decir, que surgen cuando los niveles inferiores de gobierno les resulta imposible financiar los programas que les han sido asignados.

VI.1. Enfoque doctrinal de las transferencias

Para hacerle frente a los desequilibrios verticales existentes, los países de la región han implementado el sistema de transferencias¹³⁶.

Las transferencias o ingresos transferidos, provienen del presupuesto de otro Ente político-territorial, generalmente del Estado central (Poder Ejecutivo) y son transferidos a las haciendas locales en forma de subvención o transferencia.

El concepto de las transferencias según los estudiosos del federalismo fiscal, surge por la ineficiencia que pueden ocasionar en el mercado los beneficios o costos externos entre económicos y se clasifican en dos tipos básicos: condicionales e incondicionales¹³⁷.

¹³⁶ En opinión de FINOT IVAN (2004:1), Los sistemas de transferencias adoptados en la mayoría de los países de la región estarían induciendo combinaciones variables de descentralización política y de descentralización meramente operativa de decisiones de gobiernos centrales. Ambas formas serían útiles, según los casos, pero el diseño de dichos sistemas estaría haciendo que, en la práctica, el límite entre ambas dependa, no de la naturaleza de los bienes cuya provisión ha sido descentralizada, sino de la capacidad de cada circunscripción para generar sus propios recursos, lo que estaría colocando en situación de desigualdad a los ciudadanos de las circunscripciones más pobres en términos de autonomía para proveerse de bienes locales.

¹³⁷ Este autor menciona a ANWAR SHAH (2000:21) que distingue entre transferencias sin aportación y con aportación, En el primer caso pueden ser condicionadas o no condicionadas, y siempre están orientadas a un propósito específico. En el segundo son selectivas y condicionadas; estos subsidios impactan el poder adquisitivo y los precios

En la primera, el otorgante establece los fines, en los que el receptor tiene que utilizar los fondos, en cambio en la segunda no existen estas especificaciones, lo que permite que el gobierno que recibe los recursos pueda darles el uso más adecuado de acuerdo con sus prioridades. Dentro de la categoría de transferencias condicionales hay una gran variedad de formas posibles, por ejemplo: un tipo popular es la transferencia compensadora, por la que de acuerdo con una forma específica el gobierno receptor está obligado a igualar cada dólar de transferencia que acepta con un cierto número de dólares de sus propios ingresos. (WALLACE E. OATES, 1977: 94).

De acuerdo a sus objetivos, las transferencias pueden dividirse en transferencias de propósito general y de propósito específico (VARGAS, 2010:134,135)

Las transferencias de propósito general son de libre destinación en el gasto, con lo cual, las autoridades locales tienen mayor flexibilidad y autonomía para incorporar al presupuesto las inversiones que consideran prioritarias para el desarrollo del municipio. No obstante, al no estar condicionada en el gasto, las transferencias de propósito general pueden atender y ampliar excesivamente el presupuesto de funcionamiento y atomizar la inversión en pequeños proyectos de bajo impacto económico y social. Así mismo, al aumentar el ingreso público disponible del municipio, las transferencias de propósito general pueden desestimular el esfuerzo fiscal propio.

Por su parte, las transferencias específicas están condicionadas en su uso a inversión que el gobierno nacional ha considerado prioritarias, por su impacto en el desarrollo del país. De esta forma, estas transferencias quedan “atadas” a cierto tipo de gastos como educación, salud, vías, acueductos, entre otros. Por ejemplo; El Salvador dispone de un fondo de transferencias para obras de infraestructura en los municipios al que se accede presentando proyectos. En Guatemala una octava parte de los ingresos del IVA se destinan a la infraestructura en servicios sociales y básicos,

relativos. Véase también DÍAS FLORES M (2002) “Federalismo Fiscal y Asignación de Competencias: Una Perspectiva Teórica”, Derecho constitucional mexicano, Editorial Porrúa, México, Págs. 399, 400

mientras que una parte de los impuestos sobre los vehículos se destinan para el mantenimiento y mejoras de carreteras y la canalización.

Por lo anterior, las transferencias específicas pueden restarle autonomía al gobierno municipal para adaptarlas los presupuestos a las necesidades particulares de cada comunidad, si estas no coinciden con las prioridades nacionales.

Todo parece indicar que las transferencias con condicionalidad son más eficaces que aquellas puramente gratuitas. Después de todo, las transferencias son un instrumento para cambiar o inducir nuevas políticas.

Los teóricos del federalismo fiscal¹³⁸ sostienen que los argumentos que justifican las transferencias de recursos nacionales a las municipalidades son básicamente tres: a) centralización tributaria, b) inequidad horizontal, c) externalidades (VARGAS, 2010:132,133)

Centralización tributaria: Es el gobierno nacional quien tiene la mayor capacidad de recaudación de impuestos, porque administra las bases tributarias más amplias, debiendo transferir parte de estos recursos para compensar las necesidades de gasto público, pero en algunos casos, ciertos impuestos particulares están excluidos de esos fondos. Este es el caso, por ejemplo, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

En Nicaragua los recursos adicionales son repartidos entre los municipios donde se da la explotación de los recursos naturales.

¹³⁸ EL federalismo fiscal se refiere a las relaciones hacendarias (ingreso, gastos y deuda) que se establecen entre la hacienda pública ubicadas en los diferentes ámbitos de gobierno que conforman el sistema federal. De ahí que sea factible aplicar los principios teóricos del federalismo fiscal a otras formas de gobierno aunque no sea federales: para ellos basta con que tengan un sector público con niveles centralizadas o descentralizados de toma de decisiones. DÍAS FLORES M (2002) Op. cit., págs. 389.

Inequidad horizontal: Las transferencias permitirían equiparar los ingresos de los municipios que tienen presupuestos más débiles, con los ingresos de los municipios fiscalmente más fuertes. De esta forma todos pueden ofrecer a un ciudadano, independientemente de donde este habite, una canasta similar de bienes y servicios públicos. En estas circunstancias, las transferencias buscarían acortar esas diferencias en el ingreso, reduciendo la “inequidad fiscal horizontal” intermunicipal, sin descuidar la búsqueda de esfuerzos tributarios proporcionales. La forma de medir esta inequidad horizontal es mediante el indicador de los ingresos per- cápita municipal.

También existen desequilibrios horizontales entre los gobiernos locales. Estos desequilibrios horizontales son el resultado de las diferentes capacidades fiscales y bases económicas de los gobiernos locales, así como de los gastos inducidos por las diferentes necesidades derivadas de las diferencias en los costos de la prestación de servicios, y las diferencias en los perfiles y necesidades de las poblaciones residentes. Los desequilibrios horizontales son más pronunciados entre los municipios urbanos y rurales, entre los centros urbanos más pequeños y más grandes¹³⁹.

Externalidades: Las transferencias también deben utilizarse para subsidiar ciertos programas locales que producen beneficios no solo a los habitantes de la comunidad que desarrolla el programa, sino a los residentes de otras comunidades (externalidad positiva). Lo anterior requiere que se transfieran recursos a los municipios para estimular el aumento del gasto a los niveles socialmente deseables.

Los tipos de fórmulas que se utilizan en la región son muy variables pueden tener algún rol de nivelación. Por ejemplo: en El Salvador, de acuerdo con la población, la equidad (un importe fijo para cada municipio), la pobreza y la superficie del territorio municipal; en Guatemala, una parte es igual para todos los municipios (importes fijos) y otra variable en función de la población, el número de asentamientos y el ingreso per cápita; en Honduras, según la población y luego un porcentaje iguales para todos los municipios; en Nicaragua, de acuerdo a la población y varios

¹³⁹ GOLD II (2011), Op. cit., pág. 91.

otros criterios, la fórmula de distribución ofrece incentivos para aumentar la recaudación del impuesto sobre la propiedad y promover una ejecución presupuestaria más eficaz.

Existen mecanismos y criterios que regulan la asignación de las transferencias gubernamentales a las municipalidades motivados por los desequilibrios verticales y horizontales¹⁴⁰. Con relación a la determinación del monto de las transferencias intergubernamentales, las mismas se han definido en casi todos los países (con excepción de Costa Rica) como un porcentaje creciente de los ingresos propios del Estado. Respecto a los criterios de distribución de las transferencias, todos los países (excepto Costa Rica) incluyen a la población, mientras que El Salvador y Nicaragua incorporan de manera explícita en sus fórmulas el criterio de equidad¹⁴¹.

Este análisis permite concluir que el único criterio de distribución común a todos los países de la región es el de la cantidad de población.

VI.2. Las transferencias como un esfuerzo en el fortalecimiento municipal

Los municipios son los convocados por ley a administrar y proveer los principales servicios públicos y promover el desarrollo local. El incremento de los ingresos propios de las municipalidades es una necesidad para garantizar que estén en capacidad de cumplir con sus competencias, mejorar su gestión y destinar recursos a proyectos importantes para el desarrollo del municipio.

¹⁴⁰ Según El informe del BID "Panorama de las finanzas municipales en América Central" (2017:37) en el las transferencias deberían establecerse con reglas claras, transparentes, no manipulables y no negociables. Lo aconsejable es recurrir a fórmulas en las que se incluyan las variables a considerar y las ponderaciones que se darán a cada variable. En los cálculos se deberían utilizar datos no manipulables por las partes (por ejemplo, datos censales). Los regímenes vigentes de transferencias adolecen de varias deficiencias –algunas importantes– en cuanto a la distribución entre Municipalidades, lo que puede estar generando resultados no deseados.

¹⁴¹ *Ibídem* pág.15. Varios países utilizan fórmulas que aseguran montos mínimos de transferencias a los municipios. Todos los países de la región incluyen la obligación de los municipios a utilizar cierto porcentaje de las transferencias en gastos de inversión o en gastos específicos.

La información de la estructura tributaria municipal de cada país, varían. En los ingresos incluyen el cobro de tasas por servicios, licencias e impuestos a la circulación vehicular y contribuciones especiales en todos los casos. El impuesto al patrimonio inmobiliario o predial es de responsabilidad municipal, en el caso de Costa Rica, Guatemala, Honduras y Nicaragua. El Salvador no cuenta con un impuesto al patrimonio inmobiliario y en Panamá el impuesto a los bienes inmuebles es cobrado por el gobierno nacional, que desde 2016 lo distribuye entre los municipios.¹⁴²

De ahí la importancia que se fortalezca las capacidades de recaudación fiscal armonizadas con las transferencias, con una redistribución de las competencias recaudatorias y la creación de un marco legal que provea mayores niveles de autonomía tributaria a los gobiernos locales.

Durante el período 1990-2007, los países en la región adoptaron el esquema de financiamiento de las transferencias. Ha existido una tímida voluntad política en fortalecer la democracia local y avanzar hacia una descentralización fiscal. Sin embargo, hay un progresivo avance del financiamiento municipal que mediante preceptos constitucionales les otorgan porcentajes anuales y transferencias de capital a los municipios.

El sistema de las transferencias del gobierno central hacia los municipios se introdujo en los países de la región a mediados de la década de los 80, comenzado por Guatemala en la Constitución de 1985, como una respuesta a la inexistencia de fuentes propias de financiamiento municipal y a la rígida estructura tributaria local. Costa Rica y Nicaragua fueron los últimos países en incorporar a sus legislaciones el modelo de financiamiento mencionado; Honduras y El Salvador lo habían hecho años antes. Además, en estos dos casos se produjo un incremento en la proporción de los ingresos municipales que representan las transferencias estatales. Panamá; por su parte, posee un sistema sui generis, pues el gobierno central subsidia a la mayoría de las municipalidades, aunque

¹⁴² Para una descripción más detallada sobre los ingresos. Véase en el informe del BID (Panorama de las finanzas municipales en América Central (2017) Op., cit., 15 y 24.

con recursos modestos.¹⁴³ Se prevé que con la entrada en vigor de la reforma a la ley 37, la situación económica cambie para los municipios panameños.

En este aspecto, los países de la región presentan un avance significativo al asignar (salvo Panamá que no tiene ley de transferencia¹⁴⁴) un porcentaje de los recursos de la nación al financiamiento municipal. Así Guatemala asigna un 10% en el presupuesto anual, El Salvador un 7%, Costa Rica un 10%, Honduras 11% y Nicaragua 10%.

En todos los municipios de la región, tienen la triple vertiente en su autonomía municipal: política, administrativa y financiera. De esta triple vertiente de la autonomía municipal varios tratadistas señalan que la autonomía financiera es la más importante de las tres, pues permite a los Entes locales el desarrollo de las otras dos: autoorganizarse (la autonomía administrativa) y que las autoridades locales electas por los pobladores puedan ejercer sus funciones sin interferencia de algún o de otros Entes del Estado (autonomía política), pero en la práctica, el nivel del desarrollo de la autonomía de ingresos, son limitados en todos los gobiernos locales de la región.

Esta vertiente del principio de autonomía financiera, está íntimamente ligada al Principio de Suficiencia Financiera de los Entes locales, principio que establece que si el Estado da vida jurídica a los municipios y le señala responsabilidades públicas a cumplir en beneficio de sus pobladores (las competencias). Es responsabilidad del Estado mismo dotar al municipio de los ingresos suficientes para que pueda cumplir satisfactoriamente con tales competencias, ya sean estos ingresos provenientes de sus propios tributos, o de participación en los tributos nacionales o de transferencias del presupuesto general de la república.

¹⁴³ Informe de Estado de la Nación, (2008), Op, cit., pág. 370

¹⁴⁴ Actualmente en Panamá el impuesto a los bienes inmuebles es cobrado por el gobierno nacional, pero a partir del 2016 lo distribuye entre los municipios con base en criterios devolutivos y de equidad. Dicha disposición se da en el fortalecimiento del proceso de la descentralización. Leyes 37/2009 y 66 de 2015.

Para ilustrar lo antes señalado, los teóricos en hacienda pública¹⁴⁵ exponen que la asignación de funciones y distribuir asignaciones fiscales, es uno de los problemas más complejos que existen en el campo de la finanzas públicas, en si se puede presentar dos tipos de situaciones; una de “desequilibrio fiscal vertical” en la que los recursos asignados logran cubrir el gasto emergentes y otra de “desequilibrio horizontal” presentada por el hecho en que no todos los niveles subnacionales del gobierno son iguales.

Según los teóricos, las transferencias tienen cuatro objetivos principales¹⁴⁶:

- ✓ Corregir los “desequilibrios fiscales verticales”.
- ✓ Asegurar que se aproveche las existencias de externalidades jurisdiccionales y se obtenga una ganancia neta estimulando su utilización.
- ✓ Corregir desequilibrios horizontales para nivelar jurisdicciones que son inferiores frente al resto.
- ✓ Y garantizar un estándar mínimo de servicios en todas las jurisdicciones.

Los primero dos objetivos responden a necesidades de eficiencia en la asignación de recursos de equidad y los dos últimos objetivos, tiene un carácter más redistributivo que de eficiencia.

No obstante, las transferencias presupuestarias a los municipios son un aspecto de la descentralización fiscal, es decir, como “un modelo de hacienda pública que combina adecuadamente la descentralización del ingreso fiscal y del gasto fiscal en consideración a criterios de eficiencia y eficacia de los distintos niveles de gobierno y en función de cubrir la brecha fiscal vertical y horizontal¹⁴⁷”

¹⁴⁵ ESCOBAR GALLO, et, al, (2007), Hacienda Pública, Un enfoque económico, 2da Edición, Sello Editorial Universidad de Medellín, Colombia, pág. 524,

¹⁴⁶ Ibídem, pág. 523

¹⁴⁷ GAITÁN, Roger., (2003) “La Política de descentralización fiscal viable para la reducción de la brecha fiscal potencial de los municipios”. AMUNIC, Managua, Nicaragua, pág. 10

La Brecha Fiscal Vertical, resulta de los desequilibrios verticales cuando a los niveles inferiores de gobierno le es imposible financiar competencias que les han sido asignadas (gasto necesario) con recursos que se generan por sus propios medios.

Se puede observar que las transferencias presupuestarias en Nicaragua tienen su base legal en primer lugar en la Constitución Política que dice en su artículo 177: que es “obligación del Estado transferir un porcentaje suficiente del Presupuesto General de la República, priorizando a los municipios con menor capacidad de ingresos”. Ello enlaza con el citado artículo 46 de la ley de municipios¹⁴⁸.

En el Estudio comparado sobre "Descentralización fiscal en Centroamérica", (ESPITIAS 2004: 34), pone de relieve la debilidad del municipio de la región en cuanto a la obtención de ingresos propios, se refiere a que el mayor peso relativo del gasto público es asumido por el nivel nacional orientación sectorial, a través de sus distintas agencias y ministerios, el gasto del nivel municipal en promedio representó 5% del total del gasto público, situación que relega a los municipios a desempeñar un papel secundario¹⁴⁹.

Para ESPITIA (2004:28), la transferencia municipal en los países centroamericanos busca resolver problemas de equidad y de correspondencia fiscal orientada a cerrar la “brecha vertical”, sin

¹⁴⁸ Artículo, 46 de la LM, "Los ingresos de los municipios pueden ser tributarios, particulares, financieros y transferidos por el Gobierno Central y cualquiera otro que determinen las leyes, decretos y resoluciones".

¹⁴⁹ La situación no ha variado, se puede observar en el informe del BID (Panorama de las finanzas municipales en América Central (2017) Op., cit, 36 y 37. Expone que Entre 1995 y 2015, para el promedio de América Central, se observa una reconcentración de los gastos (del 9,8% del total al 6,8%) y de los recursos (del 5,9% al 4,1%). La evolución de la descentralización no ha sido igual en todos los países de América Central. Se detectan casos de descentralización de gastos y recursos creciente (El Salvador) y decreciente (Honduras, Panamá, Costa Rica), descentralización decreciente de recursos y creciente de gastos (Nicaragua) y creciente de recursos y decreciente de gastos (Guatemala). Para el promedio de América Central, se mantuvo constante la descentralización de recursos en tanto que se observa una relativa reconcentración de gastos.

embargo, dicha transferencias no están sujeta al cumplimiento de las nuevas responsabilidades territoriales.

Actualmente casi en todos los países de la región gozan de estos recursos complementarios de las transferencias. El Estado por ley le asigna un porcentaje del presupuesto nacional al nivel local. Dicha asignación está definida en la Constitución, pero las competencias a desarrollar se detallan en las leyes especiales, como el código municipal o ley de municipios.

En todas las Constituciones de Centroamérica tienen el precepto constitucional de consignarle un porcentaje del presupuesto general de la república a los municipios.

En Costa Rica, el artículo 170 de la Constitución Política señala: En el presupuesto ordinario de la República, “se les asignará a todas las municipalidades del país una suma que no será inferior a un diez por ciento (10%) de los ingresos ordinarios calculados para el año económico correspondiente”.

En El Salvador, la Ley del Fondo de Desarrollo Económico y Social (FODES), establece un porcentaje de transferencia del 7% de los ingresos corrientes, que mandata la Constitución en el artículo 207.

En Honduras, el artículo 91 de la ley de municipalidades (reformado por Decreto 143 2009), expresa “El Estado transferirá anualmente a las municipalidades, por partidas mensuales anticipadas de los ingresos tributarios del presupuesto general de ingresos y egresos de la república (...) el siete por ciento (7%) en el año 2010, el ocho por ciento (8%) en el año 2011, el nueve por ciento (9%) en el año 2012, el diez por ciento (10%) en el año 2013 y el once por ciento (11%) del año 2014.”

En Guatemala, la Constitución Política en su arto 257 señala: “El organismo ejecutivo incluirá anualmente en el presupuesto general de ingresos ordinarios del Estado, un diez por ciento (10%) del mismo para las municipalidades del país”, (en concordancia con el Código Municipal, art. 118 y 119)

Se puede observar que, en casi todos los países de la región, existe la asignación de la transferencia como una garantía constitucional y una ley de transferencia, al menos como mecanismos compensatorios para tratar de cerrar la brecha fiscal vertical, a excepto Panamá.

Previa ubicación doctrinal y definición conceptual, se puede concebir un entendimiento y determinar los criterios aplicados para la asignación de transferencias gubernamentales en que se encuentran las transferencias municipales en cada país de Centroamérica

Tabla II. No. 9. Distribución porcentual (%) de los criterios aplicados para la asignación de transferencias municipales, por país.

Criterio	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
Población	25%	50	25	20	25
Extensión territorial	25%	5			
Condición de pobreza	50%	20		30	
Equidad		25	25	50	
Ingreso per cápita			25		
Número de aldeas y caseríos			15		
Inverso del ingreso per cápita			10		
Equidad fiscal					25
Eficiencia de recaudación del impuesto de bienes inmuebles (IBI)					25
Ejecución de transferencias					25

No incluye el caso de Panamá por no tener ley de transferencias municipal

“Las transferencias a los municipios que proveniente del gobierno central, se convierte en la mayoría de los casos, en la única posibilidad de inversión local, su monto siempre es motivo de discusión al no tener formulada una política de descentralización que indique la distribución de

competencias y costos de las mismas, de allí, que la suma a transferir siempre es el “cuello de botella a resolver”, además, de los criterios de distribución y asignación”¹⁵⁰.

Pese a los problemas que se presentan para hacer efectivas las transferencias, se muestra un avance significativo relacionado con esta forma complementaria y compensatoria de financiamiento local, pues, salvo Panamá todos los demás países de la región han implementado este instrumento.

VI.3. Fundamento jurídico de las transferencias municipales en cada país de Centroamérica

VI.3.1) Costa Rica

En Costa Rica, se aprobaron dos reformas introducidas en el 2001 a los artículos 170 y 172 de la Constitución política. La Ley 8106, modificó el artículo 170, que garantiza la entrega de recursos financieros a las municipalidades para financiar las competencias que se descentralicen en la forma en la que dispondrá la legislación¹⁵¹. El mecanismo de transferencia según la ley es con formula condicionada. No obstante, esta reforma constituyó el principal avance en descentralización y fortalecimiento municipal de los últimos años.

Así lo dispone la Constitución de Costa Rica, artículo 170:

¹⁵⁰ Pese a todas las trabas que ha tenido el municipio centroamericano para obtener las transferencias municipales, ESPITIA, Op., cit. pág. 70. Señala que "se percibe un avance significativo relacionado con esta forma complementaria y compensatoria de financiamiento local, pues, salvo Panamá, todos los demás países de la región cuentan con estos recursos adicionales".

¹⁵¹ La reforma al artículo 170 de la constitución política de Costa Rica, se discutió por vez primera en el IV Congreso Municipal en 1976. En él se propuso que se destinara el 10% del presupuesto nacional, distribuido de la siguiente forma: 50% en proporción al área y 50% en proporción a la población del Cantón. El IFAM sería el responsable de recaudar y distribuir los recursos. Diez años después, en la Administración Arias Sánchez, se presentó por iniciativa del Ejecutivo un proyecto para reformar el Artículo 170 de la Constitución, en donde se establecía una subvención fija para las corporaciones municipales del 10% del Presupuesto Ordinario de la República, suma que se “distribuirá conforme la Ley”: El proyecto proponía una distribución de los recursos según los siguientes criterios: 50% por población, 40% por territorio y un 10% según el esfuerzo fiscal, por otro lado, y limitaba el destino de los fondos en un 40% para el fortalecimiento de las competencias tradicionales y el mejoramiento de la administración y el 60% restante para las nuevas competencias. Tras dos años de negociación el proyecto fue archivado, y reabierto y aprobado en el 2001. Véase Convenio Programa Estado de la Nación-Instituto de Desarrollo Local Centroamericano (IDELCA) (2008) Informe de investigación final Gobernabilidad local en Centroamérica, pág. 56.

"Las corporaciones municipales son autónomas. En el Presupuesto Ordinario de la República, se les asignará a todas las municipalidades del país una suma que no será inferior a un diez por ciento (10%) de los ingresos ordinarios calculados para el año económico correspondiente".

No obstante, Costa Rica dispone de un sistema de transferencias sectoriales proveniente de un tributo a los combustibles y el diseño de un sistema de transferencias para la descentralización pendiente de su concreción en una política y legislación complementaria.

A partir del año económico siguiente a la publicación de la presente reforma, el poder ejecutivo asignará proporcionalmente a cada municipalidad estos recursos, en observancia de los siguientes criterios:

- ✓ El número de habitantes, definido por el instituto de estadística y censos.
- ✓ La extensión geográfica, certificada por el instituto geográfico de Costa Rica.
- ✓ El índice de pobreza, determinado por el ministerio de planificación nacional y política económica.
- ✓ Y según la metodología que debe seguirse de modo consistente cada año, hasta que se emita la ley específica que contemple los criterios definitivos para la distribución de estos recursos.

A cada uno de los primeros dos criterios se le asignará un veinticinco por ciento (25%), y el cincuenta por ciento (50%) restante al índice de pobreza. Para los efectos de la presente ley transitoria, el ministerio de hacienda y el ministerio de planificación nacional y política económica, publicarán en enero de cada año el porcentaje de los presupuestos públicos, como cifra indicativa que se transferirá en el año inmediato siguiente.

Según la ley, el poder ejecutivo impulsará un proceso ordenado de traslado de competencias a las municipalidades del país, lo cual hará por medio de la legislación que estime pertinente o mediante el dictado de decretos, la celebración de acuerdos o la firma de contratos con los municipios respectivos.

La falta de leyes que faculten el traslado de competencias o la ausencia de contratos sobre el tema, no impedirá la transferencia de los recursos a las respectivas municipalidades y por decreto serán fijadas las competencias por transferir.

Entre las transferencias se encuentra la coparticipación del impuesto del combustible, equivalente al 25% de la cantidad destinada a infraestructura vial, el 30% para trasladarse a los municipios de la cual es necesario de una junta vial nombrada por el concejo municipal. Con la reforma del arto 170 constitucional las transferencias se han incrementado hasta un 10% del presupuesto, en un esquema de incremento gradual y conforme el traslado legal de nuevas competencias al municipio.

VI.3.2) Honduras

En el artículo 91 de la ley de municipalidades de Honduras, (reformado por el Decreto 143- 2009).

Expresa:

“El Estado transferirá anualmente a las municipalidades, por partidas mensuales anticipadas, de los ingresos tributarios del presupuesto general de ingresos y egresos de la república y directamente de la Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas (SEFIN) a las cuentas de las municipalidades registradas en la ley de municipalidades, y la asociación de municipios de Honduras, Fondos de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza, (ERP). El sistema bancario nacional, el siete por ciento (7%) en el año 2010, el ocho por ciento (8%) en el año 2011, el nueve por ciento (9%) en el año 2012, el diez por ciento (10%) en el año 2013 y el once por ciento (11%) del año 2014 en adelante”.

Según la ley, estos porcentajes están distribuidos de la siguiente forma:

- ✓ Un cincuenta por ciento (50%) de la transferencia se distribuirá en partes iguales a las municipalidades.
- ✓ Un cincuenta por ciento (50%) será distribuido conforme a los criterios siguientes:
- ✓ 2a) Veinte por ciento (20%) por población proyectada conforme al último Censo de Población y Vivienda por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

- ✓ 2b) Treinta por ciento (30%) por pobreza, de acuerdo a la proporción de población pobre de cada municipio en base al método de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), según el último Censo de Población y Vivienda.

Esta nueva reforma al artículo 91 de la ley de municipalidades introdujo varios cambios significativos como el aumento de las transferencias municipales hasta el 11% de los ingresos tributarios del presupuesto nacional en el año 2014. Se mantiene los criterios poblacionales, pero se reduce el peso específico del 30% a 20% y esto desfavorece a los municipios con mayor tamaño de población. Se mantiene la alícuota y el porcentaje del 50% como peso relativo. Este criterio favorece desproporcionadamente a los municipios con población muy pequeñas, reduciendo la capacidad de las transferencias de eliminar homogéneamente los desequilibrios horizontales. Se elimina el criterio de eficiencia fiscal medido por el incremento interanual de los ingresos tributario.

Según VARGAS, (2010: 139 y ss.), este último criterio (el de peso específico) había logrado un efecto positivo en el esfuerzo municipal por recaudar ingresos provenientes de impuestos y tasa. Su eliminación puede traer pereza fiscal local, que es contradictorio con el fortalecimiento de las finanzas municipales, necesarias para alcanzar una descentralización sostenible en el largo plazo.

Los municipios de Honduras cuentan, además de las transferencias automáticas, con la posibilidad de acceder a una oferta de recursos nacionales para el financiamiento de proyectos. Esta oferta incluye un conjunto de programas para la ejecución de políticas nacionales con apoyo financiero e institucional de las municipalidades. Afirma VARGAS (2010: 132), que esta oferta tiene muchos problemas y está lejos de funcionar como un sistema de financiamiento articulado y coherente para potenciar el desarrollo local. En este caso se propone como reforma constituir un fondo único para el financiamiento de la infraestructura local.

Se puede observar en el Decreto 143-2009 arto 3, estableció que "Forman parte de los ingresos anuales de las municipalidades, los fondos provenientes de la estrategia para la reducción de la pobreza, con el propósito de facilitar sus desembolsos y asegurarlos para que no se inviertan en

otros fines que no sean para los cuales fueron creados" Además, señala que estos recursos deben estar destinados exclusivamente para obras sociales y de infraestructura de las comunidades.

VI.3.3) El Salvador

El Salvador, arto 207 de la Constitución:

"Los fondos municipales no se podrán centralizar en el fondo general del Estado, ni emplearse, sino en servicios y para provecho de los municipios. Para garantizar el desarrollo y la autonomía económica de los municipios, se creará un fondo para el desarrollo económico y social de los mismos. Una ley establecerá el monto de ese fondo y los mecanismos para su uso".

Ley No. 74, artículo 1º: "Créase el Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios de El Salvador, que podrá denominarse "FODES", el cual estará constituido por un aporte anual del Estado igual a siete por ciento de los ingresos corrientes netos del presupuesto del Estado, a partir del ejercicio fiscal del 2005, que deberá consignarse en el mismo en cada ejercicio fiscal, y entregado en forma mensual y de acuerdo a lo establecido en los artículos 4 y numeral 4 inciso A, de esta ley".

La importancia del FODES¹⁵² hace que la determinación de su monto en el presupuesto sea un tema crítico en la agenda política y en las discusiones de la asamblea legislativa. Por otra parte, su existencia y naturaleza, caracteriza a El Salvador como uno de los países con un sistema mixto de financiamiento local y con una alta dependencia de las transferencias.

¹⁵² Ley núm. 74, artículo 1, Creación el fondo para el desarrollo económico, y social de los municipios (FODES), artículo, 2,-El manejo del fondo Municipal a que se refiere el artículo anterior, estará a cargo del Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal, creado por Decreto Legislativo número 616, de fecha 4 de marzo de 1987, publicado en el Diario Oficial N° 52, Tomo 294, del 17 del mismo mes y año. En el texto de la presente ley, este organismo podrá denominarse "ISDEM". Estos organismos son los encargados del manejo de dichos fondos en las municipalidades del El salvador.

En base a su fórmula tiene unas transferencias condicionadas, entendiendo como transferencias atadas al financiamiento de gastos de inversión.

Para su distribución entre los municipios, se aplican cuatro criterios: población (50%), equidad (25%), pobreza (20%) y extensión territorial (5%). Como puede apreciarse, es determinante la concentración poblacional del municipio.

Es importante destacar que estas transferencias están condicionadas en cuanto a su destino. La mayoría (75%) se emplea para financiar inversión y un 25% para gastos de funcionamiento. El arto 5. Decreto Legislativo No. 74, hace una lista larga de responsabilidades a cumplir con el financiamiento de las transferencias. Los recursos provenientes de este fondo municipal, deberán aplicarse prioritariamente en servicios y obras de infraestructura en las áreas urbanas y rurales, en proyectos dirigidos a incentivar las actividades económicas, sociales, culturales, deportivas y turísticas del municipio.

VI.3.4) Guatemala

La Constitución de Guatemala expresa en su arto 257: Asignación para las municipalidades.

"El Organismo Ejecutivo velará porque anualmente del presupuesto general de ingresos ordinarios del Estado, se fije y traslade un diez por ciento del mismo para las municipalidades del país. Este porcentaje deberá ser distribuido en la forma que la ley determine, y destinado por lo menos en un noventa por ciento para programas y proyectos de educación, salud preventiva, obras de infraestructura y servicios públicos, que mejoren la calidad de vida de los habitantes"¹⁵³.

¹⁵³Es importante señalar que en Guatemala desde que empezó a transferirse el aporte constitucional a las municipalidades han surgido discrepancias en torno a la forma como se calcula la asignación correspondiente, situación que merece una mayor atención. El artículo 257 de la Constitución Política de la República (reformado por el 37 del Acuerdo Legislativo 18-93) estipula que el organismo ejecutivo debe incluir anualmente en el presupuesto general de ingresos ordinarios del Estado un diez por ciento del mismo para las municipalidades del país. Sin embargo, dentro de la clasificación contable del sector público no existe el rubro "ingresos ordinarios", El más parecido a tal

El texto constitucional expresa, que el gobierno debe transferir a las municipalidades el 10% de acuerdo con leyes específicas, el producto de la recaudación de algunos impuestos, como el 1.5% del impuesto al valor agregado, y las “transferencias” de los fondos sociales, para la ejecución de determinadas obras y proyectos, más lo invertido directamente por las diferentes entidades del organismo ejecutivo en cada uno de los municipios. Son transferencias en base a formula condicionadas.

- ✓ La distribución del aporte constitucional se realiza de conformidad con los siguientes criterios:
- ✓ 25% se distribuye en partes iguales entre todas las municipalidades del país.
- ✓ 25% se distribuye de manera proporcional al número de habitantes de cada municipio.
- ✓ 25% se distribuye de manera proporcional al ingreso por habitante de cada jurisdicción municipal.
- ✓ 15% se distribuye de manera proporcional al número de aldeas y caseríos de cada municipio.
- ✓ 10% se distribuye de manera proporcional al inverso del ingreso por habitante de cada jurisdicción municipal.

Instituto Nacional de Fomento Municipal (INFOM), ha sido la institución encargada por ley de recopilar y procesar la información necesaria para determinar el monto que debe asignarse a cada municipio. La información sobre el número de habitantes por municipio la genera el Instituto Nacional de Estadística (INE), a partir de los censos de población y de las proyecciones que prepara anualmente.

denominación es el de ingresos corrientes. Esto ha llevado a una discrepancia, que se ha resuelto incluyendo en la Ley orgánica del presupuesto (Decreto 101-97) y su reglamento (Acuerdo gubernativo 248-98) algunas disposiciones para definir la forma en que deben calcularse los ingresos ordinarios. Dichas normas también han sido cuestionadas por adolecer del mismo problema que el artículo constitucional, es decir: hacen referencia a una serie de rubros que tampoco están definidos en el manual contable del sector público. Véase PINTO, J. (2001), “La Modernización de las Finanzas Municipales” Op. cit. págs. 21 al 34.

El INE también suministra el número de aldeas y caseríos. La información de los ingresos municipales es remitida al INFOM por cada una de las corporaciones municipales. Es importante notar que la norma legal se refiere al “ingreso por habitante de cada jurisdicción municipal”, lo cual podría interpretarse como una forma de favorecer a los municipios menos pobres.

En la práctica se ha utilizado el ingreso percibido por las municipalidades, lógicamente tiene la intención de promover una mayor recaudación local. Esto pone al sistema municipal guatemalteco como el más subsidiado de Centroamérica, con transferencias que alcanzan más del 60% de sus ingresos, lo que no significa que los ingresos municipales permitan cubrir con suficiencia las funciones de los gobiernos locales, ni que se haya trastocado el modelo centralista de funcionamiento municipal; al contrario, la precariedad material de las municipalidades guatemaltecas persiste, y la dependencia de las transferencias ha solidificado el centralismo¹⁵⁴.

Las finanzas municipales de Guatemala presentan un considerable desequilibrio vertical. La brecha entre los gastos de los gobiernos locales y su capacidad para generar ingresos propios ha tendido a acrecentarse de manera progresiva.

Los municipios guatemaltecos son dependientes de las transferencias, al igual que el resto de los países de la región. En la práctica, las municipalidades medianas y pequeñas subsidian el funcionamiento con las transferencias. La particularidad de Guatemala es que tiene la misma tendencia de El Salvador, de tener los ingresos no tributarios mayores a los ingresos tributarios. Con ello, se debilita el concepto de gobierno local, pese a que la autonomía en el país es histórica y se consagra en la Constitución Política de la República.

¹⁵⁴Esta transferencia del 10% de recursos a las municipalidades no funciona de una manera clara y eficiente, ya que presenta múltiples problemas al momento de transferir los recursos; ya sea porque existen limitaciones en el uso de los fondos hacia gastos administrativos, por retrasos en la entrega (incluso de años), por la paulatina disminución de los montos acordados, por el cambio de criterios e índices para la entrega del dinero, por el establecimiento de líneas de inversión (solamente para infraestructura y proyectos sociales). Dejando por fuera actividades productivas y por un sesgo en la distribución que ha llevado a un claro favorecimiento de las regiones urbanas en detrimento de las rurales. Estas son las que mantienen índices de pobreza más elevados, que asciende en las áreas rurales a un 55,1%, en comparación con la urbana que es del 16,6%. Véase CARYL, O., JIMÉNEZ, A (2006), Op. cit., pág. 24,25.

Los ingresos más importantes son las transferencias y los ingresos no tributarios, después están los ingresos tributarios, y al final los ingresos por endeudamiento y la venta de activos y otros ingresos de capital.

El régimen financiero municipal de Guatemala en la década actual, ha obtenido logros; a ello se puede sumar las reformas a la Ley del Impuesto al Valor Agregado (IVA), que aumentaron significativamente sus recursos. No obstante, los municipios cuentan con diversos impuestos, entre ellos los arbitrios municipales, aprobados para cada municipalidad, que en su mayoría gravan la producción y pueden variar entre sí, el impuesto sobre bienes inmuebles¹⁵⁵, el de distribución de la señal de cable y, finalmente, el de colocación de anuncios en vías urbanas. Entre los impuestos a la actividad económica figura el boleto de ornato, un impuesto a los vecinos que se cobra conforme a su nivel de ingresos y que es de aplicación general.

Los municipios tienen su propia hacienda local (Plan de árbitro), el gasto en el territorio, descansa principalmente en las transferencias hacia las municipalidades y en los recursos de los fondos sociales¹⁵⁶. En ese sentido, la integración de ambos en función de un instrumento racional de orientación del gasto, los planes de desarrollo constituyen una meta para mejorar la calidad del gasto y su impacto en la población.

VI.3.5) Panamá

Panamá tiene importantes singularidades en el ámbito tributario. La legislación municipal le permite al Concejo Municipal establecer impuestos. La Ley No. 106¹⁵⁷, artículo 17 inciso 9º el Concejo Municipal puede “establecer impuestos, contribuciones, rentas, derechos y tasas, de conformidad con las leyes, para atender a los gastos de la administración, servicios e inversiones

¹⁵⁵ Este impuesto territorial, que nacionalmente se identifica como impuesto único a los bienes inmuebles (IUSI), ha sido trasladado gradualmente a las municipalidades desde 1994.

¹⁵⁶ En toda la región de Centroamérica, se crearon fondos sociales para apoyar la inversión, principalmente, para coadyuvar la inversión social y local, Este es ahora, otro componente de la estructura de financiamiento local

¹⁵⁷Ley núm. 106 (de 8 de octubre de 1973) "Sobre Régimen Municipal"

municipales”. Este es el único caso en la región centroamericana con esta característica. La limitación es que pueden gravar lo que no esté gravado en el ámbito nacional.

Los ingresos corrientes en el sistema fiscal municipal panameño son casi la totalidad de los ingresos municipales. Los ingresos de capital son mínimos, por lo tanto, los municipios tienen que endeudarse. Dicho modelo de financiamiento de los municipios es fundamentalmente tributario, condiciona a los municipios cobrar sobre una limitada lista de actividades productivas, mercantiles e industriales. Por lo que, a menor desarrollo de las localidades, menores serán las posibilidades de los municipios de adquirir ingresos por esta vía. Los municipios que muestran una mejor evolución presupuestaria son Panamá y Colón, ya que es donde se desarrolla la mayor actividad económica del país.¹⁵⁸

Panamá tiene un escaso desarrollo institucional de los municipios. Es importante recordar que, en Panamá, la división administrativa¹⁵⁹ supone una célula básica de organización por debajo del municipio, "El Corregimiento", lo que otorga al municipio el carácter de gobierno intermedio con mayores funciones administrativas y menores funciones de inversión. Por su procedencia los ingresos municipales en su mayoría son propios, a los que se agregan algunos recursos que el gobierno central transfiere a los municipios. Los ingresos propios exhiben un nivel elevado por encima del 93%.

¹⁵⁸Importante señalar que debido a la imprecisión en las leyes, en muchas ocasiones, la actividad se encuentra sometida a un gravamen nacional y también municipal y dado que en Panamá, está prohibida la doble tributación y que la potestad municipal es derivada en consideración a la nación, resulta que ciertas actividades que radican en los territorios municipales, son gravadas (impuesto o tributo) por el gobierno central en desmedro de la competencia municipal, Estos factores estructurales, debilitan la cohesión del municipio, y se perpetúan frente a la dinámica de los gobiernos en financiar este déficit, por medio de programas que ejecuta directamente sus estructuras administrativas centrales, reforzando el modelo centralista. VERGARA, Ada., (2007), Op. cit., pág. 7

¹⁵⁹ El modelo de financiamiento territorial de los municipios en Panamá, se enmarca en un marco de división de la administración pública, que incorpora a los Corregimientos con célula básica de la organización del Estado y más próxima a los ciudadanos. Los corregimientos se relacionan tanto con las municipalidades, de las que forman el concejo, como con el gobierno central, a través de las juntas comunales y los corregidores. Del gobierno central reciben recursos las juntas comunales, o bien, éstas o los corregidores definen las obras a realizar y las ejecutan las entidades del gobierno central. Los municipios, aun cuando financian la mayoría de sus gastos con recursos propios, dependen, la mayoría de ellos, de subsidios del gobierno central para cubrir gastos corrientes.

Hasta el 2016 en Panamá, los municipios no contaban con el impuesto de la propiedad, pero con la entrada en vigor de la ley de descentralización la situación de los municipios cambia. Según la ley a cada municipio del país, le corresponde una asignación de acuerdo a una fórmula en la que se toma en cuenta la población y la recaudación de impuesto de inmueble de cada distrito. Dicho monto es distribuido por el Ministerio de Economía y Finanzas (artículo 2 y 39 de la ley 66- 2015).

El impuesto de bienes inmueble se considera el impuesto local por excelencia. Pero también tienen otros ingresos como: a) actividades comerciales y de servicios; b) actividades industriales, y c) otros impuestos indirectos.

Los impuestos específicos con mayor recaudación son el impuesto a las actividades económicas y el impuesto a la circulación de vehículos.

El principal desafío es eliminar la necesidad de los subsidios, para lo cual lo pertinente es revisar y optimizar la gestión impositiva, para mejorar los registros tributarios, la determinación del pago y los procedimientos de cobro. Luego de hacerlo, procede la definición de un eventual sistema de transferencias que se viene impulsando desde hace algunos años. Con la entrada en vigencia de la ley de descentralización No. 66, se espera que también se descentralicen los recursos financieros para la realización y desempeños de las competencias e iniciar así el proceso de la descentralización.

Para los gobiernos locales panameños las transferencias municipales representarían un empuje en la ruta de la descentralización, y a su vez en la inversión de capital en favor de reducir la pobreza y emprender el desarrollo local.

VI.3.6) Nicaragua

Nicaragua es una república unitaria, con 6,2 millones de habitantes cuenta con 153 municipios, de los cuales 118 municipios (el 78%) tienen un tamaño de población menor de 50.000 habitantes. Por otro lado, los 13 municipios más grandes comprenden a más del 40% de la población.

La Constitución Política y la Ley de Municipios establecen las transferencias presupuestarias, por un lado, como obligación del Estado con los municipios y por el otro como una de las fuentes del ingreso del municipio. El municipalista nicaragüense BRAVO (2003), las califica como “ingresos de derecho propio de los municipios”¹⁶⁰, pues toda obligación es el correlato de un derecho. Si es obligación para el Estado, Erga Home, es un derecho para el municipio. Además, es un derecho garantizado por la Constitución misma, que al ser principista (la Carta Magna contiene principios que deben de ser desarrollados por leyes generales), deja a una ley secundaria el desarrollo del principio.

Artículo 177 de la Constitución, párrafo segundo expresa:

“La autonomía no exime ni inhibe al poder ejecutivo ni a los demás poderes del Estado, de sus obligaciones y responsabilidades con los municipios. Se establece la obligatoriedad de destinar un porcentaje suficiente del presupuesto general de la república a los municipios del país, el que se distribuirá priorizando a los municipios con menos capacidad de ingresos. El porcentaje y su distribución serán fijados por la Ley”.

Al tenor del artículo 5, la ley de transferencia (Ley No. 466) expresa:

“Partida Presupuestaria: Créase una partida en el Presupuesto General de la República denominada transferencia municipal, cuyos recursos se calcularán en un porcentaje de los ingresos tributarios establecido en la ley anual del Presupuesto general de la República, iniciando con un cuatro por ciento (4%) de los ingresos tributarios del año 2004. El porcentaje se incrementará en al menos un medio por ciento anual (0.5%), siempre y cuando el Producto Interno Bruto (PIB) haya crecido en al menos un uno por ciento (1%) en el año anterior, hasta alcanzar como mínimo el diez por ciento (10%) de los ingresos tributarios en la ley anual del Presupuesto General de la República en el año 2010”.

¹⁶⁰ Conferencias de Prensa, BRAVO, Alejandro., Director de la Asociación de Municipios de Nicaragua, (AMUNIC), 2003.

Los objetivos fundamentales del sistema de transferencias presupuestarias a los municipios de Nicaragua son los siguientes (arto 3):

- ✓ Promover el desarrollo integral y armónico de las diversas partes del territorio nacional, conforme lo establece el artículo 179 de la Constitución Política.
- ✓ Contribuir a la disminución del desequilibrio entre la capacidad de ingresos corrientes y el costo de la prestación de las competencias municipales.
- ✓ Estimular la recaudación tributaria local y la eficiencia en la administración municipal.
- ✓ Posibilitar la gestión e implementación de políticas y estrategias locales de desarrollo, en el marco de la autonomía municipal, y facilitar la capacidad para administrar políticas y programas nacionales de desarrollo y lucha contra la pobreza.
- ✓ Contribuir a la transparencia en la gestión local, incentivando la participación ciudadana y la auditoria social, en el Presupuesto, los Planes Estratégicos, Operativos y de Inversión Municipal.

Las transferencias serán distribuidas según los siguientes criterios. (Artículo 13 reformado por la ley No. 850¹⁶¹)

Definición de criterio según la ley de transferencia: son los conceptos o factores que deben ser seleccionados e incluidos como variables para explicar o determinar el cálculo anual de la distribución de las transferencias a los municipios.

1. Equidad fiscal: se otorgan más recursos a los municipios más pequeños.

¹⁶¹ Con la reforma a la ley 466, se requirió condicionalidades adicionales al establecer que de las transferencias para inversiones debe asignarse 5% a salud, 5% a educación, 5% a medio ambiente y 7,5% a agua y saneamiento. Ley de reforma a la ley núm. 466, “Ley de Transferencias Presupuestarias a los Municipios de Nicaragua” reformada por la Ley núm. 850, aprobada el 27 de noviembre del 2013. Publicada en la gaceta no. 237 del 13 de diciembre del 2013

2. Población: se transfieren de acuerdo a la cantidad de población municipal.
3. Eficiencia en la recaudación IBI (Impuesto de Bienes Inmueble): se premia a los municipios que más recaudan. En el caso de los municipios de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe, el criterio de eficiencia en la recaudación se calculará sobre la base de la totalidad de tributos municipales.
4. Eficiencia en la ejecución de la transferencia: se premia a los municipios que ejecutan de manera más eficiente sus recursos.

Ponderaciones para cada criterio: Es el peso porcentual que se le asigna a cada variable o criterio seleccionado, el cual refleja el grado de importancia que tiene cada uno de los criterios incluidos en la fórmula de distribución de la transferencia municipal.

Equidad Fiscal.....25%

Eficiencia en la recaudación del IBI.....25%

Población.....25%

Ejecución de Transferencia.....25%

La ley de transferencias municipal nicaragüense está diseñada de tal manera que cubre las brechas de inequidad y estimula la recaudación propia, es decir, se premia aquellos municipios que recaudan de manera más eficiente y también a los municipios que gastan de manera eficiente.

Con la reforma la ley de transferencia (Ley No. 850) se le das más obligaciones a los gobiernos municipales, pues anualmente de las transferencias de inversión debe de asignar los porcentajes mínimos para los siguientes sectores priorizados: Salud 5%, Educación 5%, Medio Ambiente 5%, Agua y Saneamiento 7.5%. Estas competencias las desarrollaba el gobierno central.

ORTEGA HEGG. (2017), Expresa que a través de esta reforma (Ley No. 850) se volvió a introducir la discrecionalidad central en la distribución de transferencias del Presupuesto Nacional a los municipios, al no aplicar los criterios de distribución automáticamente y a través de una

fórmula matemática, sino permitiendo a la comisión cambiar cada año el peso de cada criterio, según intereses de la comisión. Pero además esa reforma sustrajo de la decisión de las autoridades locales una tercera parte de esas transferencias municipales, al establecer que esa tercera parte de ellas debía dedicarse a financiar competencias o responsabilidades centrales o compartidas, como el agua, la salud y la educación.

Los retos que enfrentan los municipios en Nicaragua, son en la definición de responsabilidades en el fortalecimiento de capacidades en el uso y manejo de las transferencias municipales. Ni siquiera existe una política pública coherente de brindar servicios públicos eficientes en mejorar la gestión pública. Sin embargo, con los recursos de la Transparencia Municipal la ley manda a que un porcentaje de la transferencia al municipio debe ser destinado para salud, otro porcentaje para el servicio de agua potable, otro para saneamiento; el resto para la operación y mantenimiento de su patrimonio de los servicios bajo su competencia. Comprende los egresos del personal, servicios, materiales y productos, transferencias corrientes, amortización de deudas, pago de intereses y otros egresos corrientes, de conformidad con la Ley de Régimen Presupuestario Municipal.

En concepto de inversiones pueden ser usadas para financiar la ejecución de proyectos de infraestructura física, social y del medio ambiente, adquirir bienes de capital de uso público y financiar gastos de rehabilitación de las obras públicas que prolonguen su vida útil; asimismo, se podrá financiar la realización de estudios y formulación de proyectos, formación de recursos humanos, proyectos de fortalecimiento institucional municipal, desarrollo económico, medio ambiental y de planificación municipal.

En el contexto municipal nicaragüense no existe un mecanismo institucional efectivo para exigir una coherente responsabilidad horizontal. Por un lado, no existen los recursos económicos y humanos en las alcaldías, por otro, la Contraloría General de la República (en adelante CGR), el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (Dirección de Finanzas Municipales) carecen de los mismos recursos.

Las alcaldías deben realizar auditorías de los fondos transferidos de forma anual y enviar copia a la CGR, sin embargo, esto no se cumple. Los principales controles a las transferencias municipales

son la realización de las auditorías solicitadas, usualmente por los concejos a la CGR, y el registro de ejecución de transferencias ante la Dirección de Finanzas Municipales que realizan los mismos contables de las alcaldías.

En Nicaragua como en el resto de los países de la región, la ordenación jurídica corresponde al sistema latino (que se deriva del derecho romano). La autonomía municipal en materia tributaria no posee una potestad tributaria originaria. Es decir que los municipios no pueden crear o suprimir, por sí y ante sí mismos los impuestos que necesitan para solventar los gastos públicos locales y para el cumplimiento de sus propios fines, sino que tienen una potestad tributaria derivada (excepto Panamá). Esto significa que sus figuras tributarias no se dejan a la libre decisión de los municipios, sino que derivan de una ley. La autonomía tributaria de los municipios se reduce a la aplicación y efectividad de los tributos locales, creados por ley, emanada por el parlamento nacional.

TERCERO CAPÍTULO. LA AUTONOMÍA COMO UN DERECHO FUNDAMENTAL EN EL EJERCICIO DE LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES EN NICARAGUA

Si bien es cierto que la autonomía es la condición *sine qua nom* que debe tener un ente público para no estar subordinado a la voluntad de otra, en materia municipal la autonomía se expresa en la potestad de los municipios de dictarse sus políticas de acción y de inversión en la gestión de la vida comunal. Es decir, el derecho a autogobernarse.

El sistema jurídico de la autonomía municipal nicaragüense esta umbilicada en la norma constitucional. La Constitución la concibe, la diseña y le establece una reserva de ley para regularlo. En ese sentido, el régimen de la autonomía lo consagra la Constitución y la Ley como principales categorías normativas del sistema de fuentes del derecho nicaragüense

En este capítulo se profundiza sobre los aspectos más relevantes de la autonomía municipal. Analizar las características propias de ambas categorías normativas (Constitución y Ley) así como su tratamiento jurisprudencial. Dicho estudio constituye la garantía constitucional

I. La Autonomía municipal en Nicaragua

La Constitución nicaragüense de 1987 y su reforma del 1995, dio un salto cualitativo tras abordar y reconocer la autonomía municipal en sus tres vertientes (política, económica y financiera). “También resalta la organización territorial, enfatizando así su condición del elemento básico de la estructura del poder público” (BALLESTERO FERNÁNDEZ, 2000:34). En el título IX de la Constitución, se refiere a la división política y administrativa, titula el capítulo primero “De los Municipios” y manifiesta el principio de autonomía municipal como indicador de la vida municipal (artículo 177 Cn) y el hecho de ser reconocida por la Constitución goza de un elemento fundamental, la garantía constitucional.

Para llegar a estas consideraciones de la norma fundamental y del concepto de “autonomía” que hace al municipio titular de poderes público, es necesario ir a las fuentes doctrinales representativas del principio de autonomía.

I.1. Fuente histórica de la autonomía municipal

Referencia y polémicas tradicionales sobre las consideraciones de las doctrinas más representativas para el fundamento y definición de la autonomía municipal.

PAREJO ALFONSO, (1988:25,26), hace una breve explicación de las cuatro raíces históricas de la idea de autonomía local:

La doctrina del *pouvoir* municipal, que encuentra su formulación en Henrion Du Pansey (cuarto poder sui generis, situado por debajo y al margen de los tres resultantes de la división del poder político efectuada por Montesquieu) y trae causa de la idea de “libertad de autonomía” tal como esta se elabora por Sieyes, Benjamín Constant y A. De Tocqueville sobre la base de la tradición recibida de los municipios medievales libres del señorío feudal. Esta doctrina supone el desdoblamiento de la esfera de sus asuntos gestionado por los entes locales.

La idea francesa de aquel momento sobre el poder municipal fue muy cautelosa para evitar que no se confundiera con la idea de soberanía de la Asamblea Nacional, unos de los principios esenciales de la revolución e incluso más profundo y fundamental que el de las libertades comunales. Por ello, el poder municipal residiría en la resolución de los asuntos domésticos de la comunidad, ajenos al interés general y reducido prácticamente a la administración del patrimonio municipal y a las labores de policía en el cuidado del orden público en espacio público.

La doctrina germánica de la asociación comunal (Genossenschaft) utilizada por el Raichsfreiherr Karl von und Zum Stein a principio del siglo XIX como técnica para la articulación de abajo hacia arriba de la representación del pueblo y, por ende, como forma de participación de la sociedad en el poder político; de remedios, mediante el autogobierno para el ejercicio burocrático del poder.

La doctrina de la descentralización elaborada justamente para la corrección de los excesos centralizados de la construcción política napoleónica. Su fórmula acabada a finales del siglo XIX, al gran jurista M. Hauriou opera más bien en el plan de la organización administrativa; sin

embargo, tiene manifestaciones de mayor calado político en el pensamiento socialista y utópico, como en el caso de Proudhon, quien postula la fórmula de la federación política o de la descentralización para la limitación del poder central por el poder local.

El Selfgovernment inglés, incorporado al pensamiento continental en la segunda mitad del siglo XIX por la obra del insigne jurista alemán R. Von Gneist. Gracias a esta recepción del modelo anglosajón, el gobierno local pierde toda colaboración de sistema contrapuesto al Estado, consistiendo en una instancia intermedia entre ésta y la sociedad para el autogobierno responsable de la misma en tareas estatales y dentro de los límites de las leyes asimismo estatales.

La autonomía no era un principio desconocido, ya en la Grecia clásica la autonomía fue concebida como soberanía, entendida como la capacidad para darse sus propias leyes o independencias materiales de la comunidad. No fue sino hasta la revolución francesa cuando se firmó la autonomía del individuo frente al Estado, para que este posteriormente fuera reconocido a Entes intermedios entre el individuo y el Estado.

Igualmente, la doctrina iusnaturalista contribuyó hacer de la autonomía, un postulado político que se presentaba como un derecho de los municipios frente al Estado (*Pouvoir municipal*), estas influencias del *pouvoir* municipal originado en la revolución francesa, se extendieron a la Europa continental. En la particular configuración del municipio castellano, trasladado luego a América.¹⁶² Así como la idea inglesa del *Selfgovernment* reforzó lazos entre autonomía y democracia al relacionar la autonomía con la elegibilidad de los cargos al gobierno local¹⁶³ que luego fructificó magníficamente en los Estados Unidos de América.

¹⁶²HERNÁNDEZ, A. M., (2003) Op. cit., Pág. 284, 285.

¹⁶³TORRES ESTRADA, P., (2005) cit., Pág. 25.

El debate de la autonomía influyó en legislaciones de Europa¹⁶⁴, así se afirmó la autonomía municipal en las constituciones de Francia (1946) y Alemania (1949) según lo indica Daniel Hugo Martins. Se agrega a ello la Constitución de España de 1978, que en su artículo 140 así lo dispuso. De igual modo, importantes instituciones municipales a nivel de Europa se dieron a la tarea del debate en defensa de la autonomía municipal hasta llegar al Concejo de Europa donde se aprobó la resolución (126-1981), sobre los principios de autonomía local, en virtud se decidió someter al comité de ministro el proyecto de carta europea de la autonomía local. Dicho acontecimiento histórico fue celebrado en Estrasburgo del 27 al 29 de octubre de 1981.

Sin embargo y pese a los grandes esfuerzos que se han realizado en torno a los principios de la autonomía, esta no está perfeccionada, al respecto, el tratadista HERNÁNDEZ A.M. (Ibídem: 288) hace una anotación importante:

“Sin embargo debe destacarse que, en países europeos, como también en americanos, a pesar de la afirmación de la autonomía mediante los textos constitucionales, existe una legislación paralela centralizadora y en algunos casos, la asunción de competencias locales por parte de los poderes centrales, que dificultan la vigencia completa de la autonomía municipal.”

En la interpretación de la doctrina y lo expuesto por HERNÁNDEZ, tiene cabida en la actualidad en Nicaragua. El modelo político existente vulnera la autonomía municipal, pues ésta, aunque es bastante explícita en la Constitución y la ley de municipios, en la práctica está siendo lesionada con las políticas neo-centralizadoras del Estado.

¹⁶⁴Una breve explicación expresa HERNÁNDEZ, A. M., (2003:291,292), que el debate sobre la autonomía no solo quedo a nivel de las legislaciones sino también y de igual modo, se asumieron importantes instituciones municipales como la “Unión Internacional de Villa y Poderes Locales” y el Concejos de las comunas de Europa postulas la defensa de la autonomía municipal incluso por medios de solemnes declaraciones como la “Carta de las libertades locales” de 1953. En la Conferencias de los poderes Locales y regionales del Concejo de Europa celebrada en Estrasburgo del 27 al 29 de octubre de 1981, se aprobó la resolución de 126-1981, sobre los principios de autonomía local, en virtud se decidió someter al comité de ministro el proyecto de carta europea de la autonomía local.

I.2. Doctrinas y principios jurídicos que influenciaron en el concepto de la autonomía municipal

Otra doctrina importante en el debate de la autonomía local fue, la doctrina norteamericana, está acoge las ideas del Self Government inglés, pero con sus propias particularidades (Ibídem., Págs. 288 al 290) ya mencionada por el tratadista Parejo Alfonso.

En la segunda mitad del siglo XIX la crisis de las instituciones locales de Estados Unidos de América¹⁶⁵ eran completas y el sistema imperante, designado como Spil System. Dicho sistema comenzó a modificarse por la lucha sostenida por las ciudades y los doctrinarios. Así comenzó el notable aporte norteamericano en la ciencia municipal¹⁶⁶.

El primer antecedente importante fue el plan de Ohio de 1851 en que la Constitución de dicho Estado estableció que la legislatura no podría aprobar las leyes especiales otorgando cartas a las ciudades, sino leyes generales aplicable uniformemente por medio del Estado. Es decir, que no se podría dictar leyes particulares para una ciudad, sino generales para todas ellas.

En el último tercio del siglo XIX, surge el movimiento en pro del *home rule*, como reacción y protesta contra los abusivos excesos de las Legislaturas de los Estados que habían llegado, en la práctica, anular casi por completo la personalidad de las entidades locales actuando, respecto a los problemas de las mismas, no mediante leyes generales aplicables de modo indiferente a todas ellas, sino con una copiosa legalidad especial destinada a resolver asuntos interiores específicos, referente a un Municipio determinado, que alcanzaba, en muchos casos, a disponer la realización

¹⁶⁵LOBATO BRIME, (1968:583), apunta que en los Estados Unidos cuentan aproximadamente con 18.000 Municipalidades que abarcan una población de 116 millones de habitantes. El Parlamento del Estado correspondiente reconoce la existencia de una Municipalidad al dotarla de una personalidad moral y atribuirle ciertos poderes gubernamentales, como son los de hacer justicia, adquirir, poseer, aprobar ordenanzas e imponer impuestos. Nótese la data en que el autor escribió el tema, por consecuente los datos citados son de esa fecha.

¹⁶⁶ Sobre el sistema norteamericano del Spil System y *Home rule* Véase a QUINTANA ROLDÁN, (1995:186), También véase a HERNÁNDEZ, A M., (2003: 297 y ss.). ALBI, (1966:20 y ss.)

de ciertas obras públicas de algunos gastos, o a atender cuestiones concretas sobre los funcionarios públicos locales. (ALBI, 1966:22)

ALBI resume expresando que "el *home rule* es una fórmula de autonomía integral, coincidente con el sentido etimológico de la palabra, y establecida en forma constitucional". (Ibídem.)

En el Año de 1875, mediante la reforma de la Constitución del Estado de Missouri, se introduce el Home Rule Charter Sytem, que consistió en el derecho reconocido a las ciudades de población superior a los 100'000 habitantes de dictar sus propias cartas orgánicas. Ya para el año de 1930 había dieciséis Estados que adoptaron este sistema, que en mejor forma garantizaban la autonomía municipal.

Otro antecedente importante fue en 1914 en el Estado de Nueva York y 1915 en el Estado de Massachusetts, se acogieron en el Optional Charter System, que consiste en la posibilidad de las ciudades de elegir algunos de los sistemas de gobiernos que se indican. A esto se agrega que también los norteamericanos crearon los llamados sistemas de "eficacia" en el gobierno local, que fue el sistema de la "Comisión" y el del "City Manager"

Su principal exponente WILCOX, quien estableció estas bases¹⁶⁷:

- ✓ Primero. El derecho de las municipalidades de elegir entre sus propios ciudadanos los que hayan de aplicar la ley en la localidad.
- ✓ Segundo. La ciudad posee a la facultad, ha de definir su forma de organización a los fines de gobiernos.
- ✓ Tercero. Compete a la ciudad la determinación del fin o esfera del gobierno local.

Otro doctrinario fue DEMING que fijo estos postulados de la autonomía.¹⁶⁸

¹⁶⁷En opinión HERNÁNDEZ, A M. (2003), Op. cit., Págs. 297, 299, la doctrina norteamericana ha sido fundamental en la caracterización de la autonomía municipal. Véase también a QUINTANA ROLDÁN, (1995:188)
205

- ✓ La ciudad no es una división territorial, sino un gobierno local. Es un problema de gobierno y, por tanto, la ciudad debe de tener facultades para decidir por sí misma su propia política y organización.
- ✓ A la ciudad le corresponde los poderes necesarios para satisfacer las necesidades locales.
- ✓ Dentro de sus límites, debe ejercer dichos poderes de gobierno en cuanto no se oponga a la Constitución o a las leyes del Estado.
- ✓ El cuerpo electoral debe gozar de la libertad necesaria para formular su propio sistema de gobierno local.
- ✓ Debe hacer una política local diferenciada de la del Estado.

Para ROWE, el Home Rule es el poder de la municipalidad para determinar la política local, en todas las materias de carácter propiamente local, sin intervención de una autoridad extraña, ya sea de Estado o de una de sus división; también extraña el poder para determinar los medios y métodos que deba aplicarse en la administración de las funciones de carácter más general, o del Estado que éste haya delegado en manos de la municipalidad; sujetas aquellas siempre a las facultades de fiscalización del Estado, el cual es interés del mismo, en general puede exigir un tipo mínimo de eficacia.

La doctrina y los aportes novedosos de la legislación norteamericana influyeron poderosamente en el resto de la doctrina y legislación de los países del continente americano.

Así vemos al municipalista cubano CARRERA JÚSTIZ¹⁶⁹, quien aporta diciendo que “la autonomía es el municipio independiente, salvo lo que esa independencia debe ceder ante el hecho de que el Estado nacional asume ciertos deberes generales añadiendo que no puede haber más o

¹⁶⁸ HERNÁNDEZ, A M., toma referencia a Albis Fernández quien sintetiza a DEMING. HERNÁNDEZ. *Ibíd.*, Pág., 300

¹⁶⁹En Cuba el profesor Francisco Carrera Jústiz se constituyó en el padre de una escuela municipalista de gran prestigio, luego continuada por profesores de la talla de Andrés Angulo y Pérez y Adriano G Carmona Romay.

menos autonomía. Se tiene o no se tiene personalidad porque la autonomía no tiene motivos accidentales sino permanentes”.

Otra aportación importa es la de ALBI¹⁷⁰, quién dice que el alcance de la autonomía se calibra por la extensión de las competencias, por la elección popular directa del alcalde, y porque proceda la declaración del principio de la Constitución nacional, siendo así intangible esos asuntos para los legisladores.

Con este enfoque doctrinal y el tema en debate permanente sobre el corazón del municipio como es, la autonomía municipal. Se dio el primer congreso, celebrado en la Habana en 1938. Dicho congreso llevo a su seno el tema, y se resolvió que:

"Es conveniente asegurar constitucionalmente el principio de la autonomía del municipio, garantizado de un modo especial la actividad de sus gobernantes, la libre percepción e inversión de sus rentas dentro de su propia esfera, administrativa y financiera, el control jurisdiccional de sus decisiones y la facultad de iniciativa y de acción en todo lo relativo a la satisfacción de las necesidades públicas locales"¹⁷¹.

Esta triple autonomía, política, administrativa y financiera, luego fue confirmada en las sucesivas reuniones de estos congresos. En el segundo congreso, reunidos en Santiago de Chile en 1941, se adquirió la sanción de leyes que delimiten sus funciones y establezcan todos los servicios que convengan en la vida municipal.

En el tercer congreso que tuvo lugar en Nuevo Orleans en 1950, “reiteró se – Dice DANA MONTAÑO- la creencia inmutable de que los municipios son autónomos, dotados de amplios poder de determinación propia, en asuntos políticos, administrativos y fiscales, constituyen por si

¹⁷⁰La evolución sobre el concepto de la autonomía municipal citado por Albi es retomado por HERNÁNDEZ, A. M, (2003), Op. cit., Págs. 288, 289,290 y QUINTANA ROLDÁN, (1995), Op. cit., págs. 188, 189.

¹⁷¹DANA MONTAÑO, citado por HERNÁNDEZ, (2003), *Ibidem*, Pág. 300

solos el baluarte más digno de confianza de la democracia constitucional y de las libertades de acuerdo a las leyes”.

El cuarto congreso reunido en Montevideo en 1953, se declaró: “Que la autonomía se caracteriza por el reconocimiento en la Constitución nacional”

- ✓ De la autonomía política fundada en los principios democráticos
- ✓ De la capacidad económica, con recursos adecuados para el cumplimiento de sus fines
- ✓ De la administración propia de los servicios públicos locales

También se declaró que el derecho y las competencias de los gobiernos locales deben emanar del poder constituyente municipal, reconocido en la carta fundamental del Estado. La Constitución nacional debe establecer la atribución de los municipios para dictar su propia ley fundamental.

En el sexto congreso, celebrado en Panamá en 1956, y en Río de Janeiro en 1958, se insistió sobre el particular de esta manera¹⁷²:

La autonomía significa la potestad de los municipios para darse sus propias cartas municipales, elegir sus autoridades y organizar su gobierno, dictar sus normas, administrar sus bienes y conducir sus actividades financieras.

La autonomía municipal debe estar consagrada en la Constitución Política de los Estados, mediante preceptos que definan la autonomía, de la manera más concreta que permita la mejor técnica constitucional.

La autonomía municipal debe asegurarse constitucionalmente, a cuyo afecto se establezca el recurso de abuso de poder a favor de los municipios, así como otros recursos jurisdiccionales que atiendan a consolidar su autonomía.

¹⁷² Véase a QUINTANA ROLDÁN, (2011), Op. cit., págs. 189, 190
208

La Unión Internacional de Autoridades Locales (IULA)¹⁷³ adoptó en su XXVII Congreso la Declaración Mundial de la Autonomía Local en 1985. En ese mismo año (1985) el Consejo Europeo aprobó la Carta Europea de la Autonomía Local. Este es un documento que nace desde los Estados mismos basado en la historia y tradición municipal europea. Ratificado primero por el Consejo de Europa luego fue ratificado por los respectivos parlamentos nacionales de los estados que integraban la entonces Comunidad Económica Europea, hoy Unión Europea. A diferencia de las resoluciones mencionadas anteriormente, la Carta Europea de Autonomía Local tiene carácter vinculante para los Estados que la ratifican.

Estas acciones municipalistas influyeron fuertemente en las legislaciones americanas.

Así mismos representantes de municipalidades de Iberoamericanas, organizaciones y asociaciones locales, teniendo en cuenta la declaración universal de los derechos humanos y la carta europea de la autonomía local, aprobaron en Caracas Venezuela el 22 de noviembre de 1990, la Carta de la Autonomía Municipal Iberoamericana.

Otro congreso de importancia que vino a fortalecer el concepto de autonomía municipal fue el de la Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM) que formuló la declaración en Cartagena de India en 1993¹⁷⁴. Comienza dicha declaración expresando que:

“La autonomía local es un derecho que se sitúa en la base misma de una estructura democrática del poder”

¹⁷³ International Unión of Local Authorities Por sus siglas en inglés (IULA). Fue fundado en Europa en 1913. Después de la segunda Guerra Mundial se expandió por todo el mundo. En 2002 se fusionó con la organización municipalista de carácter mundial: Ciudades Unidas para el Desarrollo. Convirtiéndose en una única organización representativa de ciudades y gobiernos locales en el mundo: Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), quien en su congreso fundacional adoptó como suya la Declaración Mundial de IULA sobre Autonomía Municipal. CGLU cuenta con un capítulo latinoamericano, la Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales. La Federación de Municipios de Centroamérica (FEMICA) adoptó esta misma declaración en 1999.

¹⁷⁴Declaración del II congreso de la Unión de Municipalistas Iberoamericana (UIM), Septiembre 1993, Cartagena de India Colombia.

Estas son las principales aportaciones de las doctrinas que definieron y sustentaron la autonomía del municipio contemporáneo e influyó profundamente en los tratadistas y en la legislación latinoamericana y por ende en la legislación nicaragüense.

En Nicaragua resaltamos los aportes del Prof. Edgardo Buitrago (1989:78) como jurista e historiador, en la construcción del concepto de autonomía en los municipios nicaragüense:

"Una verdadera autonomía municipal que suponga la libre elección de representantes de los vecinos en el gobierno local, así como su efectiva participación en las actividades de este gobierno, a través de organizaciones formadas espontáneamente por el pueblo y que respondan a la diversidad de sus propios intereses, constituye, sin duda, un saludable ejercicio para el desarrollo y perfeccionamiento del sistema democrático, al igual que una escuela de formación política para el mismo pueblo"

En 1987 el parlamento le da legitimación constitucional a la autonomía municipal y en 1995 le consagra determinación propia en las tres vertientes, lo señala el artículo 177 Cn, que dicha autonomía es tanto política, como administrativa y financiera. La disposición constitucional da una gama de posibilidades a favor del municipio bajo el título de la autonomía constitucionalmente garantizada.

I.3. La protección constitucional de la autonomía municipal

El Estado Nicaragüense garantiza el orden constitucional, dentro de ese orden constitucional pertenece también la existencia y el reconocimiento del derecho a la autonomía municipal en sus tres vertientes y contiene las regulaciones de su régimen municipal. De ella se rige la administración municipal y le garantiza autonomía para su gestión de su propio interés. Y además le proporciona medios legales para que pueda hacer efectiva esa autonomía.

Existe una técnica de protección institucional y constitucional que la Constitución otorga a determinadas organizaciones e instituciones a las que asegura un núcleo o reducto indisponible para el legislador. Frente a los derechos fundamentales los titulares son los individuos; en la garantía institucional el titular es la institución. Ejemplos de instituciones garantizadas por la constitución nicaragüense de 1987; las universidades (artículo, 125); los sindicatos (artículo, 87));

los Entes descentralizados como las regiones de la costa Caribe y los municipios (artículos, 177 y 181).

I.4. La garantía institucional de la autonomía municipal

Así como el individuo tiene derechos fundamentales, el municipio goza de autonomía institucionalmente garantizada.¹⁷⁵

La doctrina alemana y la jurisprudencia española afirman que la garantía institucional es una declaración constitucional de reconocimiento y preservación de una institución.

El Derecho Público nicaragüense acoge dicha doctrina. La Constitución nicaragüense regula el Estado y dentro de ese orden constitucional se establece el régimen municipal. Título IX. División Política Administrativa. Capítulo I. "De los Municipios". Artículos 175 al 179.

El concepto de la garantía institucional es usado por primera vez en los años veinte del siglo XX por la Constitución alemana de Weimar¹⁷⁶, floreciendo así, una idea profunda en que la Constitución sujeta al legislador, incluso en aquellos supuestos en los que no se declaran derechos, sino que se contemplan instituciones públicas o privadas.¹⁷⁷ Dentro de las instituciones públicas

¹⁷⁵ Para el tratadista BAÑO LEÓN, (1988:178) lo individual, lo social y lo institucional están de tal forma imbricados en los derechos fundamentales. TORRES ESTRADA, (2005: 15 y 16), apunta que: "la garantía institucional del municipios "surge y es reconocida por el Estado como estructura del mismo y se defienden los derechos fundamentales por medio del mismo, se defiende los derechos fundamentales por medios de fórmulas superiores que los protegen del libre juego de poder legislativo ordinario, el municipios es igualmente protegido en la esfera de sus competencias naturales de la intromisión de otros poderes del Estado. Por lo tanto, el nacimiento natural del municipio y su reconocimiento por parte de él, son un binomio en el que se necesita de uno para la existencia del otro, y cuyo reconocimiento en la legislación por parte del Estado no podrá atentar en contra de los atributos básicos y elementales de institución anterior al mismo.

¹⁷⁶Una explicación más clara la da GONNENWEIN, (1967:25) Sólo la Constitución del Imperio de Weimar del año 1919 trajo la victoria decisiva de las instituciones constitucionales democráticas sobre la comunidad burguesa de importancia constitucional y sobre las instituciones feudales de la constitución de las circunscripciones. Los municipios se convierten en instituciones de los Estados, garantizadas por el derecho constitucional, que deben estar sustraídas a las fuerzas y poderes sociales.

¹⁷⁷ ANTELA GARRIDO, (2007:194).

están contempladas; la autonomía local, la universidad y la función pública, en las privadas se encuentra; la familia, el matrimonio y la propiedad.

PAREJO ALFONSO, (1981:23) cita a Carl Schmitt, quien define la garantía institucional cuya finalidad es la de otorgar una específica protección constitucional frente al legislador ordinario, a determinadas y típicas características de una institución, en la medida en que éstas han pasado a ser como resultado de la evolución histórica de dicha institución esenciales e identificadas de la misma.

Es en la Constitución de Weimar de 1919 se consagra la garantía institucional, aunque su génesis la configuraba ya la *Selbstverwaltung*¹⁷⁸ como un derecho. En realidad, lo que se vino a consagrar aquí fue la garantía institucional en el artículo 127¹⁷⁹ de dicha Constitución que al tenor declaraba:

"Los municipios y asociaciones de municipios tienen el derecho a la *Selbstverwaltung* dentro de los límites de la ley". La "*Selbstverwaltung*" viene a interpretar un derecho que solo podía disminuirse mediante la legislación y sin dañar su esencia¹⁸⁰.

En su lista de derechos fundamentales del artículo 127, incluía a los municipios y agrupaciones de municipios como titulares de derechos constitucionalmente garantizados. Es decir, una "garantía institucional". Una protección a la institución frente al legislador quien también no podrá

¹⁷⁸El origen de este término alemán proviene de la unión de las palabras alemanas *selbst* significa propio y de *verwaltung*, significa administración.

¹⁷⁹Para GONNENWEIN, (1967:31), el artículo 127 no constituía, pues, un simple programa sin contenido jurídico. Los legisladores de los Estados no debían suprimir el derecho a la autonomía administrativa, entregando la administración de los asuntos municipales a las autoridades del Estado. Tampoco debían limitar la autonomía administrativa de tal forma, que quedara vacía de contenido, perdiera su capacidad para actuar enérgicamente y pudiera llevar una existencia puramente ficticia. Esta garantía no era fundamento de derechos subjetivos de los municipios en particular, ni implicaba una especial protección jurídica del municipio.

¹⁸⁰ GARRIDO FALLA, (1950:67), cita PETERS H., quien expresa que la *selbstverwaltung* como la actividad que, dentro de los límites legales del Reich y del Estado, es desarrollada por una persona de derecho público para conducir un círculo de negocios bajo su propia responsabilidad, que no son las legislaciones ni la jurisdicción.

desconocer o desnaturalizarlos, por tener elemento determinante que hace reconocible a la institución municipal¹⁸¹.

La autonomía administrativa, como institución de Derecho Público, debía ser protegida, con sus rasgos fundamentales, contra cualquier supresión por medio de una simple ley. Sobre este tema expresa GONNENWEIN¹⁸².

“La garantía de la autonomía se da, sobre todo, contra el legislador, pero también, naturalmente como demuestra la forma que reviste la institución de la inspección del Estado contra el poder ejecutivo, y sólo se permiten intromisiones en el derecho a la autonomía administrativa cuando se basan en poderes concedidos por las leyes. En su esencia, la autonomía administrativa de los municipios se encuentra protegida también, no obstante, contra cualquier absorción de su competencia por las agrupaciones de municipios.”

De lo expresado por los autores ya citados, la garantía va dirigida a la autonomía local que determina la existencia de un contenido mínimo y que el legislador está obligado a proceder acorde a los principios que se deriven de la ley fundamental.

La doctrina alemana es acogida en el derecho español, uno de sus introductores como PAREJO ALFONSO¹⁸³ aborda la obra de SCHMITT, apunta lo siguiente

¹⁸¹ZAVALA EGAS, (2003:171). cita a SCHMITT, definen que la garantía institucional como un reducto en el que es posible ciertamente la acción del legislador, pero sobre el cual éste carece de una facultad de disposiciones total e inmediata, lo que hay que dejar claro suficientemente es que esta garantía institucional no va más allá de salvaguardar la existencia misma de los entes que están dotados de autonomía. Igualmente GONNENWEIN (1967:29) argumenta que la garantía de la autonomía no puede deducirse una garantía de la existencia de cada municipio. Los municipios pueden ser disueltos por una ley, pero no tienen derecho a la autodisolución.

¹⁸²La Constitución imperial de Weimar, del 11 de agosto de 1919, (se parecía a la Constitución imperial de Frankfurt), El primer intento de establecer normas de Derecho común del Estado para el derecho municipal fue el de la Constitución imperial de Frankfurt, del 28 de marzo de 1849. La libertad municipal fue incluida entre los derechos fundamentales del pueblo alemán. La Constitución quería reconocer a los Municipios derechos subjetivos. Así, su artículo 184 concedía a cada Municipio "los derechos fundamentales de su Constitución", consistentes en la elección de sus jefes y representantes, en la administración independiente de sus asuntos comunales, con inclusión de la policía local, bajo la vigilancia, legalmente regulada, del Estado, la publicación de su presupuesto municipal y la publicidad, como regla, de sus actuaciones. GONNENWEIN, (1967), Op. cit., págs. 29, 30, 47 y 50

"Que la regulación constitucional de la autonomía local consiste técnicamente en la garantía objetiva de la presencia y la actuación permanente de la institución en el ordenamiento del Estado en su conjunto, es decir, en una garantía institucional (...) se trata de una técnica específica de protección frente al poder constituido y especialmente el legislador, para impedir desde luego la supresión de la institución, pero también para evitar cualquier desvirtuación, alteración o lesión ilegítima de la misma".

En esta misma línea a la luz del derecho comparado vemos al tribunal constitucional español, que acepta la teoría de la garantía institucional en su pronunciamiento mediante sentencias del 28 de julio de 1981, del 23 de diciembre de 1982 y 16 de febrero 1987. En dichas sentencias deja claro la delimitación y alcance de la garantía institucional respecto a las entidades locales, al reconocerle garantía institucional a la autonomía local de los municipios españoles¹⁸⁴.

En suma, la sentencia expresa: "El orden jurídico - político establecido en la Constitución, asegura la existencia de determinadas instituciones, a las que se consideran como componentes esenciales y cuya preservación se juzga indispensable para asegurar los principios constitucionales, estableciendo en ella un núcleo o reducto indispensable para el legislador "

En el caso de Nicaragua, "la autonomía es un principio que rige por entero la vida municipal y que tiene un reconocimiento en la propia norma constitucional" (ESCORCIA F, 1999: 95). Lo mismo sucede con respecto a las regiones autónomas de la costa Caribe del país. No sucede lo mismo con

¹⁸³Uno de los importadores entre otros de la garantía institucional a la doctrina española, es PAREJO ALFONSO, (1981:2 y 35), dicha doctrina tiene su fundamento en la Constitución de 1919 Weimar ilustrado por Carl Schmitt, en su trabajo monográfico sobre el tema de "Die Einrichtungsgsggarantien, der Verfassung". La causa y surgimiento de la teoría y su objeto por excelencia radico en la autonomía municipal que el artículo 127 de la Constitución Weimariana reconocía y amparaba en los siguientes términos: "los municipios y las asociaciones de municipios tiene derecho a la auto administración (selbst-verwaltung) dentro de los límites de la leyes.

¹⁸⁴Esta y otras sentencias del Tribunal Constitucional Supremo Español declararon la Garantía Institucional como protección de la autonomía local constitucionalmente garantizada. En esta línea jurisprudencial están las SSTC 4/1981, 32/1983, 38/1987, 213/1988, 259/1988, 214/1989.

los otros niveles en los que se organiza territorialmente el Estado como son los departamentos para lo que no se menciona que gocen de autonomía, (art. 178.5)¹⁸⁵.

El derecho público nicaragüense acoge la doctrina alemana expuesta por SCHMITT. Los municipios de Nicaragua gozan de la garantía institucional protegida constitucionalmente, puesto que la Constitución Política de Nicaragua en su ordenamiento contiene las disposiciones y el principio de la autonomía municipal en su triple vertiente: política, administrativa y financiera. Y le garantiza la doble protección a la autonomía municipal, por un lado, la consignación del principio de la autonomía en la Carta Magna y por el otro, una limitación al legislador para que no pueda alterar mediante leyes secundarias la esencia de esa autonomía. Esa limitación es la mayoría calificada que se exige en el texto constitucional para modificar la ley de municipios y una reserva de competencias a favor de los municipios. Así como elección libre directa y secreta del alcalde y el concejo municipal como órganos de gobierno¹⁸⁶.

Estas características ante expuestas son esenciales, pues se traduce en que el legislador ordinario no puede desconocer o desnaturalizar la institución municipal.

La jurisprudencia nacional reconoce la autonomía municipal dentro del orden constitucional, y se ha pronunciado de la siguiente manera al referirse a la autonomía municipal.

¹⁸⁵ El territorio del Estado nicaragüense, se divide en: departamentos, regiones autónomas de la Costa Caribe y municipios. El Municipio es la unidad base de la división política administrativa del país. Los departamentos son más bien de carácter administrativo, mientras que los municipios son Entes territorialmente descentralizados y tienen su estructura de gobierno autónomo, (art. 178.5).

¹⁸⁶El sistema de fuentes de la Constitución rediseñado a partir de la reforma de 1995 en el cual se ubica a la Ley de Municipios como una categoría inmediatamente superior a la legislación ordinaria pero inferior a la Ley de Autonomía de las Regiones de la Costa Caribe. La Ley de Municipios ocupará esta posición dentro del sistema de fuentes diseñado por la Constitución tanto por el ámbito competencial que está llamada a regular como por la exigencia formal en relación a un tipo de votación distinta a la requerida para la aprobación o modificación de la legislación ordinaria (mayoría absoluta de los Diputados presentes, arto 141 Constitución), es decir, la Ley de Municipios requiere de una votación favorable de la mayoría absoluta de los Diputados (mitad más uno del total de Diputados que integran la Asamblea Nacional, 47 de 92 Diputados). Véase a GARCÍA PALACIOS, Op. cit., Pág. 45 y ss.

"El concepto de autonomía tiene limitaciones de orden constitucional por cuanto pareciera que se pretende confundir autonomía con soberanía y ambos conceptos tienen plena validez dentro del régimen constitucional de Nicaragua... Cuando se habla de autonomía se alude a un régimen restringido"¹⁸⁷.

Así también lo ha dejado claro en cuanto a la autonomía administrativa, en sentencia No. 96 de 1992.

"La subordinación del Municipio con respecto al Estado, se consigna con el artículo 177 de la constitución, al establecer que la autonomía de los municipios, debe entenderse sin detrimento de las facultades del gobierno central y este concepto también está reiterado en el artículo 38 de la ley de municipios, al consignar que el poder ejecutivo garantizará que el gobierno y la administración municipal armonicen sus acciones y la adecuen a los intereses nacionales y al ordenamiento jurídico del país." ¹⁸⁸.

Sentencia No. 369 año 2009¹⁸⁹

"Por lo que hace a la última (autonomía financiera), es la capacidad del Municipio para contar con recursos suficientes derivados de renglones tributarios exclusivos, así como el libre manejo de su patrimonio y la libre disposición de su hacienda". "Se afirma con razón, que la Autonomía Financiera es el soporte de los otros aspectos de la Autonomía, se dice así que sin suficiencia económica habrá carencias administrativas e inestabilidad política, ahí radica su importancia y trascendencia"¹⁹⁰.

La Corte Suprema ha dejado claro que los municipios gozan de autonomía y que están protegidos constitucionalmente, es decir la superioridad del Estado, frente a la organización administrativa territorial.

¹⁸⁷ Corte Suprema de Justicia, Nicaragua (CSJ), Sentencia Núm., 96, dictada a las diez de la mañana del dos de julio de 1992.

¹⁸⁸ Es de notarse que el pronunciamiento de la sentencia No 96 fue ante de la reforma de la Cn La reforma de 1995 cambia sustancialmente el contexto municipal. Véase la Sentencias Núm. 96., Op.cit.

¹⁸⁹ Sentencia 369, Corte Suprema de Justicia. Sala de lo Constitucional.- Managua, doce de agosto del dos mil nueve. Las diez y cuarenta y cinco minutos de la mañana.

¹⁹⁰ ACOSTA, Miguel es citado por QUINTANA ROLDÁN, (2011:193).

Ese derecho a la autonomía, se perfila al considerar la ley fundamental a los municipios como titulares orgánicos de tal derecho, al atribuirles la regulación de todos los asuntos de la comunidad local, al actuar los municipios en esa esfera de competencia dentro del marco de la ley, bajo su propia responsabilidad¹⁹¹.

Es importante señalar que a la ley de municipios en Nicaragua no se le da un nombre especial, a como se les da en otros países derivados del derecho latino, por ejemplo, en España se le denomina ley orgánica. A este tipo de leyes se exige la mayoría absoluta del congreso en su votación según el artículo 81 de la Constitución española¹⁹². Sin embargo, la ley reguladora de las bases del régimen local español no tiene carácter de ley orgánica, salvo en materia electoral. En el resto de los países de Centroamérica la ley del régimen municipal está en la categoría de ley ordinaria a excepto Guatemala que al igual que Nicaragua están dentro de la categoría inmediata superior a la legislación ordinaria.

La Constitución nicaragüense deja claro que la organización del Estado es una República, su forma de gobierno es representativa, en que el poder reside en el pueblo en cuya virtud existe una organización general para todo el territorio nacional. Las organizaciones territoriales infra - estatales dotadas de autonomía, como las regiones autónomas de la costa Caribe y la administración local integrada por los municipios, carecen de potestad de emanar leyes, pero tiene potestad reglamentaria llamadas ordenanzas.

En tal sentido la nación nicaragüense se constituye en Estado social de derecho, entre los cuales estos y otros son los pilares en que se asienta el Estado democrático, (arto 6, Cn).

¹⁹¹GONNENWEIN, (1967), Op. cit., pág., 50.

¹⁹²Artículo 81 de la Constitución española expresa: “Son leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general y las demás previstas en la Constitución, 2, La aprobación, modificación o derogación de las leyes orgánicas exigirá mayoría absoluta del Congreso, en una votación final sobre el conjunto del proyecto.

Estos enunciados dejan sentados los principios generales de la estructura de la organización territorial lo que configura y define el Estado como un todo.

La autonomía hace referencia a la distribución del poder del Estado en sentido amplio del término, siendo que cada organización territorial es parte del todo. Así queda establecido en los siguientes artículos: 130, 175, y 177 de la Constitución nicaragüense, que proclama el principio de autonomía municipal como parámetro rector de la vida local. Los municipios gozan de autonomía política administrativa y financiera. La administración y gobiernos de los mismos corresponden a las autoridades municipales.

Estando la autonomía municipal enunciada en la Constitución, es una garantía institucional, a como afirma VALDEZ ALZAMORA (1985:129), "es un complemento necesario de las reglas constitucionales que reconocen la autonomía política, administrativa y económica del municipio, es el sistema de garantía que aseguran el ejercicio de tales facultades e impiden arbitrariedades de las autoridades del poder central".

TORRES ESTRADA (2005: 32), profundiza la importancia de la garantía institucional y expresa "que va más allá de frenar al poder central, sino la prohibición a otros poderes de cometer exceso, inspirada en los principios de proporcionalidad y de interdicción de las arbitrariedades de las relaciones entre la administración pública. En el caso de Nicaragua se ilustra en el artículo 130. Cn: "Ningún cargo concede a quien lo ejerce más funciones que las que le confieren la Constitución y las leyes".

El alcance y la virtualidad de la autonomía municipal se lo otorga la Constitución cuando expresa claramente que los municipios "gozan de autonomía para la gestión de sus intereses," (artículo 177 Cn), significa que los municipios tienen la potestad de dictarse sus políticas de acción y de inversión en la gestión de la vida comunal a la que le es conferida, por otro lado, poseen la facultad de elegir libremente por sufragio universal a quienes deben de ser sus autoridades municipales.

La autonomía al estar dentro del orden en la Constitución Política, está protegida su garantía institucional, pues ésta, le da las siguientes atribuciones:

- La dota de personalidad Jurídica.
- Le señala como criterio su organización u funcionamiento propio
- Tiene un carácter democrático.
- Es una configuración de entidad necesaria.
- Así mismo cumple una función constitucionalmente reservada a un tipo de ley muy específica.
- Autonomía para la gestión de sus propios intereses.
- Realiza una función constitucional prolongada en el tiempo.
- Al reconocer expresamente la autonomía, "el legislador está habilitado para establecer las competencias privativas de los entes local, existe un núcleo duro, un contenido esencial, que el legislador no puede traspasar; si lo hace vulnera la autonomía local y, por tanto, su actuación es inconstitucional" (BAÑO LEÓN, 1988: 353).

Como ya hemos afirmado que la Autonomía es la condición *sine qua nom* que debe tener un Ente público para no estar subordinado a la voluntad de otra. En la garantía institucional, es la propia Constitución quien le otorga unos derechos que constituyen el contenido de la autonomía, los cuales pueden ser de mayor o menor amplitud, y al estar garantizados por la Constitución no pueden ser alterados por ley ordinaria.

Al respecto el magistrado español MARTÍNEZ DE VELASCO J. (2007), hace una explicación convincente cuando expresa: "El poder local es un poder político que se estructura y ejerce conforme a postulados democráticos, que sirve de legitimidad al mismo. Las entidades locales han de contar, por tanto, con instituciones y órganos representativos con arreglos a principios democráticos y gozar de un cierto grado de autonomía en la gestión de sus intereses, vinculados a

las necesidades de la comunidad, como exigencia ineludible del carácter político del poder que ejerce”¹⁹³.

Dicho lo anterior, y tomando el ejemplo de España, lo cierto es que tribunal constitucional español se ha pronunciado, tras afirmar que la garantía institucional de la autonomía local se traduce en la garantía de los elementos esenciales o del núcleo primario de autogobierno de los Entes locales. "La garantía de la autonomía local implica la existencia de un margen de indisponibilidad - o "reducto indisponible" de dicha institución respecto de la ley de desarrollo". (Ibídem).

Ahondando la doctrina y del análisis legislativo, en el caso de Nicaragua puede aplicarse perfectamente. Se puede afirmar que la Constitución nicaragüense consagra la autonomía municipal que significa que es un elemento esencial a la institución municipal y su autonomía.

No cabe duda que nuestro derecho municipal ha evolucionado, en opinión de ESCORCIA (1999:109). "El derecho público nicaragüense ha avanzado mucho en orden a la caracterización de la autonomía, en el sentido de realizar la propia Constitución la definición de los rasgos esenciales de la autonomía y, por otro lado, en la reserva que hace la ley en la regulación o desarrollo de tal garantía constitucional"

I.5. La autonomía municipal nicaragüense como una garantía constitucional

La autonomía municipal al estar dentro del texto constitucional le dota exclusividad, ya que aparece como principio constitucional recogido en la Constitución, que es la norma suprema del ordenamiento jurídico. Este reconocimiento constitucional implica a su vez técnicas de garante y de protección de la autonomía local.

¹⁹³ MARTÍNEZ DE VELASCO, J, es citado por QUINTANA CARRETERO, 2007, Op. cit., Pág. 55

Algunos autores españoles como: Aja, García Morillo y García Roca, prefieren hablar de garantía constitucional de la autonomía local, ante que del término alemán garantía institucional, “este concepto es un criterio interpretativo del contenido de la autonomía local en su razón de los parámetros configurados de instituciones, las que para su existencia y funcionalidad necesitan de un contenido indispensables para el cumplimiento de las competencias y funciones que la institución tiene constitucionalmente asignada” (TORRES ESTRADA, 2005 :35)

La Constitución garantiza la autonomía municipal. Está regulación constitucional se ha calificado como garantía institucional de la autonomía local. En este sentido estamos de acuerdo en la aclaración que al respecto hace VELASCO CABALLERO (2007:3).

"Asimismo resulta tanto de la doctrina (primero) como de la jurisprudencia (después), ésta preserva el contenido esencial o un mínimo de autonomía local y que a la ley corresponde en los límites de la institución en la configuración completa del régimen local, pero la realidad constitucional mostró enseguida su insuficiencia explicativa. Así lo identificó la jurisprudencia española en el artículo 137 CE, un mandato positivo a la ley. "Así para dotar de competencias suficiente a las entidades locales. A la vista de esta realidad se propuso en la doctrina una nueva categoría explicativa: la autonomía local como garantía constitucional".

Al revisar el concepto de garantía institucional, está apela de forma necesaria a la imagen social de una institución a una situación de hecho y normativa, formula heredada de raíces históricas. El tratadista VELASCO CABALLERO (2007: 4 - 7) hace un enfoque jurídico del tema en el caso de la autonomía municipal española en la cual expone que “en el contexto jurídico alemán de 1919 hablar de “garantía institucional” tenía un sentido que, hoy, con los notable cambios en el propio concepto de Constitución, ha sido superado.¹⁹⁴

¹⁹⁴ VELASCO CABALLERO (2007: 4 - 7) expone que se garantiza en la ley fundamental de Alemania en el artículo 28II GG sería una institución consolidada, definida y aceptada en el derecho público alemán anterior a la Constitución. En cambio, en España a la Constitución no precede una institución de autonomía local, precisa que resulte simplemente recibida por la Constitución. Ante bien esa situación solo existiría por la mediación de la ley. Desde otra 221

En el derecho público alemán de nuestros días la referencia conceptual de la garantía institucional no se ha perdido, pero ha pasado a un segundo plano afirma VELASCO CABALLERO, (2007, pag7)

Se ha preferido hablar de la “garantía constitucional” de la autonomía local o, de la existencia de una implícita competencia universal de las entidades locales que permitiría fundamentar una suerte de presunción de competencia municipal. “La ley es la norma rectora que, dentro de un determinado ámbito de decisión, expresa jurídicamente a través de una regulación normativa, la voluntad política de un órgano democráticamente legitimado por la comunidad para llevar a cabo ciertas políticas públicas de su interés e incumbencia.” (CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, 2004:10).

El derecho positivo y la jurisprudencia española actual muestran al menos las siguientes líneas de evolución en la comprensión de la autonomía municipal:

- Se puede sostener hoy que más allá de los estándares mínimos de autonomía (los que garantizan directamente la Constitución española) el artículo 137 CE ordena a todos los poderes públicos (cada uno en su ámbito de competencia y jurisdicción) la optimización de la autonomía municipal.
- Expresiones actuales en esta dimensión principal de la autonomía municipal son la interpretación flexibilizadora de la reserva de ley (en relación con las ordenanzas municipales) y la adopción de una hermenéutica judicial favorable a la autonomía local.
- La Constitución garantiza estándares objetivos de autonomía municipal frente a las leyes.
- La garantía constitucional de autonomía municipal ya no tiene a la ley ordinaria como única interlocutora: también están los tratados internacionales (es el caso de la carta europea de la

perspectiva, y ya en tiempo más reciente se ha cuestionado abiertamente que el concepto de garantía institucional pueda explicar la creciente dimensión positiva de la tutela constitucional de la autonomía local, con todo y por relevante y aceptada que puedan ser las críticas, nuestra doctrina más autorizada sigue reconociendo hoy la utilidad del concepto de garantía institucional.

autonomía local de 1985) y los estatutos de autonomía de las comunidades autonómicas y los espacios normativo que va de la Constitución a la ley.

En esta dirección argumenta GARCÍA MORILLO, que la Constitución no se limita a asegurar al municipio en su texto (como lo hace con la autonomía universitaria), sino le otorga otros atributos, como la elección de sus autoridades. Así mismo la autonomía local se menciona en la Constitución española hasta tres veces en los artículo 137, 140, 141.2 CE, con lo que este autor deduce que al regular la Constitución a los entes locales y muy particularmente los municipios, al menos en sus características básicas, la Constitución va más allá del mero establecimiento de una garantía institucional ya que la Constitución no solo garantiza la pervivencia de la institución, sino que le da una configuración al menos básica de una institución garantizada¹⁹⁵.

En la misma línea apunta TOSCANO GIL (2006:58)

“En cualquier caso, y al margen de la técnica que se utilice, pienso que no hay que perder de vista la necesidad de coherencia la interpretación constitucional de la autonomía local con el cambio de los tiempos, tiempos que exigen una cada vez mayor intervención de la administración local en el círculo de actividad y de intereses de los ciudadanos, asumiendo competencias nuevas en sectores nuevos, cubriendo la necesidad de articular nuevos servicios demandados por los ciudadanos”

Al igual que muchos juristas y doctrinario municipalistas, la Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM)¹⁹⁶ se pronuncia a favor de la autonomía municipal. La UIM reunidos en Cartagena de Indias, Colombia, en noviembre 1993, han declarado y ratificado que la autonomía local tiene un derecho constitucional. Que al tenor de la declaración en el apartado tercero párrafo primero, declara:

¹⁹⁵TORRES ESTRADA, (2005:35), menciona a García Morillo.

¹⁹⁶La Unión Iberoamericana de Municipalistas fue fundada en 1991 a iniciativa de responsables políticos y técnicos municipales de España e Iberoamérica. Es una Asociación Internacional de Personas que de manera pluralista, con personalidad jurídica propia y con plena capacidad de obrar, trabajan por la construcción de ciudades amables y solidarias. Tiene más de 3,000 afiliados.

“Es indispensable el reconocimiento expreso del municipio como un ámbito de gobierno, debiendo darse una concepción constitucional del mismo, que sirva como fuente de interpretación.”

Estos postulados han influenciado en el derecho público nicaragüense y han proyectado avances en este orden sobre la caracterización de la autonomía municipal, en el sentido que realiza la propia Constitución la definición y rasgo esenciales de la autonomía. Por otro lado, en la reserva que hace a la ley para la regulación o desarrollo de tal garantía constitucional. De ahí que los doctrinarios y municipalistas nicaragüenses¹⁹⁷, prefieren denominar garantía constitucional en lugar de garantía institucional. De igual forma se agrega que el municipio en Nicaragua lo constituye la Constitución quien le da vida jurídica y le garantiza su existencia, y se rige por el principio de legalidad.¹⁹⁸

Otros rasgos determinantes que la constitución delinea de manera explícita en el reconocimiento a la autonomía municipal y por ende al régimen municipal, son las siguientes.

Como base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado goza del principio de descentralización territorial.

La obligación del Estado en destinar un porcentaje suficiente del Presupuesto general de la República, a los municipios del país, priorizando a los que tengan menos capacidad de ingresos, y reservando en la ley su distribución y porcentaje, (art. 177.1).

¹⁹⁷ Municipalistas nicaragüenses como: ESCORCIA., (1999), "Municipalidad y Autonomía en Nicaragua". Editorial Universitaria. UNAN-León. León, Nicaragua.; BUITRAGO, Edgardo. (1996), "El Municipio en Nicaragua". Separata Revista Cuadernos Universitarios. UNAN-León, León.; VEGA VARGAS, Gustavo. (1999) "Comentarios al Título IX de la División Político Administrativa. Capítulo I De Los Municipios" en Comentarios a la Constitución Política de Nicaragua. HISPAMER. Managua, Págs. 209-219; BRAVO, A.; "Derecho Local en Nicaragua" 2da Edición, Managua, Nicaragua.

¹⁹⁸ Se puede observar por ejemplo que "(...) la creación de municipalidades de Estados Unidos de Norteamérica es de la competencia exclusiva del Estado. Depende, en principio, de éste, únicamente de éste, reconocer la existencia de la ciudad y, cuando el Estado realiza este acto, le concede soberanía plena precisando las condiciones y los límites de su autonomía". Véase LOBATO BRIME (1968), Op. cit., págs. 583,584.

El reconocimiento de las competencias municipales en todas aquellas materias que incidan en el desarrollo socio-económico de cada circunscripción territorial, (art. 177.2). El desempeño de las competencias municipales se define como parte de la autonomía municipal consagrada en la constitución. La plena autonomía consiste en el ejercicio de las competencias municipales señaladas en el ordenamiento jurídico.

La iniciativa legislativa a favor de los Concejos Municipales en materia de su competencia, (art. 178.1).

Establecimiento de los órganos necesarios y obligatorios de gobierno municipal; alcaldes, vicealcaldes y concejos municipales (art. 177.3).

El establecimiento de las causales por las que se pierde la condición de alcalde, vicealcalde y concejal, se encuentran expresamente en la misma Constitución, (art. 140.3). Es importante señalar que esta ha rebasado en los último 10 años (2007 - 2017), las causales de la pérdida de condición de alcaldes¹⁹⁹.

La autonomía al estar salvaguardada en la constitución le garantiza protección institucional de posibles injerencias por parte de la administración central, así como otros poderes del Estado. El artículo 164, inciso 10 de la Constitución nicaragüense, destina en la Corte Suprema de Justicia (CSJ) al conocer y resolver los conflictos administrativos surgidos entre los órganos de la administración pública. Igualmente señala la Constitución, que corresponde a la ley de municipios establecer las reglas de las relaciones con el gobierno central y señala que la autonomía no exime ni inhibe al poder ejecutivo de sus responsabilidades para con los municipios.

¹⁹⁹ Solo entre mayo de 2010 y octubre de 2012 se produjeron 16 casos de alcaldías interrumpidas con la pérdida de condición de la figura del Alcalde. Los concejos municipales justificaron estas con la ineficiente ejecución de proyectos de inversión por los alcaldes. El consejo supremo electoral, da justificaciones muy débiles para tales pérdidas de condiciones. Véase PRADO S (2012), Revista “ENVÍO”, Número 366/ Septiembre, Managua, Nicaragua. Y véase también en la página web de FUNDEMUCA (2013). <http://fundaciondemuca.com>

El reconocimiento constitucional "pretende asegurar la protección de las entidades locales contra el legislador que, a través de sus limitaciones podría llegar incluso al vaciamiento de aquella. Así, aunque el legislador está habilitado constitucionalmente debe respetar su contenido esencial" SOSA WAGNER, F (1988:1624,1625). Ese núcleo esencial lo garantiza la Constitución nicaragüense.

El municipio es una parte del todo, "El Estado". Así lo ha declarado la Corte Suprema de Justicia nicaragüense en varias sentencias:

“El concepto de autonomía, tiene limitaciones de orden constitucional por cuanto pareciera que se pretende confundir autonomía con soberanía y ambos conceptos tiene plena validez dentro del régimen constitucional nicaragüenses”²⁰⁰...

“Jurídicamente el municipio es un organismo subordinado al Estado”²⁰¹

La organización territorial nicaragüense está dotada de autonomía. (Municipios y Comunidades autónomas de la Región de la Costa Caribe), que son parte del Estado. En ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es exactamente dentro de ésta donde adquiere su verdadera esencia.

Es decir que al ser reconocida por la constitución es determinante y garante como una institución municipal, de ahí que ningún legislador ordinario puede alterar, desconocer o desnaturalizar los elementos esenciales que contiene la institución municipal; su autonomía.

²⁰⁰ Sentencias núm. 96, dictada a la diez de la mañana del dos de Julio de 1992 (BJ.1992., PP.135, Cons II). Al respecto afirma SOSA WAGNER F (1989), Op. cit., Pág. 13 que “La autonomía hace referencia a un poder limitado. En efecto, autonomía no es soberanía —y aún este poder tiene sus límites— y dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de ésta donde alcanza su verdadero sentido”..

²⁰¹ Sentencias núm. 132, dictada el doce meridiano del seis de Agosto de 1992 (BJ.1992.,PP.195, Cons I)

II. Análisis del significado de autonomía en la legislación nicaragüense

El estudio de la autonomía municipal como esencia es amplio, lo cual permite muy diversas acotaciones y perspectivas. “Con la expresión de autonomía municipal se deriva un resultado, el grado de poder del que dispone los municipios en un ordenamiento jurídico. (VELASCO CABALLERO, 2007:1).

No obstante, para llegar acercarse a ese grado de poder que dispone el municipio como es la autonomía y sus atribuciones en la legislación municipal nicaragüense; se sacará a luz, las ideas, pensamiento y sentencias a juicio de los tratadistas, doctrinarios y legislaciones que influenciaron en la definición del actual concepto de autonomía del municipio en Nicaragua.

Existen numerosas definiciones de autonomía municipal y ésta es variable según las leyes de cada país, conceptos que se han ido formando a través de las coyunturas políticas e históricas, en la cual se expondrá las más representativas para llegar al análisis de concepto de autonomía municipal en Nicaragua.

II.1. Distintos conceptos doctrinarios de la autonomía municipal

El término “Autonomía” significa de “autos”, por sí mismo y “nomos”, ley. Consiste en la facultad que una persona tiene de darse sus propias normas, sea un individuo, una comunidad o un órgano del Estado. Cuando se utiliza este concepto en derecho público, sirve para designar la “potestad que dentro del Estado pueden gozar municipios, provincias, regiones u otras entidades de él, para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobiernos propios” (VALENCIA CARMONA, 2003: 31).

Los griegos llamaban autonomoi y los romanos autonomía a los Estados que se gobernaban por sus propias leyes y no estaban sometidos a ningún poder extranjero.

Originariamente la palabra autonomía podía corresponder a la de soberanía, posteriormente y desde la edad media era sinónimo de normación propia, pero no soberana y, por tanto, no ilimitada. Así, escribe S. ROMANO, que “hoy en día la autonomía es un instituto que no sólo debe referirse

también a los ordenamientos no originarios, sino que en cierto modo se refiere principalmente, ya que no de una manera exclusiva, a tales ordenamientos”²⁰².

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua española, (1992:369), define la autonomía como “la potestad que dentro del Estado pueden gozar municipios y provincias, regiones u otras entidades de él, para regir intereses peculiares de su vida interior mediante normas y órganos de gobierno propios es decir ser autónomos”. Aquí podemos observar que ya es un concepto moderno de nuestros días.

En esa misma línea TORRES ESTRADA (2005:28), define la autonomía como “la ausencia de tuteladas, aunque se tenga un control de tutela mediatizada. Solo los Estado son soberanos, porque tienen la legitimidad para ello, mientras que los entes intermedios entre el Estado y los ciudadanos son autónomos”.

La autonomía supone la realidad de la parte de un todo al que se integra; como se ha dicho, autonomía no es soberanía, pero al mismo tiempo implica la idea de un todo en sí mismo, que demanda una capacidad de libre decisión para el gobierno y administración de los intereses que sean propios del Ente de que se trate.

El concepto de autonomía local o autogobierno entendido en una primera aproximación como forma de autonomía política aplicable a los Entes locales territoriales. Así lo definen los tratadistas italianos²⁰³ como: SANTI ROMANO, fiel a su idea de ordenamiento jurídico “considera que la autonomía es la potestad del Ente de darse un ordenamiento jurídico, entero propio, que se inserta en un ordenamiento jurídico originario u ordenado estatal a través del reconocimiento por éste de su carácter como tal”. Para M. S. GIANINI “la autonomía es un elemento político, al afirmar que lo Entes locales poseen una potestad propia de orientación política, que además pueden ser

²⁰² S. ROMANO en citado por VALLINA VELARDE, V (1982:43).

²⁰³SANTI ROMANO Y M.S. GIANINI son mencionado por TORRES ESTRADA, P., (2005), Op. cit., Pág. 27 y 28
228

divergente de la del mismo Estado, ya que considera que la potestad de orientación política no deriva del Estado, sino de la misma mayoría de la comunidad”.

La doctrina alemana en autores como STAIN, explicaba “la autonomía municipal como medio eficaz contra la burocratización en la gestión de los intereses propios de la comunidad vecinal a través de posibilitar a los ciudadanos la intervención directa en el ámbito donde se desarrolla su vida cotidiana. LABAND concreta el significado de autonomía en pocas palabras al expresar que “autonomía significa en sentido literal lo contrario de ser administrado” y GARCÍA MORILLO expresa qué, autonomía quiere decir “autogobierno de sus propios intereses”²⁰⁴.

En el derecho municipal contemporáneo habla de la llamada “teoría dialéctica de la autonomía municipal”, la cual señala que, en el Estado moderno, el municipio tiene tres caracteres Fundamentales:

- En el político, la autonomía es asegurada por el gobierno representativo propio;
- En el administrativo, en la organización de sus servicios públicos; y
- En el financiero, en cuanto a la reglamentación de sus finanzas.

En lo político la autonomía municipal es asegurada por el principio del gobierno local propio elegido por el sistema representativo. En el aspecto administrativo podemos caracterizar a la autonomía municipal en lo concerniente a su peculiar interés y especialmente en los servicios público locales, y en lo financiero en cuanto a su cobro y aplicación de sus rentas.

Esta doctrina se fundamenta especialmente en la independencia del municipio, lo cual es inequívoco ya que el municipio es de carácter derivado y no originario, pues el Estado es quien tiene el Imperium originario.

²⁰⁴TORRES ESTRADA, P., (2005), *Ibidem.*, Pág. 28
229

La escuela francesa señala "que en vez de autonomía debe de hablarse más bien de descentralización; pues esta no es más que la atribución de competencias que hace el poder central a los órganos responsables de la administración periférica del Estado". En este mismo sentido, se plantea el llamado desdoblamiento funcional. El Estado realiza actividades que corresponden a su administración directa a través del poder central, y a su administración indirecta por medio de órganos que no pertenecen a la jerarquía administrativa del propio Estado. (HUERTAS BARRERAS T, 1995:133).

EMBID IRUJO (1981:442) se acerca un poco más el concepto atendiéndose al significado semántico de la palabra y el resultado de un largo proceso de elaboración doctrinal. Son tres fundamentalmente los contenidos que podrían ir referidos a la noción de autonomía:

- ✓ Reconocimiento del poder normativo de los municipios;
- ✓ Protestad de libre decisión en el ejercicio de sus competencias;
- ✓ Reserva de un ámbito de competencias sustantivas, no susceptibles de limitación por el legislador.

La especificación de estas tres posibilidades no implica la creencia en su respectiva incompatibilidad. La garantía de un poder reglamentario puede ir acompañada de una reserva material de competencias o de la especificación de que éstas, ya predominada por la ley, se ejercitaran sin controles abusivos.

Hasta aquí la autonomía local ha logrado insertarse en las legislaciones de Europa y en los países americanos, pero el debate sigue pues el concepto de autonomía municipal no está perfeccionado.

El Consejo Europeo aprobó la Carta Europea de la Autonomía Local (CEAL) (En adelante CEAL). Este es un documento que nace desde los Estados mismos basado en la historia y tradición municipal europea. La CEAL fue ratificada por el Consejo de Europa, luego por los respectivos parlamentos nacionales de los Estados que integran la Unión Europea.

A diferencia de las resoluciones y cartas mencionadas anteriormente, la Carta Europea de Autonomía Local tiene carácter vinculante para los Estados que la ratifican. Al tenor del artículo. 3 de dicha carta expresa lo que es autonomía.

Concepto de la autonomía local:

Por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes. Este derecho se ejerce por Asambleas o Consejos integrados por miembros elegidos por sufragio libre, secreto, igual, directo y universal, y que pueden disponer de órganos ejecutivos responsables ante ellos mismos. Esta disposición no causará perjuicio al recurso a las asambleas de vecinos, al referéndum o a cualquier otra forma de participación directa de los ciudadanos, allí donde esté permitido por la ley

Aunque el contenido de autonomía en el CEAL es claro, ésta no está protegida, para ellos TORNOS MAS, Joaquín (1992:815), propone mecanismos de control sobre la normativa de los Estados, es decir, instituyendo la posibilidad de conocer lo que hacen los Estados y en su caso adoptar la correspondiente medida. La búsqueda de un mecanismo que garantice la eficacia de la CEAL y el profesor CASTILLO BLANCO (1999:12) señala, "el proceso de definición de la autonomía local no puede afirmarse que se encuentre perfectamente acabado, ni siquiera en el ámbito europeo donde son notorios los esfuerzos tanto por dotar de un contenido mínimo, una garantía adecuada en orden a su cumplimiento por los diversos Estados".

En estos tiempos de la globalización se pone de manifiesto la preocupación por la definición del concepto de autonomía, los autores argentinos JORGE DRKOS Y FRANCISCO FUSTER, (2008:31), escriben sobre la autonomía municipal, el alcance y principio de esta, expresan:

“En definitiva se trata de una cuestión de respeto y de confianza en la gente, en sus capacidades y en sus decisiones; en un marco en el que cada comunidad es capaz de encontrar las respuestas a sus problemas y de forjar su propio destino, en el que los propios vecinos pueden y deben ser protagonistas y escribir su propia historia. La autonomía se convierte en la llave de una serie de procesos políticos y sociales que necesariamente deben de traducirse en un

fortalecimiento de las instituciones y en un mejoramiento palpable de las condiciones de vida de los bonaerenses”.

Al respecto VELASCO CABALLERO (2007:167), hace una ilustración referente al concepto de autonomía en este mundo globalizado: “Autonomía local es una de las categoría jurídica-política que cruza fronteras y obtiene amplia aceptación en los países más recónditos. Y ello porque la autonomía local no compite con la globalización. Ante bien, coadyuva a la extensión del fenómeno globalizador.

La autonomía local en tanto categoría jurídica que potencia el poder de las unidades políticas más pequeñas, más cercanas a los ciudadanos, ofrece una compensación positiva frente al alto grado de desarraigo jurídico-político (deslocalización) inherente al fenómeno globalizador. Y al mismo tiempo, la “autonomía local” se muestra como una buena aliada de la globalización frente a las estructuras de poder estatal”²⁰⁵.

También la jurisprudencia española ha precisado que “la autonomía local es un concepto jurídico indeterminado que ofrece un margen de apreciación muy amplio” (Sentencia de 2 de febrero de 1981).

La autonomía no es un concepto unívoco dice RODRÍGUEZ MORO (1978:133). Por el contrario, en tal concepto puede ofrecerse una amplia gama de situaciones en que la autonomía es más o menos amplia. Basta ver los diversos ordenamientos jurídicos de los distintos países para comprobar tal aserto.

²⁰⁵ Al respecto expresa CASTILLO BLANCO, et, al., (2003:255). (...) hoy ningún interés es ajeno al municipio, La globalización ha debilitado el Estado-nación como garante del interés general y fortalecido como contrapartida los espacios locales, Además, el término “correcto” o “eficiente” aplicados a la gestión pública jamás son términos enteramente neutros, sino que, al contrario, han implicado una tendencia ideológica más o menos larvada que ha desarrollado y desarrolla sus efectos sobre la sociedad.

Así, podemos observar que en la región centroamericana recientemente el Parlamento Centroamericano²⁰⁶ (PARLACEN) ha aprobado la carta Centroamericana de Autonomía Municipal. Dicha carta hace una definición clara y explícita del concepto de lo que es la autonomía municipal (apartado 2, párrafo primero)

La Autonomía Municipal es el derecho y la capacidad efectiva de los municipios para gobernar, administrar, gestionar y ordenar su territorio bajo su propia responsabilidad, y en provecho de sus pobladores, los asuntos públicos que la constitución y las leyes le señalen.

Esta Carta Centroamericana de Autonomía, nace de los gobiernos municipales de la región, ha sido consultada ampliamente con diversos sectores vinculados al quehacer municipalista, aprobada y ratificada por el poder público de los Estados que conforman el Sistema de la integración Centroamericana

Dicha carta en gran parte ha sido influencia por la Carta Europea de la Autonomía Local, así como declaraciones sobre autonomía local que han tenido escenario en Iberoamérica como: La Carta de la Autonomía Local Iberoamericana, aprobada en el XX Congreso de la Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal (OICI) en Caracas en 1990 y la Declaración de Cartagena de Indias de la Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM), que bajo el lema “Autonomía, Democracia y Participación” se aprobó en 1993.

Se puede observar que todas las definiciones y declaraciones que se han expuesto tiene un aporte en común, es decir que la autonomía es en sí la dotación capacidad suficiente y efectiva que debe tener la entidad local para gestionar todo el asunto relacionado en la convivencia y desarrollo de su comunidad.

²⁰⁶ Carta Centroamericana y República Dominicana, de autonomía municipal, Parlamento Centroamericano (PARLACEN), Resolución AO/2-CCLXIV-2014, Ratificación de la 7 de enero, del 2015. Guatemala
233

Sin embargo, como bien a punta el Profesor CASTILLO BLANCO (1999:13), no se puede afirmar que su definición está perfeccionada, aunque no es errado afirmar su importancia creciente.

II.2. Definición de la autonomía según el ordenamiento jurídico nicaragüense

A luz de las ideas, pensamiento, declaraciones internacionales y doctrinas del derecho comparado, el derecho nicaragüense, se ha aproximado al concepto de autonomía municipal. Dicho concepto implica entender el grado de regulación, restricción y oportunidad que se define desde el Estado y que se instrumentaliza desde las instituciones públicas. Como en las capacidades presupuestarias, las transferencias de competencias, y en la posibilidad de generar políticas públicas que le favorezcan.

La Constitución Política nicaragüenses contiene en su Título IX relativo a la división político administrativa del país, normas relativas al gobierno de los municipios. Además, consigna la autonomía municipal como un principio constitucional. Reconoce al municipio, su personalidad jurídica y la posibilidad de elegir a sus propios representantes y de actuar según sus propias directrices político-administrativas. Así mismo, tiene la garantía de una esfera de asuntos propios del quehacer local, con unas competencias propias, específicas, decisorias, exclusivas o compartidas, según los casos. Igualmente le otorga de medios o recursos económicos.

Es decir que en Nicaragua la autonomía del municipio se caracteriza por el reconocimiento en la Constitución en tres ámbitos:

- ✓ De la autonomía política, fundada en los principios democráticos;
- ✓ De la capacidad económica, con recursos adecuados para el cumplimiento de sus fines, y
- ✓ De la administración propia de los servicios públicos locales. También declara “que el derecho y la competencia de los gobiernos locales deban emanar del poder constituyente reconocido en la carta fundamental del Estado. La constitución nacional debe establecer la atribución de los municipios para dictar su propia ley fundamental.

La Constitución Política de la República de Nicaragua en su artículo 177, conceptualiza la autonomía: “Los municipios gozan de autonomía política, administrativa y financiera. La administración y gobierno de los mismos corresponde a las autoridades municipales”.

Dichos contextos se extraen que autonomía es tener la capacidad suficiente para que puedan administrar y gestionar los asuntos que le conciernen a toda la vida municipal de una determinada circunscripción. Si bien es cierto que la autonomía es la *Conditio Sine Quanon*, que debe tener un Ente público para no estar subordinado a la voluntad de otra. En materia municipal la autonomía se expresa en la potestad de los municipios de dictarse sus políticas de acción y de inversión en la gestión de los intereses propios de la vida comunal.

De estos elementos que proporciona la ley, se puede decir que la autonomía implica la facultad de los municipios en tener poder de decisión y competencias en los asuntos que le afectan y le interese en el bien común, dictar reglamentos para sus asuntos y darse su propio presupuesto de acuerdo con la Constitución y las leyes.

La ley de municipio, en su artículo 2 hace una definición clara y apropiada, retoma los principios constitucionales de la siguiente manera:

[“La autonomía es el derecho y la capacidad efectiva de las municipalidades para regular y administrar, bajo su propia responsabilidad y para provecho de su población, los asuntos públicos que la constitución y las leyes le señalen. La Autonomía Municipal es un principio consignado en la Constitución Política de la República de Nicaragua, que no exime ni inhibe al Poder Ejecutivo ni a los demás Poderes del Estado de sus obligaciones y responsabilidades para con los municipios. Cualquier materia que incida en el desarrollo socio-económico de la circunscripción territorial de cada Municipio, y cualquier función que pueda ser cumplida de manera eficiente dentro de su jurisdicción o que requiera para su cumplimiento de una relación estrecha con su propia comunidad, debe de estar reservada para el ámbito de competencias de los mismos municipios. Estos tienen el deber de desarrollar su capacidad técnica, administrativa y financiera, a fin de que puedan asumir las competencias que le correspondan”].

De lo ante señalado se afirma que la autonomía municipal nicaragüenses en sus rasgos principales se manifiesta en el sufragio universal de los ciudadanos. Los pobladores eligen sus autoridades por

medio del voto, igual, directo, libre y secreto. Además, el municipio a través de la autonomía, cuenta con una normativa jurídica local, la cual le permite organizar el desarrollo integral de la comunidad, crear sus propias estructuras administrativas y de participación ciudadana, traducido en la prerrogativa que tiene el poder público, tanto en la potestad normativa como ejecutiva, de la gestión para todo aquello que incida en el desarrollo socio económico. Eso permite que las autoridades municipales representativas, como la administración local, tengan capacidad de administrar y disponer de sus propios recursos.

Sin embargo, la Constitución no hace un pronunciamiento específico del contenido de la autonomía municipal, será tarea de la jurisprudencia y de la doctrina en definir la efectiva configuración del término.

Importante destacar que la definición contenida en la ley nicaragüense es influenciada del contenido de la Carta Europea de la Autonomía Local.

En suma, se puede decir que la autonomía de los municipios en Nicaragua significa; que los municipios se administren y se organicen por sí solo en sus propios intereses sin la intromisión de otro Ente más que lo que señala el ordenamiento jurídico. Elegir libremente sus propias autoridades que es también la base de la democracia local, porque les permite a los ciudadanos elegir y ser electos y participar en la toma de decisiones sobre los asuntos propios de su comunidad y su municipio. Que la comunidad tenga participación en las decisiones públicas, así como tener sus propios recursos financiero para poder cumplir con las demandas de sus vecinos y en todo lo que le concierne en su circunscripción territorial.

En la actualidad (2017) el Régimen de Autonomía Municipal lo integran principalmente por las siguientes normas:

- ✓ Constitución.

- ✓ Ley de Municipios y su Reglamento²⁰⁷.
- ✓ Ley de Régimen Presupuestario Municipal.
- ✓ Ley de Transferencias Presupuestarias a los Municipios de Nicaragua.
- ✓ Ley de Participación Ciudadana.
- ✓ Ley de Carrera Civil Administrativa Municipal.
- ✓ Ley de Contrataciones Municipal y su Reglamento.

En la Constitución al igual que en la ley, señala por primera vez en la historia de Nicaragua, el reconocimiento implícito del ámbito de la autonomía local en sus tres vertientes.

De forma breve se analizará cada una de los conceptos tridimensionales que expresa el artículo 177 de la Constitución Política de Nicaragua.

II.2.1) Autonomía Política

El primer concepto tridimensional del artículo 177 de la Constitución nicaragüense expresa: “los municipios gozan de autonomía política (...)”.

El tratadista mexicano ROLDAN QUINTANA (2011:192), define la autonomía política como la capacidad jurídica del municipio para otorgarse democráticamente sus propias autoridades, cuya gestión política no deberá ser interferida por otro nivel de gobierno.

El alcance de este concepto nos lleva afirmar que, la autonomía política del que goza el municipio nicaragüense está custodiado constitucionalmente, así lo reafirma el artículo 178 de la Constitución

²⁰⁷ Leyes No. 40 y 261. “Reformas e incorporaciones a la Ley No. 40 “Ley de Municipios”. La Gaceta diario Oficial No. 155 de 17 de Agosto de 1988”. Las reformas fueron publicadas en La Gaceta No. 62 de 26 de Agosto de 1997; Decreto No. 52-97. Decreto Reglamento a la Ley de Municipios. La Gaceta Diario Oficial No. 171 de 8 de Septiembre de 1997.

Política; “alcaldes, vice-Alcalde y concejo serán elegidos por el pueblo mediante el sufragio universal”. Las elecciones municipales se realizan cada cinco años (artículo 177 de la Constitución, artículo 20 de la Ley de Municipios y artículo 154 de la Ley Electoral); "El alcalde es escogido por elección popular". Con estos artículos queda establecido el carácter democrático en la elección de sus miembros del Ente municipal, y da pie a la construcción teórica de la primera de las funciones constitucionales de la autonomía local.

Al concejo municipal se integran el alcalde y vicealcalde, quienes se incorporan como propietario y suplente. Cuando se trata de la capital, Managua y las cabeceras departamentales o municipios de más de treinta mil habitantes, los candidatos a alcalde y vicealcalde que obtengan la segunda mayor votación, igualmente son incorporados.

El alcance de la autonomía política también refleja la dimensión política en el pluralismo político que dicta la Constitución el artículo 5 que al tenor expresa: "El pluralismo político asegura la libre organización y participación de todos los partidos políticos en los procesos electorales establecido en la Constitución".

La ley de municipio reafirma los preceptos constitucionales en el artículo 3 inciso. 1: El Gobierno Municipal garantiza la democracia participativa y goza de plena autonomía, la que consiste en;

1. "La existencia de los concejos municipales, alcaldes y vice alcaldes electos mediante el ejercicio del sufragio universal por los habitantes de su circunscripción".

La Constitución reconoce en favor de los municipios una competencia general y en consecuencias una potestad reglamentaria entendida como la potestad normativa. En su dimensión política significa que tiene capacidad de autogobierno protegida por el sistema de garantías que asegura el ejercicio de tales facultades lo que le lleva ser titular del derecho y resolver todos los asuntos que incida en la vida de su comunidad y del desarrollo de la misma.

La autonomía política municipal en sus rasgos principales se manifiesta en el sufragio universal de los ciudadanos. Los pobladores eligen sus autoridades por medio del voto, igual, directo, libre y

secreto²⁰⁸. Además, el municipio a través de la autonomía, cuenta con una normativa jurídica local, la cual le permite organizar el desarrollo integral de la comunidad.

Pues la participación de la población es la garante de autogobierno, si el gobierno municipal tiene autonomía es sus decisiones políticas, la población tiene empoderamiento en participar en los asuntos que afecten a su propia comunidad.

La autonomía política también es tener la capacidad de orientar y dirigir políticas públicas locales que beneficien a sus habitantes y que sean aprobados por ellos.

Actualmente hay paralelismo en la participación ciudadana a partir de la aprobación del Decreto Ejecutivo 112-2007, los Consejos del Poder Ciudadanos (CPC) que están casi en la totalidad del país. Tienen el 70% de la población empadronada, y están organizados de manera jerárquica desde el nivel nacional, municipal; comunidades, barrios urbanos y comarcas rurales. Estos CPC forman el complemento de autores socios en las alcaldías, con el objetivo de tener el control político bajo la vigilancia de la figura del secretario político del partido del gobierno.

Este instrumento normativo (CPC), lo utilizan las alcaldías del partido del gobierno, en las alcaldías ganadas por la oposición la figura normativa que utilizan es la participación ciudadana (Ley 475 del 2003), cuentan con menos recursos, y hay dificultades en proponer políticas públicas locales.

Siguiendo con el análisis normativo se observa que el Estado nicaragüense tiene carácter unitario lo que implica la existencia de una unidad, que al tenor del artículo 6 de la Constitución²⁰⁹ proclama que "Nicaragua es un Estado independiente, libre, soberano, unitario e indivisible (...),

²⁰⁸Importante señalar que se eliminó el mecanismo de las Asociaciones de Suscripción Popular mediante la reforma de la Ley Electoral, con lo que se limitó la participación de candidaturas independientes

²⁰⁹ Este artículo es reformado por la ley No 854, ley de reforma parcial a la Constitución Política "La Gaceta No 26, 10-02-14.

los ciudadanos y ciudadanas y la familia son elementos protagónicos en la toma de decisión planificación y gestión de los asuntos públicos del Estado".

Al tenor el artículo 175 y 181, la Constitución establece la participación en el ejercicio del poder de entidades territoriales de distintos rangos como son las comunidades de la costa Caribe y los municipios. Con estos principios se traspasa el principio de unidad administrativa y da espacio al principio de la descentralización administrativa de los Entes territoriales en que se compone el Estado.

No cabe duda que los municipios como entidades territoriales gozan de autonomía política y que se concreta en la estructura de sus órganos elegidos democráticamente. También se ve reflejada en el sistema presidencialista de gobierno, este sistema se refleja en la estructuración del gobierno en el nivel municipal, que al tenor del artículo 2 de la Constitución expresa que el poder del Estado emana del pueblo. "La soberanía nacional reside en el pueblo y la ejerce a través de instrumentos democráticos, decidiendo y participando libremente en la construcción y perfeccionamiento del sistema económico, político, cultural y social de la nación." Y que los municipios gozan de este principio fundamental.

Pese a que existe una legislación explícita que garantiza la autonomía política, actualmente las municipalidades están perdiendo autonomía política progresivamente. De lo que va de los años 2008 al 2016, son 36 alcaldes destituidos de sus cargos. No hay una explicación legal y el Concejo Supremo Electoral (CSE) tampoco informa el del porqué de la destitución. Hasta la elección municipal del año 2004 en Nicaragua los alcaldes electos culminaban su mandato²¹⁰.

²¹⁰ El Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) ha buscado empujar su proyecto político en base a la incondicionalidad en sus propias alcaldías, pero además vía coacción con las alcaldías de la oposición. Actualmente opera "(...) una nueva dinámica de relación entre el gobierno central y los gobiernos locales, la que posee complejidad y debe verse en dos contextos, el primero, el de la cultura política general y el segundo, el partido de gobierno nacional que no está desligado [de la dinámica] de los otros partidos de la oposición. El partido FSLN ha inscrito sucesivas políticas sobre los gobiernos locales de acuerdo a una serie de cambios [internos] en el partido." "La lógica que está

240

II.2.2) Autonomía Administrativa

Siguiendo con el segundo concepto tridimensional de la autonomía municipal en la Constitución Política de Nicaragua en el artículo 177, “Los municipios gozan de autonomía (...) administrativa”. Entendiéndose como la capacidad del municipio para resolver los asuntos propios de la comunidad en cuanto a servicios públicos y organización interna.

QUINTA ROLDÁN (2011:191), define la Autonomía administrativa “como la capacidad del municipio para gestionar y resolver los asuntos propios de la comunidad en cuanto a servicios públicos, poder de policía, y organización interna, sin la intervención de otras autoridades contando el municipio además con facultades normativas para regular estos renglones de la convivencia social”

Para VALDEZ ALZAMORA (1985:130), en el orden de la autonomía administrativa la garantía correspondiente consiste en que las resoluciones de las autoridades municipales no pueden ser enervadas por los funcionarios de la administración central del Estado y que solo cabe su impugnación ante el poder judicial, por los trámites que señala la ley.²

Los municipios gozan de plena administración en los asuntos propios. Así lo deja estipulado la ley de municipios en el artículo 3, numeral 2, 4, y 6: "El gobierno municipal garantiza la democracia participativa y goza de plena autonomía", la que consiste en:

"La creación y organización de estructuras administrativas, en concordancia con la realidad del Municipio". (Arto 3., numeral 2).

detrás de esto es el control total y absoluto de todos los poderes del Estado y del poder territorial. Su concepción del poder [dirigentes Ortega y Murillo] es que las elecciones les conceden una parte del poder que es el gobierno, pero ellos quieren también el poder que está en los territorios.” Al FSLN no le interesa un régimen con gobiernos autónomos, este va a intentar neutralizar la segmentación del poder, una forma de lograrlo es la vía política. Entrevista con el analista político y municipalista ORTEGA HEGG, (9 de mayo de 2017) Sociólogo, investigador asociado del Centro de análisis sociocultural en la Universidad Centroamericana de Nicaragua, (CASC-UCA). Véase también SALMERÓN SILVA, (2013), Op. cit. pág. 10.

"El ejercicio de las competencias municipales señaladas en las leyes, con el fin de satisfacer las necesidades de la población y en general, en cualquier materia que incida en el desarrollo socio-económico de su circunscripción tomando en cuenta si fuese el caso los intereses de las comunidades indígenas que habiten en ella". (Arto 3., numeral 4)

"Ejercer las demás funciones de su competencia establecidas en la presente ley y su reglamento."
(Arto 3., numeral 6)

No cabe duda que la autonomía administrativa municipal es uno de los pilares que se alimenta del ordenamiento territorial del que está compuesto el Estado. Coincidimos con ESCORCIA (1999:124) que señala:

Que la "autonomía local es un correlato del principio de descentralización administrativa que incorpora la Constitución nicaragüense en el artículo 175, por lo que la administración pública no forma una administración única ni puede considerarse como un continuo de órgano estructurado conforme a simples criterios de dependencia jerárquica y competencias funcional. El principio de descentralización administrativa, se opone al de unidad administrativa que sostuvo la doctrina jurídica con especial intencionalidad en otros momentos de la historia"

La Constitución y la ley le proporcionan al municipio la capacidad de crear sus propias estructuras administrativas y de participación ciudadana, es decir la prerrogativa que tiene el poder público, tanto en la potestad normativa como ejecutiva, de la gestión para todo aquello que incida en el desarrollo socio económico. Esto permite que las autoridades municipales representativas, como la administración local, tengan capacidad de administrar y disponer de sus propios recursos.

En Nicaragua se regulan ciertos mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones. En primer lugar, el plebiscito y el referendo están consignados en el artículo 168 de la Constitución Política y en los artículos 2 y 133 a 136 de la Ley Electoral. A nivel municipal, el cabildo abierto consignado en el artículo 36 de la Ley de Municipios y en artículos 74 a 78 de la Ley de Participación Ciudadana y el Decreto Ejecutivo No. 112-2007, Consejos y Gabinetes del Poder Ciudadano, (CPC). De igual forma existen, en el texto de la ley de participación ciudadana, la

consulta ciudadana y las audiencias públicas, por lo que se demuestra que hay una amplia variedad de figuras de participación en el país.

La organización y planificación del desarrollo municipal es una atribución propia de la administración del gobierno local a través del concejo municipal según el artículo 28, inciso primero de la ley de municipios. Esta planificación debe hacerse de manera participativa según lo disponen el inciso 6 del artículo antes citado y el artículo 52 de la ley de participación ciudadana y por la Constitución política, artículo 177.

Al respecto FERNÁNDEZ FARRERES considera que:

“en cualquier caso (...) la garantía constitucional de la autonomía local (...) conlleva, cuando menos, el reconocimiento de la potestad de auto-organización de las entidades locales correspondientes.” Añadiendo, seguidamente, que la auto-organización se presenta. “como un aspecto consustancial a la autonomía, es decir, como una materia típica que necesariamente queda remitida al ámbito de las decisiones propias y autónomas de las entidades locales”²¹¹.

II.2.3) Autonomía Financiera

La autonomía financiera es el tercer pilar del precepto normativo tridimensional del artículo 177 de la Constitución de Nicaragua: “Los municipios gozan de autonomía (...) financiera”, significa que no puede haber autonomía política y administrativa, sin tener recursos para sostener las decisiones, prestaciones de servicios, órdenes y mandatos correspondientes al municipio.

Según LÓPEZ DÍAZ (2004: 63). La financiación de las Corporaciones se asienta en su diseño constitucional sobre tres pilares fundamentales:

²¹¹ FARRERES es citado por DE LA VALLINA VELARDE JL (1992), Op. cit., Pág. 519
243

- a) La definición de su ámbito competencial, habida cuenta de la instrumentalizada de los recursos financieros para el logro de sus objetivos.
- b) La suficiencia financiera, entendida como juicio derivado de la relación de medios financieros y fines de los entes públicos locales.
- c) Autonomía financiera, entendida como la facultad para determinar bajo su responsabilidad los gastos necesarios para el logro de sus objetivos.

"La autonomía financiera se concibe como una parte o vertiente del contenido esencial del principio de autonomía, y al mismo tiempo como objetivo que sirve de instrumento o que dota de contenido real a la autonomía política y administrativa" (GARCÍA, 2002:29). Es decir que permite a los Entes locales el desarrollo de las otras dos: autoorganizarse (la autonomía administrativa) y que las autoridades locales electas por los pobladores puedan ejercer sus funciones sin interferencia de alguna de otros entes del Estado (autonomía política).

En este sentido SAINZ DE BUJANDA, F. (1993) expresa que "si consideramos a la actividad financiera en general, como la acción del Estado y demás Entes públicos dirigida a la obtención de los ingresos necesarios para poder realizar los gastos que sirven al sostenimiento de los servicios públicos, una primera aproximación al concepto de autonomía financiera nos conduciría a definirla como la capacidad atribuida a un Ente para la obtención de recursos con la finalidad de ejecutar las funciones que le hayan sido asignada".²¹²

Es decir que los gobiernos locales tienen la capacidad para decidir sus gastos y para generar sus ingresos. En materia de ingresos, la columna vertebral de los mismos está constituida por impuestos y tasas, es decir por tributos, y de acuerdo al principio de legalidad en materia tributaria, también consignado en la Constitución Política.

²¹² (Ibídem), GARCÍA, JV retoma el concepto de SAINZ DE BUJANDA, F. (1993).
244

En el mismo artículo 177 párrafo 2 de la Constitución dispone la autonomía financiera a la entidad municipal, y establece la obligatoriedad de destinar un porcentaje suficiente del Presupuesto General de la República a los municipios del país que debe distribuirse dando prioridad a los municipios con menos capacidad de ingresos. Este artículo recoge el principio de suficiencia financiera, es decir un complemento indispensable de la autonomía local según le reconoce la constitución

Este reconocimiento constitucional de la autonomía municipal en su vertiente financiera va a suponer que esta se configure como un derecho a intervenir en cuanto asuntos públicos de carácter financiero, recursos y gastos públicos, sean necesario para atender las actuaciones de las corporaciones municipales²¹³. Dicho precepto constitucional tiene concordancia con el artículo. 3 numeral 3 y 5, de la ley de municipios. "El Gobierno Municipal (...) goza de plena autonomía", la que consiste en:

Arto 3., numeral 3. "La gestión y disposición de sus propios recursos con plena autonomía. Para tal efecto, deberá elaborar anualmente su presupuesto de ingresos y egresos".

Arto 3., numeral 5. "El derecho de tener un patrimonio propio del que podrán disponer con libertad, de conformidad con la ley, sujeto únicamente al control de la Contraloría General de la República".

La ley de municipios se armoniza con la Constitución, al tenor del artículo 46 LM, que expresa, que los ingresos de los municipios pueden ser tributarios, particulares, financieros, transferidos por el gobierno central y cualquier otro que determinen las leyes, decretos y resoluciones. Deben de conjugarse ambos principios y se considera a nivel doctrinario una responsabilidad del Estado, dotar mediante ley a los gobiernos locales de la capacidad tributaria suficiente para que puedan ejercer las competencias que la ley les atribuye y prestar los debidos servicios para satisfacer las necesidades de los pobladores.

²¹³GARCÍA JV (2002), *Ibíd.*, Pág. 48
245

En Nicaragua los gobiernos locales no cuentan con la potestad de crear e imponer tributos, dicha potestad es exclusivamente otorgada por la constitución política y se da de forma absoluta en estricta legalidad y reserva de ley en materia tributaria (artículos 114, 115 y 127, inciso 27 Cn)²¹⁴, de igual manera esta autonomía está sometida a límites por el de unidad con el Estado que es indivisible (artículo 6 Cn), lo que significa que está sometida a la administración del Presupuesto General de República. Así lo deja establecido la Constitución en el artículo 112, que al tenor expresa: "La Ley del Presupuesto General de la República tiene vigencia anual y su objeto es regular los ingresos y egresos ordinarios y extraordinarios de la administración pública. La ley determinará los límites de gastos de los órganos del Estado y deberá mostrar las distintas fuentes y destinos de todos los ingresos y egresos, los que serán concordantes entre sí".

Así lo ha expresado la Corte Suprema de Justicia (CSJ) en la sentencia No 98 treinta de abril del dos mil ocho²¹⁵.

"Los municipios no pueden crear, suprimir o modificar por sí y ante sí mismos, los impuestos que necesiten para solventar los gastos públicos locales y para el cumplimiento de sus propios fines, sino que tienen una potestad tributaria derivada. Sus figuras tributarias no se dejan a la libre decisión de los municipios, sino que derivan de una ley. La autonomía tributaria de los municipios se reduce a la aplicación y efectividad de los tributos locales, creados por ley, emanada de la Asamblea Nacional".

Las normas jurídicas que contienen los tributos municipales están regidas por el plan de arbitrio municipal. Decreto No. 455, publicado en la gaceta del 31 de julio de 1989, que es aplicable para todos los municipios del país, excepto Managua. Y el municipio de la capital Managua, se

²¹⁴Arto. 114 Cn: Corresponde exclusivamente y de forma indelegable a la Asamblea Nacional la potestad para crear, aprobar, modificar o suprimir tributos. El Sistema Tributario debe tomar en consideración la distribución de la riqueza y de las rentas. Arto. 115 Cn: Los impuestos deben ser creados por ley que establezca su incidencia, tipo impositivo y las garantías a los contribuyentes. El Estado no obligará a pagar impuestos que previamente no estén establecidos en una ley.

²¹⁵ Sentencia No. 98, Corte Suprema De Justicia. Sala de lo Constitucional.- Managua, treinta de abril del dos mil ocho.

encuentra regulado por el plan de arbitrio. Decreto No. 10-91, publicado en la Gaceta del 12 de febrero 1991.

Tales decretos estaban en concordancia con lo preceptuado por la Constitución de 1987 que establecía una autonomía municipal limitada y con la ley 40 que desarrollaba esa limitada autonomía municipal.

Con la reforma constitucional de 1995 se profundiza el principio de autonomía municipal y se amplía el ámbito de competencias de los Entes locales. La reforma de la ley de municipios se armoniza con la norma constitucional y agrega nuevas competencias a los municipios, sin que la base tributaria de los mismos sufra aumento, para que los entes locales puedan financiar las nuevas competencias a ser asumidas. En consecuencia, los planes de arbitrios vigentes son obsoletos, pues no responden a la modernidad que representa la ley de municipios reformada.

El Estado nicaragüense, en lugar de actuar en consonancia con la autonomía financiera de los Entes locales y procurar la satisfacción del principio de suficiencia financiera de los Entes locales ha cercenado tributos y disminuido el *quantum* de uno de los principales impuestos, el impuesto municipal sobre ingresos, mientras el impuesto sobre bienes inmuebles es de difícil aplicación porque presupone un trabajo catastral que es caro y lento de realizar. Sin embargo, el catastro ha hecho avances en el país, como la aprobación de la solvencia municipal, instrumento coercitivo que obliga a los contribuyentes a pagar sus impuestos del inmueble, pues la solvencia municipal es exigible por los registradores de la propiedad a la hora de inscribir las escrituras de compra-venta de inmuebles.

La única concesión que tiene el municipio, está regulada por el plan de arbitrios (artículo 24, del plan de arbitrios), que faculta al gobierno municipal a establecer las tasas por nuevos servicios y por los documentos que expida y establece una serie de medidas coercitivas, para hacer efectivo pago de los tributos y fiscalizar a supuestos evasores, (artículos del 51 a 62).

VELASCO CABALLERO plantea que “esa autonomía financiera constitucionalmente garantizada se suele presentar con más claridad en el ámbito de los gastos, (poder de gastos, Spending power)

que en el ámbito de los ingresos”²¹⁶. En el sentido de lo que expresa Velasco Caballero, se puede observar en algunos municipios de Nicaragua han demostrado que tienen capacidad de gasto, lo que no hay es suficiente poder de ingreso

Otros autores definen la autonomía financiera como el núcleo orgánico y funcional de la hacienda municipal, hallando su máxima expresión jurídica en el presupuesto del Ente²¹⁷. La autonomía financiera correcta se entiende como la capacidad atribuida a los municipios para decidir, sin necesidad de intervención de otro órgano jerárquicamente superior, sobre la cuantía de los recursos que ha de sostener para atender las necesidades públicas, efectuando el correspondiente gasto y la distribución del mismo entre ellas²¹⁸.

Esto debe entenderse que la autonomía municipal se expresa en la gestión de los intereses de las entidades locales y se manifiesta sobre la capacidad propia del Ente para obtener recursos y gestionarlos para sus propios intereses en el ámbito de la ley.

Los municipios deben de obtener sus propios recursos de su propio erario y poseer la capacidad de emplear, gastar y disponer de estos recursos, para desarrollar y gestionar todo lo que le concierne, afecte y le interese en su circunscripción territorial, pues la lista de competencia encomendada por la Constitución y las leyes es extensa. La Constitución reconoce la autonomía financiera como la capacidad de tomar decisiones de esos recursos, cómo gastarlo, pero no la titularidad de la facultad de establecer ni regular su montaje.

La autonomía en el municipio nicaragüense no está totalmente lograda, hay dificultades para disponer de los recursos necesarios y solo mediante la participación ciudadana y la descentralización de los recursos se logrará una verdadera autonomía.

²¹⁶VELASCO CABALLERO es mencionado por GARCÍA, *Ibidem.*, Pág. 189

²¹⁷ SERRANO Lozana citado por GARCÍA, *JV.*, *Ibidem.*, Pág. 369

²¹⁸ ALARCÓN Gloria citado por ESCORCIA, (1999:37).

Es por tal razón que la asignación de los recursos financieros debe ir acompañada de un verdadero proceso de descentralización, sino tiende a generar una relación desigual en la cual la municipalidad corre el riesgo real de terminar cediendo al menos una parte de su autonomía política y administrativa al gobierno central, a fin de poder acceder a recursos financieros y otros que este ofrece; las municipalidades terminan siendo apéndices secundarios del gobierno central.

Un concepto más apropiado a la descentralización se lograría enmarcando esa autonomía mediante una delimitación de sus competencias, un marco legal que regule su quehacer y un estricto control de legalidad sobre sus acciones. Sin embargo, cada vez se está lejos de un proceso de descentralización, más bien se va en camino a la recentralización.

El financiamiento es fundamental para garantizar que los gobiernos locales puedan suministrar servicios públicos y funcionen satisfactoriamente para cumplir con sus responsabilidades.

Se puede afirmar que la autonomía municipal nicaragüense no es tan precisa; lo que facilita un abanico de posibilidades en el quehacer municipal, la norma constitucional deja abierta dichas posibilidades señaladas en el artículo 177, así mismo le provee de protección de la garantía constitucional.

Como afirma VALDEZ ALZAMORA, (1985:129), "las reglas constitucionales que reconocen la autonomía política, administrativa y financiera del municipio, es el sistema de garantías que asegura el ejercicio de tales facultades e impiden la injerencia arbitraria de las autoridades del poder central".

II.3. La autonomía como contenido esencial del municipio

La autonomía es el atributo de toda agrupación social, la que por la misma naturaleza de su creación nace con ella, como una forma de identidad y de independencia ante las demás

comunidades. La primera decisión como Ente autónomo será definir su personalidad como comunidad: la autonomía vendrá a hacer una cualidad de grupo social adquirida por su misma constitución y por el hecho del mismo de sus existencias.²¹⁹ Esa colectividad local ha de contar con capacidad y competencias para gestionar una parte importante de los asuntos públicos de poderes para la satisfacción de los intereses de los ciudadanos.

Pues los asuntos locales están mejor administrados cuando se gestionan por los interesados, por eso la autonomía surge como un atributo implícito en el municipio. "Por lo tanto no es un derecho subjetivo de la persona o personas que conforman una colectividad o comunidad, sino un elemento objetivo - organizacional, objeto de garantía institucional, es decir el "contenido esencial de la autonomía local"²²⁰".

Al respecto, el ya mencionado tratadista VELASCO CABALLERO (2017:12), cita al tribunal constitucional español, que afirma:

“La Constitución asegura la existencia de determinadas instituciones, a las que se considera como componentes esenciales y cuya preservación se juzga indispensablemente para asegurar los principios constitucionales, establecidos en ella un núcleo o reductos indisponible por el legislador”(…) En referencias a las competencias municipales dice el tribunal constitucional (esta vez utilizando la expresión “contenido mínimo”), que: “más allá de ese límite de contenido mínimo de potestades para la gestión de los intereses locales que protege la garantía institucional, la autonomía local es un concepto de contenido legal, que permite por tanto configuraciones legales diversas”.

²¹⁹ MORELL OCAÑA es citado por TORRES ESTRADA (2005), Op. cit., Pág. 26.. este autor advierte que, en la actualidad, el concepto de autonomía local se encuentra incompleto, ya que desliga del mismo la capacidad de autogobierno y liga la autonomía a la actividad local, enfatizando la posibilidad de autogobierno como una forma de dar un renovado concepto de autonomía.

²²⁰ Es importante resaltar que la autonomía que se predica en los Entes locales es una autonomía específica que solo puede explicarse referida a los entes territoriales locales en un contexto constitucional determinado. TORRES ESTRADA P (2005), Op., cit, Pág. 20.

Los estándares constitucionales mínimos de autonomía municipal son de tres tipos: funcional (competencias y potestades); frente a hipotéticos controles supralocales (legalidad o de oportunidad), y de suficiencia financiera. En relación con lo anterior SOSA WARNER dice:

“Creo que autonomía y competencias (es decir, cuotas del poder político) son nociones perfectamente unidas Y que, a su vez, la competencia atribuida a un ente local es el resultado de la identificación por el legislador de un “interés local”. Así lo ha visto, correctamente a mi juicio el Tribunal Constitucional español, cuando dice que la concreta configuración institucional de la autonomía local corresponde al legislador, incluyendo la especificación del ámbito material de competencias de la identidad local” (sentencia del 27 de febrero 1987)²²¹.

De este pronunciamiento de la jurisprudencia española, se retoma que la Constitución nicaragüense deja garantizado el interés local cuando expresa que: “Los municipios gozan de autonomía (...) tienen competencia en materia que incida en el desarrollo socioeconómico (...). La autonomía es regulada conforme la ley de municipios, que requerirá para su aprobación y reforma de la votación favorable de la mayoría absoluta de los diputados”, lo que implica una garantía frente al legislador, tanto en el aspecto estructural como competencial.

En lo estructural las bases las determina el Estado, y en lo competencial cada uno de dichos legisladores deberá determinar al momento de ejercer sus funciones legislativas sobre las materias cuya regulación tiene constitucionalmente confiadas, cuáles son los “intereses locales” existente en la misma para que, aislados, sirvan de soporte a la atribución de la correspondiente competencia²²².

La autonomía es un derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le afecten.

²²¹SOSA WAGNER, F (2007), “Aproximación básica a las competencias locales”, Parada Vázquez JR, Fernández Rodríguez C (Dirs.), “Las competencias locales”, Fundación caja rural de Toledo, MAAT GKNLWLEDGE, Marcial PONS Barcelona, Pág. 17

²²²SOSA WAGNER, F., *Ibidem.*, Pág. 17

RODRÍGUEZ MORO (1982: 153), mantiene la posición de que la autonomía de un Ente se caracteriza por el requisito de estar dotado de competencias que reúnan las notas de exclusividad y decisoriedad, pues la autonomía no es sino autodeterminación, determinación libre en cuanto a la actuación dentro del marco del ordenamiento jurídico, libertad de determinación que no es posible si la competencia a ejercitar no decide el asunto o lo hace condicionada a otra intervención, aunque sin perjuicio, naturalmente de la existencia de técnicas de control de legalidad.

Este razonamiento versa sobre el concepto de autonomía de los Entes locales españoles, que es reconocida y garantizada por los artículos 137, 140 y 141 de la Constitución. El artículo 137 de la Constitución española delimita el ámbito de estos poderes autónomos, circunscribiéndolos a la “gestión de sus respectivos intereses”.

La autonomía municipal nicaragüense es reconocida en su triple vertiente (política administrativa y financiera) y garantizada en la Constitución en los artículos, 175, 176, 177, 178, es decir su contenido esencial, de las cuales dictan que los municipios tienen competencias en materia que incida en el desarrollo socioeconómico de su circunscripción, lo que significa que el municipio está dotado de competencias propias y exclusivas que sean necesarias para satisfacer el interés respectivo y que en el desempeño de las competencias propias incluye la potestad reglamentaria.

II.4 Delimitación constitucional de la autonomía municipal

El Municipio por estar dentro de un Estado unitario goza de autonomía delimitada. El Estado a través de la Carta Magna, es quien tiene el poder suficiente para delimitar las reglas o principios básicos que han de respetarse en el ejercicio de dicha autonomía.

"El municipio tiene su nacimiento en el Estado, expresan sus seguidores de la teoría legalista, porque este es el único que tiene poder originario de mando y, en consecuencia, mediante una construcción legal de génesis al ente comunal" (VALENCIA CARMONA. 2003:22). Teoría que sigue el régimen jurídico nicaragüenses, ya que solo si está contemplada por la ley, puede ser parte integrante de la administración pública del Estado. Que al tenor del artículo 176 lo define. “El

Municipio es la unidad base de la división política administrativa del país”. “La autonomía es regulada conforme la ley de municipios” (177).

La Constitución Política de 1987 y su reforma de 1995 en el Título IX hace la referencia de la división político administrativa, y le dedica del art. 175 al 179 a los municipios. En este título se establece la división del territorio nacional en departamentos, regiones autónomas de la costa Caribe y municipios; se establece al municipio como la unidad base de la división política administrativa del país, gozan de autonomía política administrativa y financiera. La administración y gobierno corresponde a las autoridades del municipio. Reciben parte del presupuesto general de la república. La autonomía es regulada por la ley de municipios.

De lo anterior se deduce claramente que la Constitución reconoce al municipio como Ente público territorial con personería jurídica, es decir que es una institución municipal, a diferencias de los Entes institucionales definido por la ley, esta se diferencias por ser un Ente público territorial que goza de autonomía y que constituye un elemento principal del municipio, como es el territorio.

De acuerdo con PAREJO ALFONSO (2002:133), cuando señala que "el municipio, en tanto que instancia territorial siempre de un determinado Estado, se inscribe necesariamente en el orden constitucional que define a éste".

En ese orden constitucional se le otorga al municipio autonomía, sin embargo, existen algunas situaciones que limitan la autonomía municipal, como lo deja establecido la ley de lo contencioso administrativo, la autonomía municipal no tiene más alcances que los que le señala la Constitución y las leyes.

En esta misma línea muy bien acierta OJEDA MARÍN (1992:669), cuando expresa que "La autonomía local está limitada por un techo más allá del cual es imposible ascender y por un suelo más allá del cual es imposible descender. El límite máximo viene determinado por los intereses que no le son propios, concretamente por los imperativos nacionales y de la autonomía que correspondan a las Comunidades Autónomas. El límite mínimo, aquél más allá del cual es imposible descender, viene impuesto por el predominio de la garantía institucional".

Se puede observar que la autonomía municipal nicaragüense se encuentra conceptualizada en la ley, y es de naturaleza política, ya que es el Estado quien delimita las reglas, bajo los principios básicos de armonía, coordinación y respeto en el ejercicio de dicha autonomía, así lo deja establecido el artículo 177 párrafos 5^{to}: “La ley de municipios deberá incluir, entre otros aspectos, las competencias municipales, las relaciones con el gobierno central, con los pueblos indígenas de todo el país y con todos los poderes del Estado, y la coordinación interinstitucional”.

En la legislación comparada, el tribunal constitucional español hace referencia que la autonomía es un poder por esencia limitado. En efecto, la autonomía no equivale a soberanía y “aun este poder tiene límites y dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido, como expresa el artículo 2 de la Constitución española”²²³ (S.T.C. de 2 de febrero de 1981, Fundamento Jurídico).

Al interpretar la norma constitucional nicaragüense la Corte Suprema de Justicia ha establecido que “cuando se habla de autonomía municipal se alude a este régimen de “autonomía restringida”, y que la Constitución (...) no deja duda acerca de la competencia del Estado sobre el municipio”²²⁴. Es decir que el municipio nicaragüense es un Ente subordinado al Estado.

“...Nuestra Constitución reconoce que solamente el Estado y no el Municipio, es quien puede ejercer actos de soberanía sobre el territorio nacional y reconoce que un municipio tiene alguna facultad absoluta sobre el territorio de su circunscripción, sería igual que admitir la existencia de otro Estado dentro del Estado, rompiendo así los conceptos esenciales de unidad e indivisibilidad que consigna el artículo 6 de nuestra Constitución...”²²⁵

²²³ Artículo 2 CE, La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas,

²²⁴Sentencia núm., 96, dictada a las diez de la mañana del dos de julio de 1992(B, J, 1992, pp. 135, cons, II)

²²⁵Cons. I de la sentencia núm. 96, dictada por el alto Tribunal de Justicia a las diez de la mañana del dos de julio de 1990 (B. J: 1990, pp. 135).

La autonomía en relación con la soberanía el profesor CASTILLO BLANCO (1999:14), corrobora expresado que:

"El concepto de autonomía local debe de separarse y distinguirse en primer lugar, del concepto de soberanía, dado que, en efecto, la autonomía local se postula en el marco del Estado y no por contraposición a su soberanía o como rechazo de su dominio sobre un determinado territorio. Por el contrario, los entes locales, a los que se reconoce autonomía, se configuran como poderes públicos administrativos del Estado global definido de los intereses públicos propias de las colectividades correspondiente y, por ello, sirven como instrumentos de integración y legitimación"²²⁶

La autonomía no es soberanía, pues ésta solamente se puede atribuir al Estado. La autonomía implica siempre un poder limitado; nunca supone soberanía, que sólo predica del Estado. Y puesto que el Ente autónomo es una parte del todo territorial, el Estado, el principio de autonomía no puede oponerse al de unidad, ya que dentro de esta unidad es donde alcanza su sentido la autonomía²²⁷.

Así se puede observar en el derecho público nicaragüense, la autonomía es un poder limitado, frente a la soberanía, la autonomía es derivada, constituida y esta se manifiesta favor del Estado, por lo tanto, no puede oponerse al de unidad ya que está dentro de esa unidad que señala el artículo 6 de la Constitución "Nicaragua es un Estado independiente, libre, soberano, unitario e indivisible"

Es evidente que la autonomía municipal solo a la Constitución le debe obediencia. En el artículo 130 y 183 de la Constitución Política de Nicaragua, se expresa claramente "que ningún cargo concede a quien lo ejerce más funciones que las que le confiere la constitución política".

El párrafo 2^{do} del artículo 177 de la Constitución Política de Nicaragua dejó a discreción del poder ejecutivo el porcentaje que se le debe de dar a los municipios, y le remite para que ejerza sobre el

²²⁶ CASTILLO BLANCO, "Los retos de los municipios ante la reforma del Estado" pág. 14

²²⁷ RODRÍGUEZ MORO, (1982), "La autonomía de los Entes territoriales locales en la constitución española de 27 de diciembre de 1978". REVL Núm. 213. pág. 37
255

mismo las facultades de control que le confiere el artículo 38 de la ley de municipios. Estas facultades tienen por objeto armonizar las acciones municipales con las del ejecutivo y adecuarlas a los intereses nacionales y al ordenamiento jurídico del país.

II.5. El contenido de la autonomía municipal en el ámbito centroamericano

La legislación municipal centroamericana en las últimas tres décadas ha contribuido a la modernización del régimen municipal que ha experimentado un salto de calidad muy importante en cuanto al desarrollo de su autonomía en sus textos de la triple vertiente: a) Política, b) administrativa, c) Financiera.

Las constituciones y las leyes no definen lo que es autonomía, se limitan a expresar que los municipios son autónomos, pero asegura el contenido esencial de la autonomía municipal, por medio del cual se le confiere la posibilidad a la institucionalidad del municipio de poder desarrollar sus propias competencias

Como ya se ha analizado en el Capítulo Segundo de este trabajo de tesis, en las constituciones políticas de cada país determinan la autonomía municipal como forma de organización de los municipios. Es decir que la autonomía se concibe como una potestad de libre decisión en el ejercicio de las competencias.

MORELL OCAÑA (1984:40), expresa que la "autonomía local solo existe y se manifiestas en tanto y en cuanto, allí donde la norma reconozca una competencia administrativa en favor de la entidad local"

Desde el modelo constitucional de la autonomía municipal seguida de las leyes complementarias que define la institucionalidad municipal en la cual se le dota de poder con el fin que puedan desarrollar adecuadamente la gestión de sus competencias, administrar sus recursos, bienes y servicios, y escoger libremente sus autoridades. Es decir, "el cómo" se consagra la autonomía municipal en el ordenamiento jurídico.

Aunque existen similitudes en los países de la región, también posee diferencias remarcables en sus marcos normativos. No todos los países de la región determinan claramente el contenido de la autonomía del nivel local.

Panamá: en artículo 233 expresa el que el municipio es autónomo y generaliza indicando que los municipios le corresponden prestar los servicios públicos y construir las obras públicas que determine la Ley, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación ciudadana, así como el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asigne la Constitución y la Ley.

La autonomía municipal, aunque políticamente es fuerte, adolece de gran debilidad en cuanto a recursos y competencias frente a las instituciones del aparato central del Estado y a la autoridad provincial. Existen grandes vacíos en las normas complementarias en el fortalecimiento de las competencias, como la carrera civil, la ley de descentralización recién aprobada y una ley de transferencias de recursos, no existe Ley de municipalidades; sin embargo, la ley que regula el régimen municipal contiene los aspectos esenciales para la administración municipal. Es por esto que se toma como base la Ley 106 para comprender algunos de las principales características, atribuciones y condicionantes que determinan la autonomía municipal.

Costa Rica: en este contexto, el concepto de autonomía desde la jurisdicción de los territorios municipales esta poco considerado en la organización del Estado. La Constitución Política desarrolla poco el concepto de autonomía municipal; la cual se refiere expresamente a las corporaciones municipales. Un solo artículo se dedica a esta materia, es el 169 que regula que la administración de los intereses y servicios locales en cada cantón (municipio), estará a cargo del Gobierno Municipal.

Desde el punto de vista de la Constitución Política, las competencias de los municipios costarricenses son las más débiles de la región centroamericana en ningún artículo se menciona el desarrollo de las competencias en favor del municipio. Esta misma debilidad se refleja en el marco de competencias municipales que establece el Código Municipal vigente desde 1998. El tema de

las competencias es subsanado con una ley a posteriori, Ley General de transferencia de competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades (Ley 8801)

Honduras: Artículos 294 al 302 la Constitución estructura el régimen municipal dotándolo de autonomía tanto en autonomía administrativa, financiera y política. Sin embargo, la Constitución Política en los artículos establecidos, no queda definido un marco de competencias propias que determinan el cumplimiento de la autonomía municipal y hagan factible la descentralización territorial del Estado.

El municipio hondureño es una especie de apéndice del poder central con competencias tradicionales y carentes de un marco de apoyo de descentralización fiscal que haga viable el principio de subsidiariedad. No obstante, el gobierno hace esfuerzos por fortalecer los municipios y en sus reciente reforma y lineamientos de políticas está desarrollando el proceso de "descentralización para el desarrollo local" que significa en término de la descentralización, el traslado de real de competencias y recursos hacia las municipalidades.

Salvador: artículo 203. Los Municipios serán autónomos en lo económico, en lo técnico y en lo administrativo, y se regirán por un Código Municipal, que sentará los principios generales para su organización, funcionamiento y ejercicio de sus facultades autónomas.

Al igual que lo demás países de la región las competencias no están firmemente definido en el conjunto de la legislación correspondiente del Estado salvadoreño.

Guatemala: la Constitución regula el principio de autonomía municipal, pero esta tiene grandes contradicciones de acuerdo a la normativa, conforme al artículo 134 que expresa que el municipio y las entidades autónomas y descentralizadas que actúan por delegación del Estado. Lo que significa que los municipios están en una situación de dependencia. Estas contradicciones de percepción formal estriban en que la Constitución le concede conceptos jurídicos iguales de autonomías a los Entes administrativos. El contenido de la autonomía se ve empañadas por la ambigüedad que la misma Constitución le concede.

Esto trae confusión en el desempeño de las competencias, en la cual es frecuente que el Estado ejerza aquellas de sus competencias que inciden en el ámbito de la autonomía local sin dar entrada a los municipios. Pero también es común que los municipios desempeñen competencias propias del Estado, cuando lo consideran necesario para atender las necesidades del municipio. Este reparto dificulta extraordinariamente el ejercicio de las competencias municipales propias y constituye un estorbo al proceso de descentralización.

Se puede observar que entre los países de Centroamérica y Nicaragua el contenido de la autonomía municipal está contenida en la Constitución, pero en la Constitución de Nicaragua el concepto de autonomía esta explícitamente, es decir su contenido esencial es desarrollada en los precepto constitucionales cuando dictan que los municipios tienen competencias en materia que incida en el desarrollo socioeconómico de su circunscripción, lo que significa que el municipio está dotado de competencias propias y exclusivas que sean necesarias para satisfacer el interés respectivo y que en el desempeño de las competencias propias incluye la potestad reglamentaria. En los países centroamericanos se limitan a decir que los municipios son autónomos y delega a una ley el desarrollo posterior del núcleo esencial de la autonomía.

Sin embargo, en todos los pises de Centroamérica junto con Nicaragua existe la debilidad de poner en práctica con eficiencia y eficacia el contenido esencial de la autonomía.

CUARTO CAPÍTULO. EL SISTEMA JURÍDICO DE LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES EN NICARAGUA

La finalidad de este capítulo es describir y analizar el desarrollo del sistema de las competencias tanto jurídicas como doctrinarias en el ámbito municipal nicaragüense, realizados en las últimas tres décadas. Asimismo, identificar con qué criterio se distribuyen y se clasifican. Tratar de determinar cuáles son las fortalezas y oportunidades que se han de aprovechar y cuáles han de ser las líneas de acción siguientes para que las competencias retomen su sitio de ser; el contenido de la autonomía, componente esencial y permanente del municipio.

I. Las competencias municipales en el sistema jurídico de Nicaragua

La forma de organización del Estado nicaragüense supone una distribución de competencias entre el Estado central y el municipio, en relación de diversas materias o sectores que componen el actuar de lo público, de ahí que el reparto de responsabilidades entre el gobierno central y los gobiernos locales sean complejos, pero funcionan bien cuando las reglas son claras, y las responsabilidades propias de cada nivel están relativamente bien definidas.

En Nicaragua el ordenamiento jurídico no se encuentra estructurado exclusivamente sobre la jerarquía formal de las normas, sino que, junto al criterio jerárquico, existe otro que es el de competencia. "Este opera como complementario del principio de jerarquía normativa, implica la atribución a un órgano o ente concreto de la potestad de regular determinada materia o de dictar cierto tipo de normas para lo cual la Constitución establece ordenamientos o sistemas jurídicos que se correspondan normalmente con la atribución de autonomía a determinadas organizaciones, en nuestro caso; Regiones Autónomas de la Costa Caribe y Municipios". (ESCORCIA, 2002:139)

Las competencias son las funciones públicas que la Constitución y las leyes otorgan a un ente público (Municipio o Región Autónoma) para que las ejerza en provecho de sus pobladores. Constituyen la materialización del principio de la autonomía. Las leyes: Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo (Ley 290), Ley de Municipios (Ley 40 y 261) y la Ley de Autonomía de la Costa Caribe (Ley 28), establecen los ámbitos competenciales de cada uno de los niveles de gobierno en Nicaragua: Central, Regional Autónomo y Municipal.

En consecuencia, se puede afirmar que las competencias son el conjunto de atribuciones, facultades y deberes que ejercen de manera obligatoria los órganos estatales. Son los que hacen a la esencia imprescindible e inseparable de los poderes, como requisitos de existencia otorgados por la Constitución, y así lo deja establecido en el artículo 183: “Ningún poder del Estado, organismo de gobierno o funcionario tendrá otra autoridad, facultad o jurisdicción que las que le confiere la Constitución Política y las Leyes de la República”.

En el derecho administrativo nicaragüense, la competencia es un concepto que se refiere a la titularidad que sobre una determinada potestad posee un órgano administrativo. Se trata de una circunstancia subjetiva del órgano, de manera que cuando este sea titular de los intereses y potestades públicas, será competente. Es la aptitud legal que tiene un órgano para actuar. Es la suma de atribuciones, poderes, o facultades que le corresponden a un órgano en relación con los demás; cuando se crea el órgano se establece legalmente qué es lo que tiene que hacer.

En torno a la competencia del órgano administrativo, ROSATTI, (2000:189), la define "como el conjunto de atribuciones que, en forma expresa o razonablemente implícita, confieren la Constitución, los tratados, las leyes y los reglamentos". En nuestro caso, la Constitución reconoce a los municipios una esfera de competencias propias, o sea responsabilidades sobre materias que afectan su desarrollo, preservación del medio ambiente y la satisfacción de las necesidades de sus pobladores.

I.1. Concepto y contenido de las competencias municipales desde la perspectiva doctrinaria

Se principia por desentrañar el concepto de competencia pública, estudiando así, qué se entiende por la palabra competencia, esto permitirá comprender de una mejor manera lo relacionado a dicho concepto y la importancia que tiene el mismo con el tema objeto de estudio con relación a las competencias municipales.

El Diccionario de la Lengua Española (1992:369), define el concepto de “competencia como la Disputa o contienda entre dos o más sujetos sobre alguna cosa. Ocupación o rivalidad entre dos o

más que aspiran a obtener las mismas cosas. Atribución legítima a un juez u otra autoridad para el conocimiento o resolución de un asunto”.

Desde el punto de vista gramatical el adjetivo “competente”, es aplicado especialmente, a quien se desenvuelve con eficacia en un determinado dominio de la actividad humana. Según MOLINER M. (2003:125) “Competente”, se aplica a “quien tiene aptitud legal, autoridad para resolver ciertos asuntos” (Ejemplo: El juez competente) y también a quien conoce cierta ciencia o materia, o es experta o apta en la cosa que se expresa o a la que se refiere el nombre afectado por “competente”

La competencia se relaciona, con aptitud, capacidad, disposición. Una persona apta, o capaz, “útil en general, para determinado trabajo servicio o función” La palabra “competencia²²⁸” procede del latín *compētere* “aspirar” “ir al encuentro de” (competir en un evento). Raíz de la que también se deriva el verbo “competere” “incumbir” “pertenecer” “estar investido/a de autoridad para ciertos asuntos”.

Es válido destacar que el principio de la competencia administrativa surge no solo con fines de eficacia (división del trabajo) sino para conseguir una mayor garantía de los derechos de los ciudadanos, debido a que el conjunto de funciones que dentro de aquella se comprende, deberá ser ejercitada precisamente por el órgano, aunque formen parte del mismo ente, tampoco podrá cederse temporalmente o definitivamente a otros sujetos públicos o privados.²²⁹

LLISET BORREL (1965:351), expresa que la competencia, es el conjunto de funciones atribuidas a un ente o a un órgano por el ordenamiento jurídico, frente a otros entes u otros órganos, en atención a los intereses públicos que su titular debe de satisfacer. SÁNCHEZ MORÓN (2005:243),

²²⁸ La palabra competencia proviene del griego *agón*, que da origen a *agonistes*, persona que competía en los juegos olímpicos con el fin de ganar.

²²⁹ ESCORCIA, (2002), Op, cit., Pág. 250. También véase a COSCULLUELA MONTANER, (2001: 171), para este autor la Competencia es el conjunto de funciones que le son atribuidas por el ordenamiento. La distribución de competencias de las entidades entre los diversos órganos de la misma obedece al principio de la división del trabajo, que es esencial en toda organización. La doctrina suele reservar el término competencia para designar a las funciones atribuidas a las distintas Entidades, y el de atribuciones cuando se trata de órganos

señala, que es la potestad que le corresponde a cada entidad y a cada órgano o, si se prefiere, es el conjunto de facultades, poderes, atribuciones y responsabilidades que corresponden a una determinada entidad administrativa o a un determinado órgano por relación a los demás.

El Profesor nicaragüense RIZO OYANGUREN (1992:188) define la competencia como, la esfera de atribuciones que cada órgano administrativo debe o puede legalmente ejercer. Todo ejercicio de función importa una atribución y la esfera de atribuciones se llama competencia, es decir, por un círculo de atribuciones.

En Nicaragua la Ley 290, expresa que: " Cada Ministerio en el ámbito de sus competencias es el órgano delegado del Poder Ejecutivo, para cumplir y hacer cumplir la Constitución Política y las leyes". (Arto. 13).

Se puede observar que la ley 290 no define que es competencia, simplemente enuncia que los órganos tienen competencias.

En derecho administrativo, el término de competencia es un concepto que se refiere a la titularidad de una determinada potestad que sobre una materia posee un órgano administrativo. Se trata, de una circunstancia subjetiva del órgano, de manera que cuando éste sea titular de los intereses y potestades públicas, será competente. Es la aptitud legal que tiene un órgano para actuar. Es la suma de atribuciones, poderes o facultades que le corresponden a un órgano en relación con los demás; cuando se crea el órgano se establece legalmente qué es lo que tiene que hacer.

Un principio general de la organización administrativa es que la competencia, por naturaleza es irrenunciable e inderogable e improrrogable. Debe ser ejercida directa y exclusivamente por el órgano que la tiene atribuida como propia, salvo los casos de delegación, sustitución o avocación previstos por las disposiciones normativas pertinentes.

Por lo tanto, la competencia administrativa es, al órgano administrativo, lo mismo que la capacidad es a las personas físicas y jurídicas del derecho civil. Sin embargo, la capacidad jurídica es una cualidad intrínseca de las personas y que sólo termina con la muerte, la competencia administrativa

no es una prerrogativa natural y propia de la autoridad administrativa. La competencia consiste en una serie de facultades y obligaciones jurídicas que la legislación atribuye a los órganos de la administración para que hagan, no hagan o se abstengan.

Competencia no es lo mismo que capacidad. Las personas privadas tienen capacidad, las públicas tienen competencia. En el derecho privado el principio es la presunción de capacidad hasta tanto se demuestre lo contrario; en el derecho público es a la inversa, un órgano no será competente hasta tanto una norma lo habilite para el cumplimiento de determinada función.²³⁰

De lo antes expuesto se deduce que existe una diferencia entre competencia administrativa y capacidad. En este sentido la diferencia entre la capacidad y la competencia se manifiesta en que la capacidad es regla, puesto que los particulares pueden hacer todo lo que desee, en tanto no haya una norma que lo prohíba; y en el Derecho Público, la competencia es la excepción, ya que esta no se presume, sino que es menester que el orden jurídico la atribuya expresamente a los órganos administrativos. Es decir, los particulares pueden hacer todo lo que no esté prohibido y las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les autoriza.

La competencia así determinada por la ley, fija las circunstancias en las que el órgano tiene la obligación de actuar o abstenerse en cierta materia o área de la administración, así como determina el grado de actuación y la superficie territorial en la que habrá de circunscribirse la actuación del órgano. Interesa en consecuencia, destacar que no se debe confundir la competencia de la persona pública con las de sus órganos, como v, gr., la del Estado y sus llamados poderes o de las municipalidades y sus respectivos departamentos. Además del Estado existen otras Entes

²³⁰ En ese mismo sentido, una breve explicación señala HERNÁNDEZ, A M., (2003), Op., cit., Págs. 354-357, que en el Derecho privado la capacidad es la regla y la incapacidad la excepción, en el Derecho Administrativo rige el principio inverso: la competencia debe justificarse expresamente en cada paso. El régimen de derecho de los Estados modernos y el principio de la legalidad exigen que todos los actos del Estado sean realizados dentro de normas legales. Dentro de la actuación de los órganos administrativos se pueden realizar una gran cantidad de actos que afectan intereses particulares, los cuales deben ser protegidos contra la arbitrariedad, la trascendencia de esta característica de la competencia, es que constituye una garantía contra posibles arbitrariedades, al exigir que solamente la ley es la que puede autorizar la actuación del poder público.

territoriales o instituciones que también tienen competencias y que están originado por el fenómeno de la descentralización innegable presencia en la realidad contemporánea. (Ibídem: 354)

La determinación de la competencia de una administración pública obliga a resolver dos cuestiones diferentes expresa BOQUERA OLIVER (1966:872): "La primera qué puede la administración, en general, hacer o no hacer con respecto a los particulares. Segunda, dentro de lo que puede hacer la administración *in genere*, qué le corresponde hacer a aquélla concretamente. Se trata, pues, de llevar a cabo una doble operación: en primer lugar, decidir cuáles son los fines que pueden y deben cumplir las administraciones públicas y, en segundo lugar, repartir el cumplimiento de dichos fines entre todas las entidades públicas", entre ellas se destaca el municipio

En suma, de lo expuesto se extrae que:

- La Competencia es la esfera de atribuciones de los Entes y órganos, determinada por el derecho objetivo o el ordenamiento jurídico positivo.
- Es un conjunto de facultades y obligaciones que un órgano puede y debe ejercer legítimamente.
- Se le asigna a persona u organización a quien compete o incumbe una función o una cosa.
- Y está referida a un órgano u Ente del Estado, o una autoridad investida por la ley, en nuestro caso los municipios.

I.2. Criterios doctrinales de las competencias municipales

Las competencias municipales también se pueden estudiar desde el punto de vista territorial y material. En cuanto a la competencia territorial, debemos recordar que las municipalidades al igual que el Estado son Entes territoriales (aquí cabe la descentralización territorial). De ahí se deduce que el territorio constituye no solo es una fuente de legitimación de su competencia, sino sobre todo en los asuntos que afecte a su comunidad ubicada en su circunscripción territorial.

Desde el punto de vista territorial las competencias al transferirse, en primer lugar: deben negociarse entre el gobierno central y el municipio para lograr equidad para ambos sectores, pero

en Nicaragua, es difícil que se tengan equidad, pues el gobierno municipal nunca va estar a la par del gobierno central, fundamentalmente si se toma en cuenta el carácter de concentración del poder en el sistema presidencialista nicaragüense. Esto va a depender de la voluntad política que tenga el gobierno en turno.

Asimismo, debe ser un proceso que contenga la compensación económica para las competencias transferidas, es decir que a la par de la transferencia de funciones o competencias deben transferirse los recursos necesarios para desarrollarla. En la práctica se han hecho las transferencias de funciones y competencia a los municipios, pero sin recursos económicos, lo que hace difícil una verdadera descentralización municipal. Ejemplo de ella esta las transferencias de las competencias de educación que se dio en el proceso de la descentralización en los años 1990 al 2004²³¹.

La competencia desde el punto de vista material, son los servicios públicos municipales, que constituye el contenido material de la competencia local. El interés local puede ser definido como todo aquello que incida en el desarrollo local de una manera directa de forma que cada municipio se encuentra facultado para ocuparse en los asuntos que beneficie a su comunidad.

En otros términos, la competencia en materia municipal, es toda aquella que sea de interés público local, por cuanto las municipalidades son Entes territoriales de naturaleza política.

La otra vía para delimitar el ámbito de la actuación municipal es precisar y enumerar con carácter exclusivo un conjunto de competencias del municipio, la Provincia, la Comunidad Autónoma y el Estado, se trata de definir cada uno de estos poderes.

La distribución de competencias entre el Estado central y el municipio nos llega con la teoría del poder municipal originada en Francia después de la revolución de 1789, distinguió entre las

²³¹Véase el Informe sobre el “Análisis de experiencia de la descentralización del transporte Intramunicipal y descentralización de la educación”, GAITÁN, Roger., (2005), AMUNIC, Managua, Nicaragua.

funciones propias que ineludiblemente corresponde por naturaleza al municipio y las delegadas por el Estado²³².

El antecedente más remoto y el origen de esta teoría se encuentran, según GARCÍA DE ENTERRÍA ²³³ en las Memorias que Turgot presentó al Rey de Francia Luis XVI, para la reforma del Estado y que después apareció recogida en el Decreto de la asamblea constituyente de 14 de diciembre de 1789 sobre organización de los municipios. La historia del municipalismo, afirma García de Enterría, comienza justamente aquí.

El artículo 49 decía así:

“Les corps municipaux auront deux espèces de fonctions à remplir, les unes propres au pouvoir, les autres propres à l'Administration générale de l'état et délégués par elle aux municipalités”.

“El poder municipal es exento, originario, exclusivo y no delegado por la voluntad general. Se trata de un ámbito material de cuestiones que quedan al margen de aquellas que son propias de la voluntad general de un simple poder doméstico o cuasi privado”.

No ha sido fácil determinar las competencias propias del municipio, la doctrina ha planteado aguda divergencia que está íntimamente relacionada con el problema de la naturaleza de los Entes locales. Los doctrinarios y las principales figuras históricas del derecho han planteado el problema hasta llegar a la figura de las competencias propia del ámbito local.

Tratadista del derecho como Savigny, Zachariae, Bluntschli, Tocqueville y Leroy sostuvieron la teoría del círculo de acción naturalmente propio del municipio. Según esa entidad posee un

232GARCÍA ENTERRÍA (1961), “Los fundamentos ideológicos del sistema Municipal de Francia” Revista de la vida local, Madrid, núm., 117, págs., 321 y SS

233 Véase a GARCÍA DE ENTERRÍA, (1980), “Competencia y Autonomía Municipal”, Revl-, Núm. 205, pág. 425. También ver. “Turgot y los Orígenes del Municipalismo Moderno”, (1960) Revista de Administración Pública, Núm. 3. Págs. 105 y Ss.

derecho originario al ejercicio del poder comunal, que por su índole y efecto no deriva del Estado²³⁴.

Estas teorías, la Histórica y la Jusnaturalista, fueron refutadas por autores como Geor Jellinek, Hans Kelsen, Merkl, Albis y Entrena Cuestas, estos autores niegan la posibilidad de la existencia de soberanía para el municipio, ya que, por el carácter de indivisibilidad de aquellas, solo corresponde al Estado. Todos los Entes tienen solo competencias asignadas por el Estado estatal, en virtud de leyes que tiene presente motivos de oportunidad y convivencia²³⁵.

La escuela sociológica tiene como base la sociología indudable, la sociedad local que el derecho no puede desconocer, por eso las competencias asignadas por el Estado deben partir del reconocimiento de esta indestructible realidad sociológica. ALFREDO POVIÑA²³⁶, aporta al hablar de funcionalismo municipal lo siguiente:

Vecindad, correspondiente a la comunidad local. Qué responden a la satisfacción de las necesidades de la localidad como tipo de agrupación natural.

Autoridad, correspondiente al carácter del gobierno autónomo del municipio. Se refiere a las funciones y atribuciones de la institución, de carácter político, referidas a la autonomía y a la autoridad que le pertenece.

La Constitución Nicaragüense sigue el dogma legalista y opta por la caracterización legal del municipio. En tal sentido MOREL OCAÑA (1984: 40), expresa que la influencia del positivismo legalista ha llevado aquí a una concepción peculiar, de modo que la autonomía local solo existe y

²³⁴ HERNÁNDEZ, A M (2003), “Op. cit., Pág. 360

²³⁵ HERNÁNDEZ, A M. Ibídem, Pág. 361.

²³⁶ Véase POVIÑA A, (1967), “El Municipio. Estructura y función”, Crónicas del IV congreso Hispano-Luso-americano-filipino de Municipios, Barcelona REVL- núm. 156. pág. 859 y ss. Ver HERNÁNDEZ, A M (2003), “Derecho Municipal”, 1ra Edición, UNAM, México, Págs. 361, 362

se manifiesta en tanto y en cuanto, y allí donde la norma reconozca una competencia administrativa en favor de la entidad local.

Es importante destacar que el municipio y sus competencias en Nicaragua tienen sus cimientos en la Constitución Española de 1812. De ahí que ha despertado el interés de analizar el municipio, su autonomía y competencias desde un enfoque legalista²³⁷.

I.3. Clasificación de las competencias municipales

El tratadista HERNÁNDEZ(2003:358), clasifica a las competencias municipales en las siguientes formas:

Competencias Propias: son todas aquellas que constitucionalmente y legalmente en forma exclusiva ejerce la municipalidad para servir con eficacia, dinamismo, responsabilidad y economía a los intereses de su población y territorio y los requerimientos de su propia administración.

Competencias Concurrente: Son aquellas que para atender las necesidades de la población y el territorio comunal ejerce la nación, la provincia y la municipalidad en jurisdicción de esta. Así puede ocurrir y ocurre, por ejemplo, en materia de salud pública, educación, energía, vialidad, vivienda, transporte, obras sanitarias, prevención social, seguridad pública, etcétera, cuando actúa en el ámbito comunal organismos o servicios nacionales, provinciales o municipales.

²³⁷Estudios del municipalismo en Nicaragua se destacan: ESCORCIA, Jorge Flavio. *Municipalidad y Autonomía...* Op. cit.; BRAVO, Alejandro. *Manual del...* Op. cit.; BUITRAGO, Edgardo. "El Municipio en Nicaragua" ... Op. cit.; GARCÍA PALACIOS, Omar., *Derecho Constitucional...* Op. cit., entre otros. Desde el interés sociológico: ORTEGA HEGG, Op. cit.; PRADO, Silvio., Op. cit.

Competencias delegadas: aquellas que, correspondiendo legalmente a la nación o a la provincia, se atribuyen para su ejecución, supervisión, vigilancia o control, a las autoridades u organismos comunales, sea por ley o por convenio interjurisdiccional. Ejemplo serían las funciones delegadas en algunas materias de policía y del registro nacional de las personas. En el caso de Nicaragua esta última, es una competencia compartida.

El profesor ENTRENA CUESTA (1967:860), las competencias municipales las divide en Propias o Institucionales: son las netamente municipales puesto que corresponde al municipio como Ente público y solo él puede ejercerla.

Impropias: Son las que ejercita como órgano de otro ente, sin que por tanto actúe en condiciones de ente público, por lo general se trata de funciones estatales a él son atribuidas en forma absoluta o relativamente exclusiva.

Indistintas: Si bien pueden ser ejercidas por el municipio como ente público, por lo que tiene carácter municipal, pueden ser también desarrolladas por el Estado o la provincia independiente de aquél.

Mixtas: Simultáneamente atribuidas al municipio y a otro ente, y solo pueden ser ejecutadas por ambos conjuntamente.

JAVIER SALA (1973:305,306), realiza una clasificación de competencias administrativas caracterizándolas de la siguiente manera:

Competencias Concurrentes: aquellas que, estando atribuidas, tanto a la administración del Estado como a una corporación local, incide sobre una misma materia o sector de actividad, aunque se trate de competencias distintas, tanto en su tipología como en su finalidad y procedimiento.

Competencias Coincidente: son competencias de idéntico tipo y finalidad y que estando atribuidas por el ordenamiento a la administración del Estado como a las corporaciones locales, su ejercicio en cada supuesto concreto, de aquellas por partes de una u a otra administración, excluye tal posibilidad de la que no ha llegado a actuar, la mayor dotación de medios personales, técnicos y

financieros de la administración Estatal, en relación a las entidades locales, constituye un factor que incide negativamente sobre estas últimas.

Competencias Compartidas: Son aquellas competencias de distintos tipos, pero atribuidas tanto a la administración del Estado como a las corporaciones locales, cuyo ejercicio ha de actualizarse en relación con una misma materia o sector de actividad, a través de un mismo procedimiento simple o complejo. Las competencias compartidas pueden ser de distintas entidades; decisorias, preparatorias, instrumentales, de simple ejecución etc. De ahí que dichas competencias impliquen siempre una colaboración entre los dos niveles de administración.

Competencias Exclusivas: las atribuidas a un órgano o ente con exclusión de todos los demás, aunque no necesariamente ha de comprender toda una materia o sector de actividad (no coinciden con las llamadas competencias separadas o por sector completos de actividad). Desde una perspectiva procedimental, pueden darse simultáneamente varias competencias exclusivas, atribuidas una a la administración del Estado y otra a las Corporaciones Locales sin que, por lo tanto, pueda decirse que la materia o sector completo de actividad sea competencias exclusivas de una u otra administración.

Competencias Decisorias: consiste en la potestad de dictar un acto administrativo que pone fin a un procedimiento en sentido estricto. Se diferencia pues, de las que asumen un carácter instrumental en el procedimiento como las de tipo preparatorio o meramente ejecutivo. La concurrencia a favor de una corporación local de competencias exclusivas y decisorias, en una determinada materia, no es por consiguiente incompatible con la atribución del Estado, por lo que en este caso puede hablarse de la existencia de una verdadera compartición de competencia.

Para WAGNER SOSA (2002:62)²⁰⁰²: las competencias así asignadas se ejercen en regímenes de autonomía, y las distingue así:

Primer bloque de competencia constituye las llamadas Competencias propias estrictas, y las competencias propias sometidas a instrucción.

Segundo bloque las competencias transferidas o delegadas y las competencias asignadas o encomendadas.

La competencia municipal depende – Dice CARLOS M. MORÁN²³⁸– No solo de la constitución que cada país establezca, sino también y fundamentalmente a) de lo que las demás disposiciones legales regulen; b) de la racionalidad con que esté hecha la división política – territorial del país; c) del tipo de territorio urbano, rural, etc. y de la población participante o desatendida sobre el que ejerza jurisdicción el municipio; d) del papel que juegue en la realidad el municipio, en el conjunto de la Administración pública; e) de los recursos humanos y económicos con que estén dotados los gobiernos y a administraciones municipales.

Desde el punto de vista teórico del autor citado, la clasificación que hace a la competencia del municipio, se resume en los siguientes aspectos: políticos. Social, económico, jurisdiccional, administrativo, de urbanismo y de lo rural, podemos decir que la competencia del municipio deberá ser la que permita alcanzar su fin, que no es otro que el bien común de la sociedad local.

De la doctrina expuesta, así como la Constitución y las leyes, Nicaragua sigue la clasificación clásica:

- ✓ Competencias propias.
- ✓ Competencias transferidas o delegadas.
- ✓ Competencias concurrentes o compartidas.

La legislación nicaragüense determina un reconocimiento expreso de las competencias municipal, dicho reconocimiento parte de la propia Constitución Política. La ley define que el municipio como expresión del Estado en el territorio ejerce por medio de la gestión y correspondientes

²³⁸ HERNÁNDEZ, A M (2003), Op. cit. Pág., 362. Cita a MORÁN Carlos. Véase también, Crónicas del IV Congreso Hispano - Luso – Americano- Filipino de Municipios. Pág. 862
272

servicios, competencias, o sea responsabilidades sobre materias que afectan su desarrollo, preservación del medio ambiente y la satisfacción de las necesidades de sus vecinos o pobladores.

I.4. Las competencias municipales en la Constitución

Repetidas veces a lo largo de este estudio se ha expresado que en la Reforma Constitucional de 1995 el ámbito competencial de los municipios se amplió considerablemente al mismo tiempo la autonomía municipal se restableció a plenitud en la Carta Magna, principio que fue eliminado desde 1937 y restablecido en la Constitución de 1987.

La ubicación de la autonomía local en la estructura de la Constitución la constituye la garantía constitucional, piedra angular del ordenamiento local. Que traducido significa que los municipios en Nicaragua deben gestionar los asuntos de interés local de forma autónoma, que la constitución nicaragüense garantiza a los municipios el derecho a resolver, bajo su propia responsabilidad y de acuerdo con las leyes, todos los asuntos de la comunidad local, contenido en el artículo 177 Cn

Dicho concepto lo reafirma la ley de municipios en el artículo 2.

“La autonomía municipal, es el derecho y la capacidad efectiva de las municipalidades para regular y administrar, bajo su propia responsabilidad y en provecho de sus pobladores, los asuntos públicos que la constitución y las leyes le señalen e intervenir en cualquier materia que incida en el desarrollo socio-económico de la circunscripción territorial”

Sin ninguna duda, la autonomía lo conforma la existencia de un conjunto de competencias propias, que vienen reconocidas por la Constitución, desarrolladas en las leyes y que no pueden ser ignoradas o desconocidas por los otros poderes públicos²³⁹. Así lo deja establecidos la Constitución en el artículo 130.1

²³⁹MOLINA MARTÍNEZ, M., (1996:6).
273

“La nación nicaragüense se constituye en un Estado Social de Derecho. Ningún cargo concede, a quien lo ejerce, más funciones que las que le confieren la Constitución y las Leyes”.

Por ello las competencias son irrenunciables, intransferibles, indelegables e imposterables. Expresado en la Constitución en el artículo, 183., que al tenor cita:

“Ningún poder del Estado, organismo de gobierno o funcionario tendrá otra autoridad, facultad o jurisdicción que las que le confiere la Constitución Política y las Leyes de la República.”

De ahí el requisito fundamentalmente impuesto al igual que el resto de las administraciones publica por el principio de legalidad. (ESCORCIA, 1999:187). Elemento esencial para las atribuciones de las competencias.

El citado artículo deja claro que ningún funcionario del Estado ni del municipio se puede tomar funciones que no le competen, más que las establecidas por la ley, sino se estaría irrumpiendo el ordenamiento jurídico y por ende se violarían los derechos de los demás.²⁴⁰.

Las competencias municipales en Nicaragua tienen su base legal en la Constitución Política que dice en el artículo 177, párrafo 4 y 5 Cn: expresa:

“Los gobiernos municipales tienen competencia en materia que incida en el desarrollo socio-económico de su circunscripción. La ley de municipios deberá incluir, entre otros aspectos las competencias municipales, las relaciones con el gobierno central, con los pueblos indígenas de todo el país y con todos los poderes del Estado, y la coordinación interinstitucional”.

²⁴⁰ En el sistema jurídico nicaragüense la Constitución es la primera categoría normativa, de ella se crean las otras categorías normativas del sistema jurídico. GARCÍA PALACIOS (2016:38 y ss.) señala que en tal sentido, la Constitución establece una categoría normativa denominada Leyes Constitucionales (184 Constitución). Las Leyes constitucionales se ubican en una posición de superioridad (pero no porque opere el principio de jerarquía ya estudiado, sino por los principios de competencia y procedimiento) frente a otras categorías normativas como la Ley de Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica, Ley de Municipios, Ley de Presupuesto General de la República, así como frente a las leyes ordinaria.

Del texto constitucional expuesto, quedan establecidos los elementos fundamentales sobre las competencias que son:

- ✓ La manifiesta legitimación de la existencia de un gobierno y una administración municipal.
- ✓ la capacidad para gestionar sus propios intereses, en un régimen de autonomía.
- ✓ El establecimiento de una reserva de ley para la atribución específica de sus competencias.

Es evidente que es a través del municipio dotándolo de autonomía en el ejercicio de sus competencias, es que se desarrolla la circunscripción territorial (el municipio), y por consecuencia, el país.

En el derecho comparado en el caso español²⁴¹ se puede observar, por ejemplo, el Tribunal Constitucional en sentencias 28 de julio, de 1981, declara que: "la autonomía es un derecho de la comunidad local a participar, a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañan".²⁴² Dicho razonamiento está fundamentado en el artículo 137 de la Constitución española al expresar "que las corporaciones locales dispondrán de la autonomía necesaria para la gestión de sus respectivos intereses".

Asimismo, la ley de régimen local español, ratifica el postulado constitucional en su artículo 10, inciso 1: "La Administración Local y las demás Administraciones Públicas ajustarán sus relaciones recíprocas a los deberes de información mutua, colaboración, coordinación y respeto a los ámbitos competenciales respectivos".

De igual modo, el tribunal constitucional español en sentencia del 5 de agosto de 1983, ha confirmado el contenido del artículo 10 de la LBRL, con el siguiente razonamiento "las competencias de las Corporaciones Locales no pueden quedar a merced de la interpretación que

²⁴¹ España es uno de los países con más experiencia en este escenario y dado que la autonomía municipal y de las regiones de las Costa Caribe nicaragüenses en su momento fue cimentada con los preceptos y usos españoles, tomaremos sus casos como referencias.

²⁴² Sentencia del tribunal constitucional español, 28 de julio, de 1981.

cada Comunidad Autónoma haga del derecho a la autonomía local, pues tal autonomía viene exigida por el modelo de Estado que la Constitución configura”.

La Ley de Régimen Local Español²⁴³ exterioriza el postulado constitucional en el artículo 2, numeral 2, que al tenor dicta “Las leyes básicas del Estado previstas constitucionalmente deberán determinar las competencias que ellas mismas atribuyan o que, en todo caso, deban corresponder a los entes locales en las materias que regulen”.

También, se puede observar en otras legislaciones de Iberoamérica, la manifestación legítima del reconocimiento constitucional de sus competencias propias ejercida en autonomía por el municipio. Ejemplo de ellos:

La Constitución Política de Perú, artículo 194

“Las municipalidades, provinciales y distritales son los órganos de gobierno local. Tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia...”

En el artículo, 75., de la ley orgánica de municipio.

“Ninguna persona o autoridad puede ejercer las funciones específicas que son competencias municipales exclusiva. Su ejercicio constituye usurpación de funciones”.

La Constitución Política de Colombia, artículo 287.

"Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

²⁴³Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local Español.

- a. Gobernarse por autoridades propias.
- b. Ejercer las competencias que les correspondan.
- c. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
- d. Participar en las rentas nacionales.

La Constitución Política de la Republica de Ecuador, artículo 238, 240.

"Los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana."
"En ningún caso el ejercicio de la autonomía permitirá la secesión del territorio nacional."

"Los gobiernos autónomos descentralizados de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones tendrán facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales. Las juntas parroquiales rurales tendrán facultades reglamentarias. Todos los gobiernos autónomos descentralizados ejercerán facultades ejecutivas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales".

Constitución Política de la República Bolivariana de Venezuela, artículo 168.

"Los 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." La autonomía municipal comprende:

- a. La elección de sus autoridades.
- b. La gestión de las materias de su competencia.
- c. La creación, recaudación e inversión de sus ingresos.

Las actuaciones del municipio en el ámbito de sus competencias se cumplirán incorporando la participación ciudadana al proceso de definición y ejecución de la gestión pública y al control y evaluación de sus resultados, en forma efectiva, suficiente y oportuna, conforme a la ley. Los actos de los municipios no podrán

ser impugnados, sino ante los tribunales competentes, de conformidad con esta Constitución y con la ley.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 115.

"Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes: II. Cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado".

Se ve claro en otros ordenamientos jurídicos, que las competencias y atribuciones solamente la ejercen la administración pública, ya sea estatal, provincial, regional o municipal, en régimen de autonomía con personería jurídica mediante norma expresa. Es decir, que es imperativo e incuestionable que ningún Ente puede ejercer funciones más que la expresada en la norma jurídica,

Los gobiernos locales deben ejercer los bienes públicos locales. Indiscutiblemente el municipio nicaragüense tiene esa responsabilidad, la ley le define esa función como expresión del Estado en el territorio. También puede ejercer por medio de la gestión y correspondiente servicios, competencias o responsabilidades sobre materias que afectan su desarrollo, preservación del medio ambiente y la satisfacción de las necesidades de sus pobladores.

En el ejercicio de las competencias del municipio se asienta un principio general, el de "capacidad de actuar" afirma BALLESTERO FERNÁNDEZ (2000:147), en cuanto afecte a las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal, lo que le permite intervenir en cualquier ámbito, independientemente de la atribución de competencias específicas.

Los municipios nicaragüenses tienen la capacidad de desarrollar sus competencias, así lo deja establecido la ley de municipios en su artículo 3 inciso, 4.

"El ejercicio de las competencias municipales señaladas en las leyes, con el fin de satisfacer las necesidades de la población y en general, en cualquier materia

que incida en el desarrollo socio-económico de su circunscripción tomando en cuenta si fuese el caso los intereses de las comunidades indígenas que habiten en ella”.

I.5. Definición del concepto de competencia municipal en la legislación nicaragüense

Siguiendo la interpretación del concepto doctrinal y jurídico, la competencia municipal en Nicaragua es definida como el conjunto de funciones, atribuciones y responsabilidades públicas que la Constitución Política y las leyes asignan a los municipios en régimen de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses, y que el gobierno y la administración municipal deben desarrollar en plena satisfacción en su circunscripción territorial determinada

El municipio necesita de un instrumento que le permita cumplir el quehacer determinado por la ley, en este caso está la “Ley de Municipios núm. 40-261” legitimada en la Constitución Política de 1987 y sus reformas de 1995 y 2014, (artículo 175 Cn y siguiente).

La ley de municipios, estipula actividades y servicios que son propios del municipio y otras que se pueden delegar o compartir con la administración central. Con la reforma constitucional de 1995, en este sentido al municipio se le estableció un amplio campo de competencias.

Así lo afirma FERNÁNDEZ-FIGUEROA GUERRERO (1996:734,735), cuando expresa que la Constitución hace el reconocimiento de una capacidad genérica de actuación para promover actividades y prestar servicios que afecten a las necesidades de la comunidad vecinal, es decir que, en principio, las competencias municipales serían ilimitadas, sin más límite que la propia capacidad de gestión para afrontarlas.

El artículo 177 párrafos 4 y 5 Cn, está sujeto a una amplia interpretación, ya que no constituye un límite a la intervención de los municipios en aquellos asuntos que se refieren al desarrollo social y económico. De igual manera, se reafirma en la reforma de la ley de municipios, la ampliación del ámbito competencial, llegando a establecer una especie de jerarquía entre las mismas. Dichas competencias están ordenadas de lo más simple hasta llegar a lo más complejo.

La Constitución no ha establecido ni el núcleo de sus competencias propias, ni un sistema acabado de articulaciones con la administración superior, limitándose a declarar que en el orden competencial dispondrán de la autonomía necesaria para la gestión de sus respectivos intereses²⁴⁴.

El sistema de las competencias municipales es de carácter genéricas, pues la Constitución Política no hace una delimitación expresa, específica de dichas competencias. Sin embargo, con los otros poderes del Estado no es igual, la Constitución expresa las atribuciones que le corresponden a cada poder u órgano, por ejemplo; la Asamblea Nacional tiene sus competencias enumeradas en el artículo 138. Cn, El Poder Ejecutivo en el artículo 150 Cn, la Corte Suprema de Justicia, en el artículo 164 Cn, y el Poder Electoral en el artículo 173 Cn

La distribución de las competencias para el nivel municipal es de carácter genérico así lo establece el artículo 177 de la Cn, y prescribe una presunción de competencias cuando expresa que “los gobiernos municipales tienen competencia en materia que incida en el desarrollo socio-económico de su circunscripción...”

En este mismo criterio SOSA WAGNER (2002:61), expresa que “hay que entender que existe una presunción de competencias en el ordenamiento jurídico a favor del municipio siempre que se refiera a asuntos que directamente afecten al círculo de su intereses, entendiéndose por tales aquellas tareas o cometidos que se hacen presente y pueden ser resuelto dentro del espacio territorial del municipio sin que la simple proyección de un problema fuera de las fronteras del municipio lo convierte sin más en supralocal”.

El concepto de competencias derivado de la legislación nicaragüense, lo define como el conjunto de funciones atribuidas a los gobiernos municipales de acuerdo a las leyes (Constitución, Ley de

²⁴⁴ SOSA WAGNER, (1988:109) “Los principios del nuevo régimen local” “Tratado de Derecho Municipal” Muños Machado Santiago, (Dir).
280

Municipios) en atención, satisfacción e intereses de las necesidades de sus pobladores y que deben ser satisfechos por la alcaldía.

I.6. Función, poder jurídico y atribuciones en el ámbito de las competencias local

En el régimen jurídico nicaragüense es frecuente utilizar de manera indistinta las expresiones “función” o “atribución” y “competencias”. Esto se hace desde el propio texto constitucional a la legislación ordinaria. Por ejemplo, en la Ley de Organización del Poder Ejecutivo (Ley 290), hace referencia a las atribuciones de los ministros, adicionales a las señaladas en la Constitución Política y a las funciones de cada uno de los poderes del Estado y los ministerios. En la ley de municipios se refiere con el termino de "las competencias" al municipio (artículo 6 LM) y "atribuciones" al Concejo Municipal (artículo 28 LM).

Es decir que, “función”, es entendida como la realización de determinadas actividades para la consecución de los objetivos y fines del poder jurídico o medio jurídico, en cuanto instrumento necesario para ejecutar dicha actividad, y “atribución” es cada una de las facultades o poderes que corresponden a cada parte de una organización pública o privada según las normas que las ordenen. El profesor nicaragüense RIZO OYANGUREN (1992:8) expresa que “la atribución, comprende el contenido de la actividad del Estado, y función se refiere a la forma y a los medios de la actividad del Estado, las funciones constituyen la forma de ejercicio de las atribuciones”.

ESCORCIA (1999:187), ilustra expresando “que en la relación al aspecto instrumental de la autonomía los fines pretendidos por las funciones son los intereses propios de los municipios, y los poderes jurídicos son las potestades administrativas”.

De lo expuesto se traduce que, las atribuciones, es la facultad o poder del deber hacer del gobierno municipal que se expresa en forma de competencias.

Estas atribuciones lo exponen de manera clara la autonomía local reconocida en el artículo 177 Cn, goza de una garantía constitucional que el legislador debe respetar, lo que traducido en términos de competencia significa que para aquellos asuntos que atañen a las entidades estrictamente locales, los órganos representativos de la comunidad local han de estar dotados de las potestades, sin que

ninguna actuación de otros Entes sea posible. Pues ya en la misma ley de municipios, deja establecido que, en el ejercicio de sus competencias, podrán contratar con otras instituciones del Estado la prestación de servicios que por su naturaleza puedan ser realizados por ellas de una mejor forma, observando su correcta ejecución.

El texto constitucional del artículo 177, aporta el siguiente elemento.

Principio de Legalidad: requisito esencial para la atribución de las competencias en el régimen jurídico nicaragüense, manifiesta que la ley de municipios tiene armonía con la Constitución Política, expresado en la ley de municipios artículo 2 inciso 3 que al tenor dice:

“Cualquier materia que incida en el desarrollo socio-económico de la circunscripción territorial de cada municipio, y cualquier función que pueda ser cumplida de manera eficiente dentro de su jurisdicción o que requiera para su cumplimiento de una relación estrecha con su propia comunidad, debe de estar reservada para el ámbito de competencias de los mismos municipios...”

En derecho positivo, toda actividad realizada por la administración pública debe de estar autorizada por el ordenamiento jurídico según la escala de jerarquía de su fuente.

Significa que los municipios están legitimados para prestar directamente o gestionar la prestación de todos aquellos servicios públicos municipales de forma directa o indirecta e incluso supramunicipal que sean de su interés.

I.7 El sistema de distribución de las competencias municipales en Nicaragua

La forma de organización del Estado supone una distribución de competencias entre el Estado central y el municipio, en relación de diversas materias o sectores que componen el actuar de lo público.

En la administración municipal, lo que interesa, sobre todo, es que las calles estén limpias y en buen estado, que haya un buen servicio de alumbrado público, de abastecimiento de aguas, de alcantarillado, contra incendios, una eficaz policía sanitaria, matadero, etc. Estos y otros fines son los que constituyen la misma razón de ser de la administración municipal, ya advertía

282

SEGISMUNDO RAYO-VILLANOVA, (1943:6). La vida municipal es, ante todo, actividad, servicio público. El fenómeno de la creciente administración social tiene como causa el extraordinario aumento de la población y, especialmente, de la población urbana.

El gobierno municipal no solo tiene de responsabilidad el cumplimiento de estas competencias, sino que se enfrenta hoy a nuevos desafíos. La sociedad de la información, el proceso de la mundialización, la conformación de espacios políticos y económicos regionales, el incremento del urbanismo, las nuevas demandas de las y los ciudadanos, las dinámicas de los cambios y otros fenómenos del nuevo siglo²⁴⁵.

De ahí la importancia de un contenido preciso de autonomía municipal que se exprese en forma de competencias, que le permita cumplir efectivamente las funciones ordenadas por ley.

La doctrina y el derecho comparado, muestran tres sistemas para la determinación de las competencias locales.

En el IV Congreso Hispano-Luso-Americano-Filipino de Municipios, El profesor ENTRENA CUESTA (1967:861,862), en su ponencia menciona el sistema de clasificación de las competencias y las divide en tres:

- A. El de la enumeración concreta;
- B. El de cláusula general, y
- C. El mixto.

Las conclusiones de esta Ponencia "La competencia municipal: ámbitos más cualificados", quedaron redactadas de la siguiente manera, de la cual extraemos 4 puntos de los 11 expuestos:

²⁴⁵VILLEGAS MORENO, (2007), Op. cit., Pág. 108
283

La delimitación de la competencia de los entes públicos constituye una exigencia del Estado de Derecho.

- Para delimitar la competencia de los Municipios se emplean, fundamentalmente, los siguientes sistemas: el de la enumeración concreta, el de la cláusula general y el que, de un modo mixto, se estructura a través de una cláusula general y una enumeración normalmente indicativa.
- La propia amplitud de la cláusula general puede constituir un motivo de debilidad de esta fórmula que ha dado, sin embargo, excelentes frutos en otros países. Pues, en virtud del principio de que la ley general no deroga a la ley especial, cabría considerar vigentes disposiciones de este carácter que atribuyen a sujetos distintos del municipio la competencia para prestar servicios que persiguen intereses municipales.
- En consecuencia, para averiguar si el municipio es competente en una determinada materia, habrá que estar a las normas que específicamente la regulan.
- Ello, no obstante, en virtud de la fuerza expansiva de la cláusula general, la competencia municipal es atractiva. Por lo que en caso de silencio u oscuridad de la ley en cuanto al ente público competente acerca de un servicio que persiga intereses municipales, deberá entenderse que la competencia de dicho servicio corresponde al municipio.

Esta característica de la competencia municipal en el citado sistema, ofrece excelentes posibilidades para una superior proyección del municipio. A continuación, la descripción y análisis de cada uno de los sistemas de los aquí expuesto por el Prof. Entrena

A. El sistema de competencias de enumeración concreta

Esta clasificación, es propia de los países anglosajones, el cual el principio clásico de la “Dillons Rule”, no permite a las municipalidades ejercer otros poderes que aquellos que les han sido expresamente atribuidos o que se deriven directamente de los mismos.

Siguiendo este razonamiento ALBI (1966:25), expresa que de ahí resulta que, entre uno y otro Estado, entre una y otra municipalidad, se observan enormes diferencias de contenido en lo que a competencia se refiere, de tal modo que lo que en unos tiene carácter local, en otros se le atribuye general, y viceversa; y cuando se establece, incidentalmente, alguna norma inconcreta de competencia genérica-municipal u otras fórmulas similares como:

- Los que han sido concedidos con palabras expresas.
- Los que sean ineludible consecuenciales de una atribución expresamente otorgada.
- Los que resulten esenciales para la realización de los objetivos expresamente otorgados a la corporación.

El municipio no tiene más poderes que los que determinan en la ley, es decir, que los que le otorga la legislatura del Estado. Fuera de los poderes enumerados no tiene ningún. Este sistema como recuerda CARMONA ROMAY "se basa en la idea de que las municipalidades no tienen una vida propia distinta de la del Estado". Tal concepción se basa en un principio de extrema centralización desde el punto de vista legislativo para evitar la desintegración del Estado²⁴⁶.

B. El sistema de competencia de la cláusula general

Este sistema es propio de los países europeos continentales y de algunos países de América, consiste en el reconocimiento de la universalidad de las competencias municipales. En el mundo hispanoamericano son utilizados diversos términos: interés, necesidad, bienestar, prosperidad, mejoramiento, comodidad, convivencias, progreso, para formular genéricamente la competencia local. Para ALBI "estas expresiones ofrecen una identidad esencial de contenido utilitario y económico, que coincide con otras expresiones más concretas de la misma idea"²⁴⁷.

²⁴⁶ADRIANO CARMONA, R., es mencionado por MOUCHET, (1965:44)

²⁴⁷ ALBI, Fernándo., es mencionado por HERNÁNDEZ. A M, (2003), Op. cit., pág. 357
285

Este sistema de cláusula general frente al sistema anterior, la competencia se expresa en definiciones normativas amplias de carácter genérico. A veces esta formulación viene completada o precedida por una enumeración que destaca especialmente algunos aspectos de la competencia municipal²⁴⁸.

En la mayor parte de las legislaciones que se acogen al sistema enumerativo, la asignación de competencias suele hacerse con carácter exclusivo o excluyente mientras que en el sistema de cláusula general la imprecisión permite que otros Entes públicos superiores territorialmente puedan vaciar de contenido dicha cláusula, mediante la asunción progresiva de competencias por disposiciones especiales.

El tratadista ENTRENA CUESTA ha señalado que, así como la competencia municipal puede ser objeto de considerables restricciones mediante la promulgación por el Estado, de leyes especiales, ofrece extraordinarias posibilidades, no siempre aprovechadas de expansión, a través de la cooperación de las actividades y la coordinación de las potestades de los municipios entre sí y con los restantes Entes públicos, que podrían delegar en aquellas formas asociativas. Por dicho autor se destaca así mismo las ventajas que en este sentido tiene la cláusula general²⁴⁹.

Sin embargo, en el sistema de cláusula general, el Municipio o la Provincia pueden convertirse en simples ejecutores de las directrices y decisiones que el Estado o las Comunidades Autónomas adopten, puesto que en ellas radicará la posibilidad de asumir en cualquier momento la suprema potestad normativa, ordenadora y planificadora de la acción municipal²⁵⁰.

²⁴⁸ SÁNCHEZ DÍAZ, J L., (1980:). Op. cit., Pág. 423

²⁴⁹ ENTRENA CUESTA, es citado por SÁNCHEZ DÍAZ, JL., Ibídem. Pág. 424

²⁵⁰ Ibídem. pág. 424

Para delimitar la competencia de los municipios se emplean fundamentalmente los siguientes sistemas: el de la enumeración concreta, el de la cláusula general y el que, de un modo mixto, se estructura, a través de una cláusula general y una enumeración normalmente indicativa²⁵¹.

En derecho comparado se puede observar que en la autonomía local española se estableció en la Constitución de 1978 al tenor del artículo 137 CE, y dicha autonomía consiste en la facultad de la gestión de sus propios intereses. No obstante, la Constitución no establece cuáles son las competencias de los municipios, simplemente se limita a señalar que los mismos gozarán de autonomía para la gestión de sus “respectivos intereses” y que gozarán de medios suficientes para el desempeño de las “funciones” que la ley le atribuye (artículo 142 CE). Será la ley, por tanto, la que perfile cuáles son las competencias municipales. Y, singularmente una ley estatal en este caso la Ley de Bases de Régimen Local. Al tenor del artículo 149.1.18 CE, expresa que el Estado se reserva la competencia exclusiva sobre las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas, lo que incluye a la administración local.

El municipio con vida propia dentro del Estado, puede hacerse todo menos aquello que está expresamente reservado por la ley a otras autoridades. El sistema de facultades no enumeradas no se aplica, pues, en forma absoluta está acompañado de una serie de limitaciones expresa, que tienden a impedir que el municipio salga de la esfera de los intereses puramente municipales o que pueda interferir la acción de los gobiernos a nivel superior.²⁵²

²⁵¹ *Ibidem* pág. 861

²⁵² MOUCHET Carlos, (1965), *Op. cit.*, Pág. 45

C. El sistema de competencia, general y mixto

Este sistema se considera el más acertado, utilizado en algunos países americano. Consiste en una cláusula general que amplía la competencia, seguida por una enumeración concreta efectuada por la ley²⁵³.

El sistema que se utiliza en Nicaragua es mixto, (general y enumeración concreta)

En base a la Constitución se puede afirmar que el régimen de competencia municipal nicaragüense ha optado el sistema de competencia genérica, ya que al tenor del artículo 177.4 expresa que los municipios inciden en el desarrollo socio-económico de su circunscripción. Se ve clara la amplia interpretación que no deja a los municipios un límite en su intervención.

También tiene el sistema numérico, ya que existen un número de materias específicas que versan sobre el municipio reguladas por leyes sectoriales (entendidas como aquellas que se encargan de regular una materia específica o sector de actividad de la administración), encargada de reconocer en cada caso, la competencia específica municipal en una materia determinada. Se trata de un sistema mixto de atribución de las competencias municipales.

En el artículo 7 de la ley de municipios se ve claramente las enumeraciones de las competencias en distintas materias atribuidas al municipio, cuando dice:

“el gobierno municipal tendrá entre otras, las competencias siguientes: que van desde promover la salud comunal, pasando por la construcción y mantenimiento de vías, puentes, cementerios, calles, aceras, parques y plazas, acueductos, alcantarillados, canchas deportivas, mercados, rastros, hasta la preservación del medio ambiente, la planeación y control del uso del suelo, la promoción de la cultura, el impulso del turismo, la protección de los derechos humanos, el desarrollo del transporte y vías de comunicación, entre otros”.

²⁵³ HERNÁNDEZ, A M., (2003), Op., cit. Pág. 357
288

En nuestro derecho local, además de contener en la ley de municipios en los artos, 2 y 6 afirmaciones de las que se llaman competencias generales de los municipios, en el arto, 7 contiene las competencias en que gira la asignación de competencias, es decir una lista de competencias que el municipio debe desarrollar. En suma, cabe decir que el municipio tiene:

Capacidad. Es decir, que pueden desarrollar y promover toda clase de actividades que incida en el desarrollo socio-económico de su circunscripción territorial (arto 2, párrafo 3)

Ejercer competencias. Los gobiernos municipales tienen la facultad de intervenir y participar en todos los asuntos que afecten su competencia con carácter propias o bien concurrentes, o compartidas con otras administraciones territoriales, (arto. 7, y 10). O bien competencias delegadas por aquellas administraciones que asuman mediante convenio con el municipio (arto. 11) o con asociados (asociaciones, mancomunidades o consocios) que promuevan y representen sus intereses y prestarse cooperación mutua para el eficaz cumplimiento de sus actividades (arto 12).

II. Clasificación de las Competencias en el sistema de autonomía municipal en Nicaragua

La autonomía municipal exige un indispensable complemento. Si el Municipio ha de tener una esfera de independencia orgánica y funcional, resulta preciso que haya un conjunto de materias reservadas a la acción exclusiva del mismo²⁵⁴, sus competencias propias.

II.1 Competencias Propias

Las competencias propias bajo un régimen de autonomía local significan, que los vecinos, pueden gestionarse por sí mismo en el marco de la ley, y disponen de sus propios medios financieros. Dicha responsabilidad supone que el municipio actúa libre de las instrucciones de las administraciones centrales, a las cuales solo estaría permitido vigilar la actuación de las corporaciones o Entes locales.

²⁵⁴ ALBI, Fernando., (1966), Op. cit., pág. 201
289

Autores como SOSA WAGNER (1988:109), expresa que "las competencias propias como las otorgadas por la ley como consecuencias de la interpretación que el legislador estatal haga de los intereses municipales". ORTEGA (1988:99), expresa que "son aquellas predicables a los Entes locales en cuanto su condición de ordenamiento autónomo de los que se predica una garantía constitucional". BRAVO (2000:9) sostiene que "son aquellas que se ejercen dentro del marco de la autonomía municipal y bajo su propia responsabilidad", y para ESCORCIA (1999:196), "equivale a reconocer no solo la existencia de una competencia atribuida por la ley a los municipios, para la gestión de sus intereses, sino también, la seguridad de que aquellas serán ejercida en régimen de autonomía".

Tomando los preceptos de la doctrina, no muy lejos de los que expresan los autores sobre las competencias propias, la ley de municipios nicaragüense rediseña su definición y expresa en el artículo 2. "Que el ejercicio de las competencias que la ley le atribuye al municipio, con el fin de satisfacer las necesidades de la población que está bajo su responsabilidad, sin intromisión por parte de otra administración y es ejercida bajo un régimen de autonomía". En el mismo el texto constitucional artículo 177, se les otorga a los municipios competencia en materia que incida en el desarrollo económico de su circunscripción, es decir subordinado a la actuación municipal a que se haga en el ámbito de sus competencias.

La ley de municipios señala en el arto 7º, una serie de materia sobre las que el municipio podrá ejercer competencias. Dichas competencias se expresan en definiciones normativas amplias de carácter genérico.

Se nota que el constituyente debatió el tema tan importante como son las propias competencias municipales.

Históricamente el municipio nicaragüense ha venido prestando las competencias de alcantarillado sanitario, lavadero público, rastro, recolección de residuos sólidos, pavimentación de vías públicas, cementerios y mercados. Son estas competencias las que se consideran dentro de la categoría propia del municipio y que están reglamentados (Decreto 15-37. Reglamento a la Ley de Municipios).

Esta enumeración de competencias que listan en la ley de municipio de forma general, debe ser desarrollada para todos los municipios del país, sin hacer distinción del tamaño del municipio, el número de sus habitantes, capacidad técnica, o distancias del centro de poder y dotación de capacidad financiera. Sin embargo, no todas las competencias que listan en la ley de municipios en artículo 7, se mencionan en el reglamento.

Es decir que la ley de municipios deja un vacío al no dictar las reglas bajo que parámetros económicos y capacidad técnicas se han de ejecutar las competencias.

En este sentido el profesor PAREJO ALFONSO (2002:143,144), expresa que "El carácter cualitativo del autogobierno municipal no empieza en modo alguno a la importancia del aspecto cuantitativo: el volumen y la entidad de las competencias asignadas a aquél. Pues para que el derecho y la capacidad de gestionar bajo la propia responsabilidad puedan ser reales y efectivos es preciso que quepa concretarlos en materias sobre las que se esté en condiciones de ejercer, gracias a una dotación en medios económico-financieros suficientes, competencias adecuadas".

En esta dirección, los municipios nicaragüenses carecen de dotación económica y capacidad técnicas adecuadas para desarrollar dichas competencias. Es de vital importancia para los gobiernos municipales las leyes de carácter fiscal, que fortalezca la autonomía financiera.

Se puede observar en el derecho comparado de la legislación española²⁵⁵ tras establecer la cláusula general examinada, el municipio elabora un catálogo de materias en competencias respecto de las cuales esta ejercerá, en todo caso, competencias en los términos de la legislación del Estado y de las comunidades autónomas, y se especifican los servicios que en atención al número de población

²⁵⁵ La LRSAL remite a interpretar que una Comunidad Autónoma, en sus materias competenciales, no puede atribuir competencias propias a sus ayuntamientos, sino está en la lista del artículo, 25.2 LBRL. Dicha lista enumera las competencias que el municipio debe prestar como competencias propias, que van desde ordenación del tráfico, hasta salud pública, urbanismo, medioambiente, suministro de agua y alumbrado público, recogida de residuos, educación, servicios sociales, turismo, etc. Este artículo, solamente dicta de forma general de las posibles competencias que el municipio puede cumplir, o sea que las competencias referidas en dichas materias enunciadas son propias, las demás competencias, no son propias.

aquellos, por si o asociados, deberán prestar, todos ellos sin sujeción a instrucciones u órdenes emanadas de otras administraciones, de forma libre, autónoma precisamente²⁵⁶.

La Ley de Base del Régimen Jurídico Local Español (LBRL), en su planteamiento fundamental determina la autonomía local, no tanto como ámbito material de las competencias propias y supuestamente plenas cuanto, como una cualidad del poder, ordenamientos locales, extensivos a todas las tareas, competencias al mismo asignadas, con independencia de cuantas y de cómo éstas sean.²⁵⁷

Conviene recordar aquí el fundamento doctrinario del Tribunal Constitucional español en esta materia, y recuerda en numerosas sentencias, que la autonomía local “es uno de los principios estructurales básicos de la Constitución”, y la define como un “derecho de la comunidad local a participar, a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales en tales asuntos y materias”. (STC 32/1981 y otras posteriores).

Es importante subrayar que en este sentido la carta europea de autonomía municipal hace hincapié en las competencias propias y el principio de legalidad, lo declara en el artículo 4.1 “alcance de la autonomía local” expresa, en efecto, que “las competencias básicas de las entidades locales vienen fijadas por la Constitución o por la ley”, y añade que “sin embargo, esta disposición no impide la atribución a las entidades locales de competencias para fines específicos, de conformidad con la ley”.

²⁵⁶ En esta caso de las competencias propias, el Concejo de Europa está insistiendo en la necesidad de “dar preferencias a la atribución de competencias propias por encima de la delegación de competencias”, lo que implica una reducción de controles de oportunidad (recomendación del comité de ministro, 98,12 de 18 de septiembre de 1998). SOSA WAGNER, (2007) “Las competencias locales” PARADA VÁZQUEZ, FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, (Dirs.), Op. cit., pág. 24

²⁵⁷ PAREJO ALFONSO, L., (2008) Op. cit., Pág. 6.

Deben asignarse las competencias como tales, con su contenido funcional preciso y su aplicación a las materias de que se trate. Esas serán las competencias propias y sustantivas locales, que, además, como bien lo expresa la carta europea, “deben ser normalmente plenas y completas”, sin que puedan ponerse “en tela de juicio ni limitadas por otra autoridad central o regional, más que dentro del ámbito de la ley”. Es decir, deben asignarse en régimen de verdadera autonomía, sin sumisión a controles políticos o de tutela superiores, aunque quepan desde luego las de legalidad²⁵⁸.

También, la LRSAL establece un criterio de prioridad para el ejercicio de las competencias municipales. Según esto, ya no es cada municipio quien prioriza sus actividades y su gasto (en el marco de sus competencias), sino que es la categorización legal de las competencias quien guía la actividad municipal. En efecto, en la LRSAL establece que la actividad local debe estar dirigida, primariamente, a: el cumplimiento de los servicios obligatorios del artículo 26.1 LBRL.

El Tribunal Constitucional español en Sentencia de 3 de marzo de 2016, confirma el artículo 26 de la nueva redacción LBRL y mantiene un listado de servicios mínimos, con ello, la obligación y consiguiente habilitación directa a los municipios en orden a su establecimiento.

La doctrina y la jurisprudencia española afirman que las competencias propias sólo pueden ser determinadas por ley y se ejercen en régimen de autonomía, bajo la propia responsabilidad de las entidades locales y con cargo a los recursos locales, determinados en la Ley de Haciendas Locales y en las leyes que las establezcan, así lo ha dejado el Tribunal constitucional. El art. 25 no atribuye competencias a los municipios, solo establece un listado de materias sobre las que éstos ejercerán,

²⁵⁸ MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, (2006), Op-cit., Pág. 70, 293

en todo caso, competencias propias. Por tanto, sigue funcionando como una garantía de autonomía municipal.²⁵⁹

Con esta exposición comparativa se puede observar el amplio debate que se da en la legislación española sobre la clasificación y prestación de las competencias propias de la identidad local y la legitimidad para ejercer dichas competencias.

En la actualidad en Nicaragua se carece del debate sobre tan importante tema, como son en la prestación de las competencias propias en el nivel local.

Las competencias propias la doctrina las denomina, competencias de cumplimiento obligatorio, y son las que derivan de las actividades materiales de la administración (servicios públicos) considerados como lo mínimo que el gobierno local debe prestar, para la satisfacción de las necesidades básicas de la población.

En la ley de municipios (Ley 40-261) no se encuentra esta categoría de competencias de manera expresa, aunque algunos investigadores municipalistas, encuentran implícita las competencias de obligatorio cumplimiento en la expresión de la ley “el municipio deberá”. Así se ve de manera taxativa en otras legislaciones como en el código municipal de Guatemala artículo 68, “Las

²⁵⁹ La Sentencia del tribunal Constitucional español No. 41/2016, de 3 de marzo de 2016. Declara que: "Bajo la perspectiva de los entes locales, el art. 25.2 LBRL: 1) eleva el mínimo de autonomía municipal que garantiza la Constitución (arts. 137 y 140 CE), en la medida en que indica específicamente materias de interés local para que las leyes asignen competencias propias en función de ese interés local; 2) no impide que, en cualesquiera otros ámbitos materiales, siga operando la garantía constitucional de la autonomía local, traducida en que el legislador (estatal o autonómico), al ejercer «su libertad de configuración» «gradúe el alcance o intensidad de la intervención local “en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias”» [STC 154/2015, FJ 6 a), citando las SSTC 32/1981, FJ 4, 170/1989, FJ 9, 51/2004, FJ 9, 95/2014, FJ 5; 57/2015, FJ 6, y 92/2015, FJ 4]. Por tanto, la nueva redacción del art. 25.2 LBRL, no solo no vulnera la garantía constitucional de la autonomía local, sino que la eleva en alguna medida en línea con la redacción anterior.

competencias propias deberán cumplirse por el municipio, por dos o más municipios bajo convenio, o por mancomunidad de municipios...”.

En otros ordenamientos jurídicos el alemán, por ejemplo, se admite que el municipio pueda intervenir en cualquier materia que sea propia de la competencia de una administración pública, entendiéndose por tal, todo aquello que no pueda ser atendido por un particular, la familia o los grupos sociales, es la llamada cláusula de la competencia general de los municipios. En derecho español no hay un derecho de los municipios a intervenir, porque su actuación ha de moverse en el ámbito de su competencia. (SOSA WAGNER, 2002:60)

En la legislación nicaragüense se puede interpretar de la misma forma que el derecho alemán, ya que la Constitución deja amplio el concepto, cuando dice: que los municipios tienen el derecho e intervenir en cualquier materia que incida en el desarrollo socio económico del territorio municipal.

No obstante, el municipio no hace así sólo aquello que la ley trasmite en la correspondiente limitación de un interés y a lo sucesivo de la asignación de una competencia. El municipio simplemente actúa en el marco y de acuerdo a las leyes. Entre las que se incluye la misma ley de municipios que le atribuye competencias generales más allá de lo específicamente atribuido por las leyes siempre que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal. Así lo deja establecido el artículo 2 párrafo 3° de la LM.

“Cualquier materia que incida en el desarrollo socio-económico de la circunscripción territorial de cada municipio, y cualquier función que pueda ser cumplida de manera eficiente dentro de su jurisdicción o que requiera para su cumplimiento de una relación estrecha con su propia comunidad.”

La ley municipal en su artículo 7 enumera una serie de materias sobre las cuales el municipio podrá ejercer competencias. Eso no quiere decir que solo esas competencias pueden ejercer. Se puede observar que dicho artículo realiza una enumeración sin límites en materia en que el municipio está habilitado puede ejercer y desarrollar competencias. El numeral 13 del mismo artículo 7, lo deja establecido cuando expresa que: “Todas las demás funciones que le establezcan

las leyes y reglamentos, sin detrimento del principio constitucional de la autonomía municipal”. No hay duda que la norma constitucional faculta a los municipios para intervenir en cualquier asunto que incida o trate de incidir en el desarrollo socio-económico de su circunscripción.

El sistema nicaragüense, sigue la misma línea de otros ordenamientos jurídicos, Ejemplo la ley orgánica del régimen Municipal de Venezuela artículo 36. “Los municipios, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, podrán promover toda clase de actividad y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad...”.

Así mismos se puede observar que en la región de Centroamérica existe la cláusula general de competencias de ligarlos a todos los asuntos ligados a la vida local. (Temas ampliamente expuesto en capítulo II de este trabajo de tesis)

El Municipio en Nicaragua tiene una esfera de actuación propia, en este sentido, las municipalidades poseen niveles importantes de autonomía política y administrativa, al mismo tiempo que desempeñan una mayor cantidad de funciones. Sin embargo, los gobiernos locales carecen de los recursos financieros y capacidades técnicas para responder de forma eficiente a las crecientes demandas ciudadanas y a las necesidades en las localidades.

Se puede observar que la ley dicta las competencias para que se desarrollen de manera uniforme para todos los municipios del país, sin tomar en cuenta la capacidad técnica y financiera. Quizás se debió incorporar el principio de gradualidad, que los municipios asumieran competencias gradualmente al mismo tiempo que se van fortaleciendo integralmente, con capacidad de gestión de desarrollo desde el enfoque de sostenibilidad.

Para ENTRENA CUESTA (1967:861), dicha competencia tiene que estar en función del tipo de territorio, urbano, rural, etc., y de población participante o desatendida sobre los que ejerza jurisdicción el municipio. Importa asimismo tener presente, al determinar la competencia municipal, el papel que juegue en realidad el municipio en el conjunto de la Administración pública

En consecuencia se puede afirmar que el municipio nicaragüense tiene su círculo de competencia propia característica esencial de la autonomía. La Constitución reconoce esa esfera propia de atribuciones que no puede ser modificable por la ley.

II.2 Competencias delegadas al municipio

Las competencias delegadas, se dan cuando la administración central u otras administraciones intermedias pueden delegar en los municipios el ejercicio de las mismas en áreas de sus propios intereses, siempre que lo anterior tienda a mejorar la eficacia de la gestión pública, garantizando los recursos financieros de parte de la administración delegante y la capacidad administrativa de parte de la administración local delegataria.

Este tipo de competencias la doctrina le denomina delegación intersubjetiva. Es una de las modalidades de transferencia de competencias entre Entes territoriales públicos. Esta se da, mediante el oportuno y previo acuerdo, entre un Ente territorial superior o Ente delegante, transfiere a otro Ente territorial inferior o Ente delegado, el ejercicio de competencias del primero al segundo.

WAGNER SOSA (1996:51), expresa "que todas las competencias que habiendo pertenecido originariamente a las administraciones superiores han sido transmitidas por esta a las corporaciones locales al objeto de mejorar la eficacia de la gestión pública," es decir "que la delegación intersubjetiva, supone un título de legitimación otorgado siempre que la ley lo permita en favor de la administración local, por una declaración de voluntad de las administraciones superiores, en virtud de la cual, aquellas quedan habilitada para actuar sobre un ámbito competencial concreto".

DE LA VALLINA VELARDE define la delegación como aquella modalidad de transferencias de competencias, en virtud de la cual, en los casos previstos por la norma jurídica, se faculta a un sujeto, "delegación intersubjetiva", para que, por un acto no normativo, dictado exclusivamente

por razones de oportunidad, confiera a otro sujeto inferior “delegado” una nueva competencia que materialmente es idéntica a la del delegante²⁶⁰.

El ejercicio de competencia delegada se inscribe tradicionalmente en el principio de jerarquía, pero ahora es admisible que la delegación opere a favor de otro órgano, aunque no estén jerárquicamente subordinados respecto del delegante y siempre que existan circunstancias de índole técnico, económico, social jurídico o territorial que hagan conveniente la delegación, así, por ejemplo, en art. 11 de la ley de municipio y en relación a la autonomía municipal, expresa que: “Los Municipios, podrán contratar con el Poder Ejecutivo la delegación de atribuciones que correspondan a la administración central, acompañada de la transferencia de los recursos necesarios para la ejecución de la obra o la prestación del servicio.”

En todo caso, tan amplia relación de circunstancias hace posible la delegación casi en todos los supuestos, aunque debe exigirse la motivación de la misma, cuando el órgano en quien se delega no sea jerárquicamente dependiente.

También se puede dar la transferencia del ejercicio de competencias entre órganos de una misma Administración pública, aun cuando no sean jerárquicamente dependientes, o en las entidades de derecho público vinculadas o dependientes de aquéllas, es decir delegación inter-orgánica.

Este tipo de delegación de competencias llamadas delegación inter-orgánica, determina la transferencia del ejercicio de la competencia y no la transferencia de la titularidad de dicha competencia, que permanece en el órgano delegante (esta modalidad de delegación queda caracterizada por el dato de efectuarse entre órganos de una misma administración). Mientras que la delegación inter-subjetiva se refiere a la delegación de competencias entre administraciones o

²⁶⁰DE LA VALLINA VELARDE, citado por SÁNCHEZ DÍAZ, (1980:430), expresa que la delegación intersubjetiva ha sido utilizada en Italia por el Estado en favor de la Región, también por la Región a favor de los Entes locales. Además, en los países anglosajones, y especialmente en Inglaterra, la delegación es la fórmula normal de actuación del Estado en el ámbito Local por la inexistencia de una Administración periférica que obliga a aquél a acudir a los órganos locales para la prestación de sus servicios.

Entes públicos personificados, lo que obliga a diferenciar, como mínimo, entre delegación de competencias del Estado en favor de los municipios²⁶¹.

En la doctrina administrativa española, GARCÍA DE ENTERRÍA observaba: “Que una conjugación inteligente de la fórmula regionalizadora, sistemáticamente aplicada, con la fórmula de la actuación delegada de las diputaciones, permitiría resolver en forma no sólo original, sino lo que importa más, eficaz y profunda, el importante problema irresoluto aún de la administración periférica”. El artículo 150. 2²⁶² de la Constitución Española exige, para que el Estado pueda delegar en las Comunidades Autónomas facultades correspondientes a materia de titularidad estatal, una ley orgánica que prevea en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado²⁶³.

En Nicaragua, la ley de municipios y la ley 290 establecen la posibilidad que el gobierno nacional, delegue en los otros niveles de la Administración pública las competencias que por la ley tiene señalada el poder ejecutivo (art. 4 de la 290 y art. 11 de la ley de municipios).

JAVIER SALAS (1973:630,631), expresa: “Las competencias delegadas, son las transferencias de competencias, que originalmente era unitaria y se divide en dos, permaneciendo en el delegante el poder de dirección y pasando al delegado el poder de gestión, no meramente ejecutivo, que goza de una cierta capacidad decisoria en orden a la actividad delegada que tiene de llevar a cabo, limitada solamente por las directrices que el delegante puede impartir, tanto en el momento de producirse la delegación, como durante la vigencia de la misma”.

²⁶¹ GERARDO RUIZ-RICO RUIZ, (2006) “autonomía y gobierno local en el régimen constitucional Español”, Universidad de Jaén España, Junio. (Ponencia)

²⁶² Artículo 150,2 CE. “El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. La ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado”

²⁶³ SÁNCHEZ DÍAZ. JL, (1980), Op. cit., Pág. 430.

En nuestro derecho vigente los elementos fundamentales de la delegación que son; por una parte, que al transferir el ejercicio de la competencia o de la autoridad, el delegante conserva la titularidad de la competencia y por lo tanto el derecho de ejercer control sobre la forma cómo es ejercida; y por la otra, que es de carácter discrecional, depende de la voluntad del delegante y es revocable. Así, por ejemplo, con respecto a la autonomía municipal, los municipios podrán contratar con el poder ejecutivo la delegación de atribuciones que correspondan a la administración central, acompañada de la transferencia de los recursos necesario para la ejecución de la obra a la prestación de servicios (arto 11 LM).

II.2.1) Norma jurídica en que se basa las competencias delegadas al municipio en la legislación nicaragüense

En virtud de una serie de leyes, decretos ejecutivos con fuerza de ley, reglamentos, e incluso acuerdos ministeriales, los municipios pueden ser receptores, en carácter de delegación de competencias que la ley misma atribuye a la administración central. En la legislación nicaragüense no ha habido una línea clara en este tema, y las delegaciones se han producido por necesidad de la administración central de ser auxiliada en determinado aspecto por los gobiernos locales verbigracia a la cercanía de estos últimos con la población y por los recursos naturales.

Se puede observar que debido a la ausencia de un municipio realmente autónomo desde la primera ley de 1836 hasta 1987, no ha sido posible en el derecho administrativo nacional establecer un procedimiento coherente para tales delegaciones. La ausencia de autonomía real impidió la armonización entre las diferentes administraciones, pues lo local era parte de la administración periférica del Estado. Por ello se encuentran normas de distinta jerarquía realizando las delegaciones de competencias. También hay que sumarle que las competencias municipales fueron centralizadas desde la ley de 1939 con la dictadura de Somoza hasta la entrada en vigencia de la ley 40 (Ley de Municipios) en 1988. En la actualidad, los municipios gozan de autonomía establecida en legislación, pero en la practicas esa autonomía dependen de la voluntad del gobierno central y del partido de turno.

En consecuencia, se deduce que las funciones que le corresponden ejercitar a la administración central del Estado, pueden ser delegadas a la administración municipal, ya que el municipio es considerado como la expresión del Estado en el territorio.

Una vez contratadas determinadas atribuciones del gobierno central y asumido por el municipio respectivo, nada impide que este pueda ejecutarlas directamente, o contratar con personas naturales o jurídicas de carácter público o privado para que se lleven a cabo tales cometidos. (BAÑO LEÓN, 1988: 209)

Se puede observar a la luz del derecho comparado en otras legislaciones, las condiciones establecidas en la ley en beneficio del municipio. Ejemplo: la Ley de Modernizar la Organización y el Funcionamiento de los Municipios de Colombia (Ley No. 1551-2012). Artículo 4, inciso b, párrafo 3.

“Las entidades competentes para el cumplimiento de la función o la prestación del servicio deberán realizar convenios o usar cualquiera de las formas asociativas previstas en la ley orgánica de ordenamiento territorial para evitar duplicidades y hacer más eficiente y económica la actividad administrativa. Los municipios de categoría especial y primera podrán asumir la competencia si demuestran la capacidad institucional que para el efecto defina la entidad correspondiente. Las entidades nacionales podrán transferir las competencias regulatorias, las de inspección y vigilancia a las entidades territoriales”

Ley de Municipalidades de Bolivia (Ley No. 2028), artículo 7°. Título II, numeral 5. En Materia de Infraestructura:

“Administrar el equipamiento, mantenimiento y mejoramiento de los bienes muebles e inmuebles de propiedad del Municipio y otros de interés público que mediante contratos convenios y concesiones que con aprobación del Concejo Municipal pase a tuición del municipio.”

Ley Orgánica del Poder Público Municipal de Venezuela, artículo 55, y 59.

"Las competencias de los municipios son propias, concurrentes, además descentralizadas y delegadas. El Poder Nacional o los Estados podrán delegar en los municipios, previa aceptación de éstos, el ejercicio de determinadas actividades nacionales o estatales con el fin de mejorar la eficiencia de la

gestión pública o de la prestación de un servicio público. La delegación comenzará a ejecutarse cuando se hayan transferido al Municipio los recursos que se requieran para dar cumplimiento a la delegación. Las competencias delegadas las ejercerán los municipios conforme a las prescripciones contenidas en el acto de delegación".

En la región de Centroamérica; Guatemala, se puede observar las condiciones establecidas en la ley en beneficio del municipio. El código de municipal de Guatemala en el Arto 6.

"Las competencias de los municipios son: b) Atribuidas por delegación. Las competencias atribuidas son las que el Gobierno Central delega a los municipios mediante convenio y se ejercen en los términos de la delegación o transferencia respetando la potestad de auto organización de los servicios del municipio, establecidos en este Código.

En la legislación española en la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, en su artículo 7 numeral 1,3²⁶⁴.

“Las competencias de las Entidades Locales son propias o atribuidas por delegación. Las competencias delegadas se ejercen en los términos establecidos en la disposición o en el acuerdo de delegación, según corresponda, con sujeción a las reglas establecidas en el artículo 27, y preverán técnicas de dirección y control de oportunidad y eficiencia”.

La competencia delegas en el artículo 27 LBRL, con arreglo a la legislación del ente delegante, incluye la potestad de ordenamiento de los entes locales en este terreno. De esta forma los municipios deciden si pueden asumir competencias o atribuciones del gobierno central, así mismo negociar el porcentaje económico para llevar a cabo tales atribuciones.

La competencia delegada en la legislación nicaragüense es recogida en el artículo 11²⁶⁵ de la ley de municipios. Esta da lugar a una titularidad compartida de las competencias. En este supuesto la

²⁶⁴ El artículo 7 y 27 ha sido reformado por la ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local

distribución de derechos y deberes implica que la delegación tiene como resultado una participación cualitativamente distinta entre delegante y delegado, según el delegado actúa sobre la base de una titularidad más restringida de carácter secundario que le otorga el delegante. Como resultado, delegado y delegante se colocan en un ámbito jurídico común al asociarse para un mejor desarrollo de la actividad pública de que se trate. No se produce, por tanto, una disociación entre titularidad y ejercicio de la función (delegante-delegado), sino que ambos son titulares del ámbito jurídico propio, aunque diferente.

La delegación implica pues la creación de una titularidad de ámbito más reducido y en una situación de subordinación a la titularidad básica. En cuanto al contenido de la delegación, su ámbito es bastante amplio, pudiéndose referir a meras funciones administrativas a Entes descentralizados territoriales, o como en acciones materiales (ejecución de obras o prestación de servicios) que han primado sobre las primeras.

De dichas legislaciones expuestas sustraemos los siguientes criterios aplicables de las funciones delegadas.

Jurídicamente la delegación se concreta en tres fórmulas:

- Una norma jurídica. Que exista una autorización expresa en la ley y sea sustentada a través de convenio o contrato con la voluntad y compromiso expreso de las partes.
- Un acto de la entidad delegante del traslado de la competencia.
- Un convenio entre delegante y delegado

No obstante, hay que considerar los siguientes criterios:

²⁶⁵ ESCORCIA (1999:208), señala que en el art 11 de que la ley de Municipios, en cuanto a las competencias delegadas le hace honor a la autonomía municipal, considerando “que no, solo es la más apropiada sino la más respetuosa.

- Que sea para fortalecer la autonomía municipal y no para debilitarla.
- Que sea excepcional.
- De conveniencia al municipio y a la efectividad de la administración.
- Pública, que sea concreta y específica entre la administración central y la municipalidad correspondiente.
- No debe ser permanente ni indefinida, se debe establecer el plazo dentro del mismo convenio o contrato.

Una vez firmado el convenio o contrato entre el gobierno central y el Ente municipal en sus calidades de “delegante y delegada”, por las características de la misma competencia delegada y la relación contractual, la delegación se puede extinguir cuando concluya el plazo establecido, por mutuo acuerdo o incumplimiento de cualquiera de las cláusulas.

En un convenio, normativamente el rasgo característico de la delegación es la generalidad de la misma en una parte o la totalidad, es decir que la norma que se extiende con carácter general sobre toda una categoría de sujetos. Con la delegación que en principio requerirá ser aceptada, salvo que se imponga obligatoriamente por ley, en cuyo caso la ley de municipios obliga a la dotación de medios económicos para el ejercicio de los servicios delegados. La entidad delegada por su parte, asume el derecho y el deber de ejercer aquellas competencias que le hayan sido encomendadas por la entidad delegante.

En la legislación comparada en el caso español, se observa, por ejemplo: la LBRL en el artículo 27 numeral 1, expresa los objetivos que se persigue con las delegaciones de competencias.²⁶⁶

²⁶⁶ El artículo 27.1 ha sido reformado por la ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local

- La delegación habrá de mejorar la eficiencia de la gestión pública, contribuir a eliminar duplicidades administrativas y ser acorde con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.
- La delegación deberá determinar el alcance, contenido, condiciones y duración de ésta, que no podrá ser inferior a cinco años, así como el control de eficiencia que se reserve la Administración delegante y los medios personales, materiales y económicos, que ésta asigne sin que pueda suponer un mayor gasto de las Administraciones Públicas.
- La delegación deberá acompañarse de una memoria económica donde se justifiquen los principios a que se refiere el párrafo segundo de este apartado y se valore el impacto en el gasto de las Administraciones Públicas afectadas sin que, en ningún caso, pueda conllevar un mayor gasto de las mismas”.

Un aspecto importante resalta la ley base de las entidades locales españolas, y es que hace eco de esta tradición legislativa recogiendo dos modos de delegación, que lo expresa en artículo 27, mediante acuerdo de la administración autonómica o estatal con la aceptación del Ente local interesado y la delegación por vía normativa.

El acuerdo de la delegación debe determinar a su vez el alcance, contenido, condiciones y duración, al igual que los instrumentos de control, dirección y fiscalización que se reserve la entidad delegante. Y el sistema de delegación atribuye, así mismo, a la administración delegante una serie de poderes para dirigir y controlar los servicios delegados que puede llevar a la revocación de la delegación o sustitución en el ejercicio de la competencia. El artículo de esta ley no solo menciona la delegación, sino dicta las directrices de la negociación en beneficio del municipio.²⁶⁷

²⁶⁷ El arto 27 de la Ley BRLLE fue reformado por la ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local en el tema de las competencias municipales. Se alega que va en detrimento de la autonomía municipal en el ejercicio de las competencias propias. Sin embargo el TC español desestimó la impugnación del arto. 27 LBRL (Artículo 305

Así lo dejo firme en Sentencia²⁶⁸ 41-2016.

"La nueva redacción del art. 27 LBRL, más que ocupar mayor espacio normativo que la versión anterior, altera el sentido político de la delegación de competencias en los municipios. El nuevo régimen contempla la delegación como mecanismo de reducción de costes en la gestión de las competencias autonómicas y estatales".

No hay que olvidar que la autonomía es el derecho y la capacidad efectiva de las municipalidades para regular y administrar bajo su propia responsabilidad todas las competencias señaladas en las leyes. Así se puede observar en el artículo 2 párrafo 1, de la ley de municipios de Nicaragua, lo que significa que el municipio toma por sí las competencias delegadas para el bien suyo, asumiendo tal responsabilidad y consecuencias de su gestión, de tal manera que no actúa como delegado del gobierno, sino en nombre propio. Las competencias delegadas a las entidades municipales están establecidas en la ley de Municipios, en los siguientes:

Artículo 2 párrafo 3.

“Cualquier materia que incida en el desarrollo socio económico de la circunscripción territorial de cada Municipio, y cualquier función que pueda ser cumplida de manera eficiente dentro de su jurisdicción o que requiera para su cumplimiento de una relación estrecha con su propia comunidad debe de estar reservada para el ámbito de competencia de los mismo Municipios.” Estos tienen el deber de desarrollar su capacidad técnica, administrativa y financiera, a fin de que pueda asumir las competencias que les corresponden”.

Artículo 3 párrafo 4.

Primero, apartado diez LRSAL) y alego que: "Según la doctrina del TC, la legislación básica del régimen local (art. 149.1.18 CE) comprende los principios o bases, relativos a los aspectos institucionales organizativos y funcionales y a las competencias locales" Véase la Sentencia No. 41-2016, 8-de abril de 2016. Boletín oficial del Estado Español. Núm. 85.

²⁶⁸ Sentencia 41-2016, 8-de abril de 2016. Boletín oficial del Estado Español. Núm. 85

“El ejercicio de las competencias Municipales señaladas en las Leyes, con el fin de satisfacer las necesidades de la población y en general, en cualquier materia que incida en el desarrollo socio económico de su circunscripción, tomando en cuenta si fuese el caso los intereses de las comunidades indígenas que habitan en ella”.

Artículo 6.

“Los gobiernos Municipales tienen competencias en todas las materias que inciden en el desarrollo socio económico y en la conservación del ambiente y los recursos naturales de su circunscripción territorial. Tienen el deber y el derecho de resolver, bajo su responsabilidad, por sí o asociados, la prestación y gestión de todos los asuntos de la comunidad local dentro del marco de la Constitución Política y de las demás leyes de la nación”.

Del texto jurídico de la ley de municipios, y del fundamento constitucional en el arto 177, se sustrae algunas características como²⁶⁹:

- La delegación a favor de las municipalidades de una atribución estatal, es una operación que, como regla se concibe como facultativa, tanto para el Ente delegante, tiene la facultad de acordarla o no, como por delegado que podrá o no aceptarla.
- La competencia delegada se incorpora a la esfera de actuación propia de la entidad municipal que la recibe, quien la ejerce bajo su propia responsabilidad, en consecuencia, los actos del delegado deben considerarse como actos propios de la municipalidad y por ello plenamente imputable a la misma, a efecto de la interposición de las vías jurídicas de impugnación.
- La administración delegante, pierde la posibilidad de ejercer esas mismas competencias delegadas, mientras perdura la delegación, la revocación es posible como sanción o por

²⁶⁹ Véase también a ESCORCIA,(1999), Op. cit., págs., 210, 211 y ss.

variación de criterios de apreciación, como es posible también, que la delegación se extinga por el transcurso del plazo previsto. Dichos principios, son consecuencias del carácter facultativo de la delegación.

- El ordenamiento jurídico aplicable a las resoluciones adoptadas en el ejercicio de las competencias delegadas, será el ordenamiento municipal.
- Los destinatarios principales de la delegación son los municipios, pero nada impide que las mancomunidades sean posibles destinatarios, en virtud del reconocimiento de personalidad jurídica propia.
- Queda abierta la posibilidad de subdelegación sin menoscabo del ejercicio por parte del municipio, de la facultad normativa y de control sobre la actividad subdelegada.

La obligación de una cobertura financiera suficiente, con ello se alude a que el acto de la delegación tiene que precisar los medios técnicos, materiales y económicos que la administración delegante transfiera a la administración delegada, para que puedan atenderse debidamente las competencias delegadas, muy poco puede decirse en relación a los criterios para valorar los medios que deben transferirse.

La cobertura financiera ha de ser suficiente, este es el principio; saber cuándo lo es o no, dependerá de la apreciación de las partes interesada, en cada caso concreto. Por lo que respecta a las entidades municipales, podrá subordinar la aceptación de la delegación a la suficiencia de los medios puestos a su disposición.

En otras legislaciones y a modos de ejemplo podemos observar en la legislación española, la propia LRSAL expresa que si el municipio no puede cumplir las competencias propias enunciadas en el artículo 25.2, pero puede ejercerla en dos regímenes distintos: o bien por delegación (art. 7 y 27 LRSAL), o bien previa autorización supramunicipal, y tiene que realizar dos informes vinculantes, primero, el de la administración competente por razón de la materia, que debe señalar la inexistencia de duplicidades, y, segundo, del Ministerio de Hacienda, sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias.

La LRSAL pone las condiciones en el artículo 7.4, expresa que se hará la delegación siempre y cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera de la hacienda municipal, no incida en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública.

Un aspecto importante en estas competencias delegadas en caso español, es que “la efectividad de la delegación requerirá su aceptación por el municipio interesado” (art. 27.5 LBRL), lo que constituye un elemento clave de la autonomía municipal. La Sentencia 41-2016 ha declarado que estas competencias delegadas se ejercen en los términos establecidos en la disposición o en el acuerdo de delegación, según corresponda, preverán técnicas de dirección y control de oportunidad y eficiencia entre ellos. El art. 27.3 recoge un listado detallado de competencias que el Estado y las Comunidades Autónomas podrán delegar, pero no impone la delegación ni impide que se produzca en otras materias²⁷⁰.

En Nicaragua la ley de municipios y sus reformas establecen en su artículo 11:

“Los Gobiernos Municipales, previa aprobación de sus respectivos Concejos, podrán contratar con el Poder Ejecutivo la delegación de atribuciones que correspondan a la administración central, acompañada de la transferencia de los recursos necesarios para la ejecución de la obra o la prestación del servicio.”

Pero la ley no establece disposiciones o técnicas de dirección y control de oportunidad, financiera o acuerdo según corresponda a las aparte (delegante y delegado).

Los campos en que se presenta la delegación de competencias son básicamente en los de salud pública, medio ambiente, agua potable, educación primaria y transporte. Las experiencias que se han dado en la delegación de competencias han sido en temas de transporte y educación primaria, y agua potable, los cuales no todos han tenido éxito, ya que las competencias delegadas se han transferido a los municipios sin tener la capacidad técnica y financiera.

²⁷⁰ Véase la Sentencia 41-2016, 8-de abril de 2016. Boletín oficial del Estado Español. Núm. 85

"El ejercicio de las competencias delegadas sitúa al municipio con una mayor dependencia de la administración delegante, dependencia que se plasma en el sometimiento al poder de dirección e instrucción del Ente delegante y en la revisión de sus actos por la administración delegante, en vía de recursos. La administración delegante goza, además, de un poder de inspección a resultados del cual puede revocar la delegación o incluso sustituir al municipio en el ejercicio de la competencia". (BAÑO LEÓN. 1988: 359,360),

Hay que resaltar que la ley de municipios en el artículo. 7º inciso 13 establece que los Entes locales tendrán: todas las demás funciones que le establezcan las leyes y reglamentos sin detrimento del principio constitucional de la autonomía municipal. Sin embargo, hasta la fecha (2017), los municipios no han logrado desarrollar competencias delegada con éxito por no contar con disposiciones claras.

En el Estado nicaragüenses vemos el poder y su ejercicio como las decisiones emanadas de quien detenta el poder ejecutivo, (en la figura del presidente de la república) estamos obviamente, en presencia de una estructura gubernamental altamente centralizada.

II.2.2) La delimitación del ámbito de las competencias delegadas con relación al ámbito de las competencias propias

Las competencias propias, su ámbito de actuación son las que afectan directamente a su municipio en concreto y que tiene autonomía para desarrollarlas. Las competencias delegadas es cuando la Administración central u otras administraciones intermedias pueden delegar en los municipios el ejercicio de las mismas en áreas de sus propios intereses con autonomía para desarrollarla. Así lo afirma CALATAYUD PRATS. (2016: 135) y distingue ambas competencias, cuando expresa que

"frente a las competencias propias que afectan a los intereses propios del municipio y por ello son ejercidas por el mismo en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, las competencias delegadas se caracterizan porque, afectando fundamentalmente a intereses supralocales del Estado o de la Comunidad Autónoma, se ejercen, previa aceptación voluntaria, por el municipio, quien de este modo ve garantizada su autonomía, pero sometido a técnicas de dirección, control de oportunidad y eficiencia".

La diferenciación entre asuntos propios y delegados proviene con toda evidencia de la consideración de que existe un círculo de competencias que pertenece a la comunidad local. "Esto permite trazar una frontera entre la competencia local y la que pertenece a las administraciones superiores, de ahí que las competencias propias se ejerzan con autonomía (sin sujeción a un poder de instrucción o directiva), mientras las competencias delegadas como pertenecen originariamente a otros Entes públicos, pueden ser sometidas a tal poder directivo". (BAÑO LEÓN. 1988:358)

Sin embargo, hay que distinguir otras diferencias no menos importantes que justifiquen igualmente su naturaleza de las competencias. Así la doctrina alemana (Alemania Occidental ante de 1990) los siguientes criterios entre competencias propias y delgadas²⁷¹:

- Las competencias propias se ejercen bajo la propia responsabilidad, mientras las delegadas se hacen bajo una responsabilidad ajena.
- Las competencias propias implican la potestad de ordenanzas o reglamentarias, mientras que en las delgadas no existe tal poder.
- Las competencias propias están sometidas solo a un control de legalidad, mientras las delegadas también lo están a un control de oportunidad (Fachaufsicht).
- Por último, los entes locales pueden reaccionar contra las vulneraciones de su ámbito competencial, mediante los recursos jurisdiccionales a su alcance, pero no existe protección jurídica frente a los controles de oportunidad en las competencias delegadas.

Las competencias locales se fijan exclusivamente en razón de la "voluntas legis". Es la ley - Estatal o autonómica la que fija las competencias de los municipios y es por tanto la ley la que define si las competencias se atribuyen como propia, o por delegación. Para Buemeister no hay separación

²⁷¹ BAÑO LEÓN, (Ibídem: 358), tomas los criterios de H Maurer en su obra "Allgemeines Verwaltungsrecht" (1986).

tajante entre el Estado y la Administración local, pues la Administración local forma parte y coadyuva a la realización de los fines estatales (Ibídem: 354).

En la legislación española (LBRL), sigue pues un sistema intermedio entre el alemán vigente y una concepción exclusivamente institucional de la autonomía local (Ibídem: 357). Por una parte, las corporaciones locales solo tienen las competencias que les otorga el legislador sectorial; por otra el legislador, con las reservas ya conocidas, está obligado al menos en las materias recogidas en el artículo 25. a) otorgar algún tipo de competencias a los municipios.

No existen asuntos específicamente locales sobre los cuales los municipios posean unas competencias potencialmente limitadas. La competencia de los municipios, las tasa cada una de las leyes sectores o generales (por ejemplo, la ley de régimen local de una comunidad autónoma).

El contenido esencial de la autonomía locales (al margen de las potestades garantizadas por la LBRL) se reduce a la garantía de ejercitar algún tipo de competencias en las materias que la LBRL indica, en los términos que establezca el legislador competente. Artículo 25 1.²⁷² Son clausula general. “El municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal.”

Las competencias a que se refiere el mencionado artículo 25 de la LBRL español (reformado por la LRSAL), son en la terminología de la ley competencias propias de los municipios, no delegadas. Lo que asegura el legislador es la atribución a los municipios de competencias que estos han de ejercer con plena libertad²⁷³.

²⁷² Este artículo está reformado por la ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

²⁷³ El autor expresa que: el legislador sectorial no puede pretender satisfacer la autonomía local tan solo delegando competencias; por el contrario, está obligado a concretar qué competencias puede ejercer el municipio. La afirmación anterior no significa, obviamente, que además de la atribución de competencias, no pueda el legislador estatal o

En Nicaragua, la ley de municipios y la Constitución deja claro que la autonomía municipal tiene el derecho y la capacidad efectiva para regular y administrar bajo su responsabilidad. Lo que trae aparejado las siguientes premisas:

- El municipio no actuará como delegado del gobierno, sino por sí mismo y como tal, se hace responsable de todas sus gestiones y consecuencias.
- El municipio no está obligado asumir atribuciones propias del gobierno central, sino es por medio de una contratación o convenio. Aquí el municipio puede negociar sobre los asuntos que le interesa.

En Nicaragua es difícil que se tengan equidad, pues el gobierno municipal nunca va estar a la par del gobierno central, máximo si se toma en cuenta el carácter de concentración y centralización del poder en el sistema nicaragüense.

II.3. Competencias concurrentes en el régimen municipal nicaragüense

Las competencias concurrentes son aquellas actividades que realizan los municipios y que son propias de otras instituciones del Estado, que la ley le permite desempeñar, pero que no los obliga, es decir que son aquellas competencias en que los municipios actúan complementariamente con la administración central.

JAVIER SALAS (1973:305), define las competencias concurrentes como aquellas que, estando atribuidas, tanto a la administración del Estado como a una corporación local, inciden sobre una misma materia o sector de actividad, aunque se trate de competencias distintas, tanto en su tipología como en su finalidad y procedimiento.

autonómico delegar determinadas competencias en esa misma materia. Lo que no puede hacer, en todo caso, es limitarse a la delegación. Esta interpretación se justifica por la necesidad de asegurar un ámbito material a los municipios en los que estos pueden desarrollar con autonomía algunas competencias". BAÑO LEÓN, Op. cit., pág. 358.

Para el tratadista COSCULLUELA (2001:257), son "las que se dan en relación a una misma materia, pero con títulos jurídicos y entidades diferentes, que están atribuidos a órganos distintos. Por ejemplo, cuando se requieren varias autorizaciones distintas para ejercer una actividad social o económica. En estos casos, las leyes de procedimiento administrativo prevén de antemano la posibilidad de tramitar un único expediente a resolver por el órgano con la competencia más específica en cada asunto". Su utilización real ha sido prácticamente nula, aunque recientemente se ha resucitado esta técnica con el castizo nombre de ventanilla única para la tramitación de expedientes de aperturas de nuevas empresas.

Los estudiosos de la materia consideran que en el caso de las competencias los municipios llegan a sustituir la acción misma de las instituciones centrales con la agravante que los municipios las suelen ejercer con recursos propios o al menos le toman una parte importante de sus gestiones, en detrimento de las competencias que la ley define como compartidas²⁷⁴.

En este mismo sentido doctrinal y en consonancia con la legislación, existe una competencia concurrente cuando el Estado y el municipio poseen una misma competencia funcional sobre una misma materia, es decir, cuando las dos entidades territoriales concurren en la legislación sobre un mismo ámbito material. No obstante, en ocasiones el ejercicio por parte del Estado de su competencia básica se extiende más allá de la función legislativa pasando a ejercer el municipio una simple reglamentación o de ejecución de la normativa estatal.

Las competencias concurrentes en Nicaragua son aquellas que se ejercen dentro del ámbito del territorio del municipio y comparten aspectos de responsabilidad de su prestación con el Ente central. Entre ellos está la protección del medio ambiente con el Ministerio de los Recursos Naturales (MARENA), el registro del Estado civil de las personas con el Consejo Supremo Electoral (C.S.E.), la cultura, la promoción de la mujer y de la vivienda entre otras.

²⁷⁴ Diagnostico Básico de las Municipalidades INIFOM. (1994), Managua julio, pág., 74.
314

En Derecho comparado en la legislación española se puede observar que la figura de las competencias compartida fue anulada tras la entrada en vigor de la LRSAL, con la premisa de que el artículo 28 LBRL es la causa inmediata de las llamadas duplicidades funcionales, según el preámbulo de la LRSAL.

Algunos municipalistas han opinado al respecto como VELASCO CABALLERO²⁷⁵ que dice:

“La supresión del artículo, 28 LBRL significa, simplemente, que no queda garantizada en toda España una competencia complementaria general de los ayuntamientos. Pero, rebajado el estándar básico de autonomía local para el conjunto de España, nada impide la plena vigencia de las normas autonómicas que, en desarrollo del principio constitucional de la autonomía local, sí aseguran esa competencia municipal complementaria (...). Si de lo que se trata es de limitar la actividad municipal, esto se puede alcanzar también fijando límites a la competencia complementaria del artículo, 28 LBRL, sin necesidad de artificios imprecisos (como el de las competencias impropias)”.

Al respecto CASTILLO BLANCO (2014: 27), apunta lo siguiente:

“Un análisis del texto muestra que el proyecto rechaza esa consideración natural del municipio y es que, producto de la visión que subyace a este, se atribuyen dos tipos de competencias a los municipios: propias y delegadas. No hay otro tipo de competencias, ya que han desaparecido del texto las denominadas, hasta ahora Complementarias y que en algún borrador se denominaron impropias. No quiere decir que no puedan prestarse, pero para ello se habrán de dar determinadas circunstancias”.

Sin embargo, la jurisprudencia española ha sostenido que "esas “actividades complementarias” en forma alguna menoscaban o se configuran como un obstáculo a las competencias que

²⁷⁵Para VELASCO CABALLERO (2012:42,43), la derogación del artículo. 28 LBRL por el LRSAL, la competencia complementaria no desaparece por entero del sistema competencial local. Ya antes se dijo que las nuevas competencias impropias (nuevo artículo 7.4 LBRL) ocupan en parte el espacio funcional de la competencia complementaria. De otro lado, la supresión del artículo 28 LBRL no impide la pervivencia de normas competenciales similares en la legislación autonómica. Tal y como viene afirmando el Tribunal Constitucional desde 1981, la amplia competencia legislativa del Estado en relación con la Administración local, apoyada en un título competencial genérico y básico sobre el conjunto de las Administraciones públicas (el artículo 149.1.18 CE) se explica, precisamente, por su conjunción con la garantía constitucional de autonomía local (artículo 137 CE).

corresponden al Estado o a las Comunidades Autónomas. Razón por la cual difícilmente puede admitirse la consecuencia que, desde la perspectiva del ámbito competencial de la Comunidad Autónoma de Galicia, las entidades recurrentes anudan a esa habilitación que prevé el art. 28 LBRL, (STC 214/1989, FJ 12). Por tanto, el art. 7.4 LBRL no vulnera las competencias estatutarias de las Comunidades Autónomas como tampoco la garantía constitucional de la autonomía local (arts. 137, 140 y 141 CE).²⁷⁶

II.3.1 Disposiciones para la ejecución de las competencias concurrentes

En Nicaragua ante la falta de un mínimo de competencias obligatorias, aunque ya se dijo que la obligatoriedad, se debe escrutar en la ley de municipios en el término "deberá y podrá" en el artículo 7, LM. Asimismo por la deficiencia de recursos financiero por parte de las entidades locales, las competencias complementarias se hacen necesarias. Dicha clasificación está bien fundamentada tanto en la Constitución como en la ley de municipios y otras leyes sectoriales.

Artículo 177.4 Cn, el artículo 6 de la ley de municipios (sobre las competencias). Se plantea coincidentemente:

“Los gobiernos municipales tienen competencias en todas las materias que incidan en el desarrollo socioeconómico y en la conservación del medio ambiente y los recursos naturales de su circunscripción territorial. Tienen el deber y el derecho de resolver, bajo su responsabilidad por si o asociados, la prestación y gestión de todos los asuntos de la comunidad local dentro del marco de la Constitución Política y demás leyes de la nación”.

El artículo 10 de la ley de municipios que de manera genérica tiene concordancia con las competencias, al tenor expresa:

²⁷⁶ Sentencia 41-2016, 8-de abril de 2016. Boletín oficial del Estado Español. No. 85

"El Gobierno Nacional y sus instituciones tienen la obligación de brindar la información relativa a la jurisdicción del municipio que estos le soliciten. Igualmente, los gobiernos municipales tienen la facultad de intervenir y participar en todos los asuntos que afecten su competencia. Al respecto, intervendrán y participarán en la planificación y ejecución de obras y acciones institucionales, interinstitucionales e intersectoriales de la Administración Pública".

El artículo 151 Cn, establece: "El número, organización y competencias de los ministerios de Estado, de los entes autónomos y gubernamentales y de los demás bancos estatales y demás instituciones financieras del Estado, serán determinadas por la ley", y el artículo. 177 Cn, párrafo 6 establece: "La ley de municipios deberá incluir, entre otros aspectos, las competencias municipales, las relaciones con el gobierno central, con los pueblos indígenas de todo el país y con todos los poderes del Estado, y la coordinación interinstitucional".

Artículo 6 de ley de Organización Competencias y Procedimientos del Poder Ejecutivo, expresa que: "El poder ejecutivo como parte integrante del Estado, actuará armónicamente coordinado con los demás poderes del Estado, con los gobiernos regionales de las regiones autónomas y los gobiernos municipales, todo de acuerdo a la constitución política y las leyes".

De lo expuesto, se puede observar que las competencias concurrentes están fundamentadas en la Constitución y las Leyes. La norma constitucional ha establecido de manera clara, la coordinación interinstitucional que debe existir entre los municipios y el gobierno central, sin embargo, en la realidad no existe reglamentación para el cumplimiento de estas competencias de manera coordinada, he ahí el atolladero en la coordinación en el cumplimiento y la duplicidad de competencias.

Tabla IV. 1. Listado de Competencias concurrentes arto. 7 de la Ley de Municipios 40 y 261.

COMPETENCIA CONCURRENTE	ENTIDAD	OBSERVACIONES
La salud e higiene comunal.	Ministerio de Salud, Fondo de inversión social	Los municipios destinan importantes recursos financieros y técnicos para impulsar acciones de salud, en detrimento de su competencia propia de limpieza pública.

	(FISE), Ministerio del Ambiente (MARENA).	
La promoción de la cultura y el deporte.	Ministerio de Educación (MED).	En la práctica actúan separadamente y prácticamente recae en las municipalidades.
Prestación de los servicios básicos agua, alcantarillado y electricidad.	Empresa Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ENACAL); Fondo de inversión social (FISE).	En materia de electricidad, se privatizó el servicio y no se retribuyó la inversión de las municipalidades. Con relación al servicio de agua, las municipalidades construyen el sistema de alcantarillado, pero no prestan el servicio.
Educación	Ministerio de Educación (MED Fondo de Inversión Social (FISE)	No aparece como competencia concurrente, pero los municipios asumen frecuentemente el pago de salarios a educadores y costos de construcción y reparación de centros escolares. Con la descentralización educativa los municipios deben a la hora de negociar, procurar la mejoría tanto de la calidad de la educación como el fortalecimiento de sus propias capacidades institucionales.
Desarrollo Urbano	Ministerio de Transporte Intermunicipal (MTI); Instituto Nicaragüenses de Estudios Territoriales (INETER); Ministerio del Ambiente (MARENA).	Muchas alcaldías carecen de planes urbanísticos. INETER maneja la hoja cartográfica del país lo que sirve a los Municipios para definir sus políticas de desarrollo en su territorio. Con el MARENA la coordinación pretende que el crecimiento urbano y los proyectos ejecutados no afecten el equilibrio ambiental.
Desarrollo, conservación y control del uso	Ministerio del Ambiente (MARENA) Procuraduría del	Los proyectos y las autorizaciones de exploración y explotación de los recursos naturales, deben ser consensuados y gestionar

racional del medio ambiente y los recursos naturales.	Ambiente.	el medio ambiente y el desarrollo sostenible del Municipio. Actualmente la inversión pública en esta materia está altamente centralizada y las posturas de los municipios no tienen carácter vinculante.
Turismo municipal.	Instituto Nacional de Turismo (INTUR).	La política del gobierno central de incentivo al turismo perjudica la recaudación local y son relativamente pocos los recursos que quedan en el municipio.
Transporte y vías de comunicación	Ministerio de Transporte Intermunicipal (MTI); Instituto de Desarrollo Rural (IDR).	La ejecución de carreteras y caminos son inversiones de alto costo que la mayoría de los municipios por si solos no pueden ejecutar, dependen del gobierno central y de la cooperación externa. El Transporte Intermunicipal lo regula el gobierno local que, pero se coordina con el MTI.
Registro del Estado civil de las personas.	Consejo Supremo Electoral (CSE).	El registro del Estado civil tiene una doble subordinación que muchas veces crea conflictos, ya que administrativamente dependen de la municipalidad y funcional y orgánicamente del Poder Electoral, en detrimento del sistema de registro.

Para la ejecución de dichas competencias, los gobiernos municipales precisan de la reglamentación de las leyes que refieren este tipo de competencias. Además, a la par o al mismo tiempo de previo, se ejecuten actos administrativos de parte del nivel central de la administración del Estado o de los gobiernos regionales autónomos, en forma de normas técnicas para que los municipios puedan dictar con validez sus normas locales sobre la materia.

Para la delimitación de las responsabilidades de los gobiernos municipales y los Entes nacionales, se han aprobado leyes que contienen competencias concurrentes, están las siguientes:

- ✓ Ley general del medio ambiente y los recursos naturales y sus reglamentos;

- ✓ Ley de organización, competencia y procedimientos del poder ejecutivo y su reglamento;
- ✓ Ley básica para la regulación y control de plaguicidas, sustancias tóxicas, peligrosas y otras similares;
- ✓ La ley de participación educativa y su reglamento;
- ✓ La ley general de la salud y su reglamento;
- ✓ Ley de interpretación auténtica de los artículos 24 y 25 de la ley 290 y del inciso 12, literal b de la ley de municipios;
- ✓ Ley de conservación, fomento y desarrollo sostenible del sector forestal;
- ✓ Estatuto de autonomía de las regiones de la Costa Atlántica y su reglamento;
- ✓ La ley de demarcación que exigen que la administración central del Estado y las regiones autónomas actúen como Ente regulador y normador, concurriendo con el gobierno municipal para el cumplimiento de las competencias.

A la luz de lo analizado los municipios tienen competencias compartidas. El Estado nicaragüense ha demostrado su ineficacia de poder llegar a todos el territorio del país, necesita de los Entes territoriales, para poder desempeñar conjuntamente algunas competencias. A como afirma ESCORCIA, (1999:213) "la penetrabilidad de los distintos intereses territoriales, hace que las competencias sean frecuentemente compartidas"

II.4 Las competencias de leyes sectoriales en el ámbito local

En la determinación y distribuciones de las competencias locales está las leyes sectoriales que establecen métodos diferentes de relaciones entre los intereses locales y los de otros Entes públicos, siempre y cuando se respete la autonomía organizativa y decisiones del Ente local.

Si bien es cierto, que existen intereses y servicios públicos locales asignados constitucionalmente y de manera genérica a las municipalidades, ello bien puede significar que coexistan con intereses y servicios públicos nacionales o estatales, intrínsecamente distintos unos de otros, pero en realidad interrelacionados, lo que más bien tiende ampliar el círculo de los que aparecen como nacionales o estatales en vista de la limitación territorial de las competencias municipales. Y esto tiene razón de

ser, puesto que el territorio municipal es simultáneamente estatal y local, primordialmente por la configuración unitaria del Estado²⁷⁷.

Así se encuentran legislaciones sectoriales que otorgan competencias específicas a los municipios, por ejemplo, el código de instrucción criminal²⁷⁸, en los artículos 6 y 7 expresa que:

“Se promoverá una reunión especial el primer domingo de febrero de cada año en la municipalidad, en donde estuviere asentado un Juzgado de Distrito, para realizar la elección de los ciudadanos que han de servir como jurados de conciencia, para declarar la inocencia o culpabilidad en los juicios criminales.”

También hay competencias que, por la naturaleza de las mismas, deben necesariamente establecer la coordinación con el Ente nacional, porque leyes sectoriales muy especializadas asignan la normación y control de las mismas a la administración central. Tales son los casos de la salud pública y el medio ambiente. Ejemplo: La ley de municipio establece como competencia propia la recolección y tratamiento de desechos sólidos. El Ministerio de Salud (MINSA) regula su manejo, a través de las disposiciones sanitarias básicas, instrumento legal conocido como código sanitario, que se complementa con el reglamento de inspección sanitaria.

No obstante, el texto constitucional del artículo 177, ya citado numerosas veces, señala que “los gobiernos locales tienen competencia en materia que incida en el desarrollo económico de su circunscripción”.

Posteriormente la reforma a la ley de municipios (Ley 261), consecuente con el postulado constitucional desarrolló el tema de las competencias en el artículo 7 de la misma. Esta disposición constitucional es repetida literalmente en varios artículos de la ley de municipios: arto 2 párrafo 3; el arto 3 numeral 4; arto 6 párrafo 1. Dos de estos artículos de la ley municipal mandata a los

²⁷⁷ Véase el Dictamen: 064 del 03/05/1996, Poder Judicial, Sistema costarricense de información jurídica.

²⁷⁸ Ley número 164/1993, del 13 de diciembre, denominada Ley de Reforma al Código de Instrucción Criminal, 321

municipios a desarrollar las capacidades técnicas y financieras para asumir el cumplimiento de estas competencias.

Dichas capacidades técnicas serán coordinadas por la ley de carrera administrativa municipal. La presente ley es de carácter general y de orden público y tiene por objeto proveerle a los municipios un sistema de administración de recursos humanos para la ejecución de sus políticas públicas municipales que aseguren la eficiencia y la eficacia en su gestión pública municipal de una forma transparente. La ley regula el régimen de Carrera Administrativa Municipal, estableciendo los requisitos y procedimientos para el ingreso, estabilidad, promoción, capacitación y retiro de los funcionarios y empleados municipales que están clasificados como de carrera, de conformidad con el arto 34 numeral 18 LM".

La ley de carrera administrativa municipal norma las relaciones y situaciones jurídicas de empleo y pretende establecer un sistema flexible, adaptable a las necesidades organizativas de las instituciones y organizaciones municipales y tiene por objeto proveerle a los municipios un sistema de administración de recursos.

Es importante destacar que las únicas autoridades electas a nivel del Estado que tienen una tabla de valores salariales son los municipios. Así, lo establece el arto 18, párrafo 6. "En todos los municipios el salario mensual de la vicealcaldesa o vice alcalde deberá corresponder al 60% del salario mensual de la alcaldesa o alcalde; el salario de la secretaria o secretario del concejo municipal deberá corresponder al 40% del salario mensual de la alcaldesa o alcalde. Se exceptúa de esta disposición lo establecido en el arto 17 de la ley para el municipio de categoría A.

Otras de las leyes especializadas es la ley de Participación Ciudadana, en la disposición constitucional de artículo 177 sumada a las disposiciones de la ley municipal, es el asidero de los Entes locales para asumir el rol de gerentes del desarrollo local con amplia participación ciudadana. Por ejemplos: la planificación participativa y de transparencia en el manejo de la cosa pública, en diversos municipios de distinta capacidad económica y gobernados por alcaldes de distinto signo político. Los éxitos alcanzados en los municipios de Nindirí, El Rosario, Ocotal, Condega, Masaya en cuanto al manejo del transporte colectivo son buenos ejemplos de lo anterior.

La primera de las atribuciones que la ley de municipios establece para el Concejo Municipal es: “Discutir y decidir el plan de desarrollo municipal y definir anualmente las metas de desarrollo integral del municipio, buscando el equilibrio económico, social y ecológico de todas las partes y de todos los estratos de la población municipal (arto 28 inciso 1° LM.). De allí que el tema de la planificación integral del territorio no es dejado por la ley solamente a los funcionarios de elección popular, sino que la participación ciudadana interviene de manera decisiva en ello.

La ley general de medio ambiente y recursos naturales otorga una serie de competencias a las municipalidades, asimismo la ley de municipios en el artículo 7 numeral 8, otorga a los municipios como competencia propia la protección de medioambiente, sin embargo, el rol del municipio con respecto a la normación y control de los recursos naturales que se encuentran en su circunscripción es muy reducido. Una gran cantidad de cargas adicionales se establecen para el municipio, pero de ningún nivel decisorio.

Se ve claro en el arto. 4, inc. 7 de la ley general del medio ambiente. Aquí se hace eco de la disposición constitucional que obliga al Ente central a tomar en cuenta la opinión de los gobiernos municipales antes de otorgar contratos de explotación racional de los recursos naturales. La Constitución misma es congruente con la autonomía de las regiones de la Costa Caribe, cuando obliga al Ente central a contar con la aprobación del Consejo Regional respectivo. Pero, para el constituyente, la autonomía municipal es de rango inferior, pues no previó la necesidad de que el contrato fuese autorizado por el concejo municipal respectivo, sino solamente "lo toma en cuenta". Esta premisa ("lo toma en cuenta") le permite al municipio, en primer lugar, tratar concertadamente el asunto, a través de una opinión, pero el Ente central puede celebrar el contrato sin o con la opinión del municipio.

Así se puede observar en la ley especial sobre exploración y explotación de minas²⁷⁹, cuando expresa que los municipios deben emitir opinión respecto a los contratos o concesiones de explotación de los recursos naturales ubicados en su circunscripción, como condición previa para su aprobación por la autoridad competente (arto 7 inciso 8. a, LM). Según lo establecido en los artos 21 y 36 de Ley de Minas (Ley No. 387), se menciona que una vez que la dirección general de recursos naturales reciba la solicitud de concesión minera y habiendo cumplido con los requisitos respectivos, en un plazo máximo de tres días hábiles, se remitirá copia de la misma, a costa del solicitante al municipio.

Las competencias de los municipios deberán ser la que permita alcanzar su fin, que no es otro que el bien común de la sociedad local. Sin embargo, se encuentra leyes que invaden el ámbito de la autonomía de la entidad local, como la Ley Forestal, Ley de Minas, Ley del Medioambiente y Recursos Naturales entre otras

ENTRENA CUESTA, (1966:584), muy bien señala "que es pertinente resaltar el vaciamiento de las competencias locales por otros órdenes gubernamentales. A pesar de lo dispuesto por las normas legales a los precedentes históricos, en las relaciones entre el Estado y los municipios, habrá pues que empezar de estas realidades para afirmar la autonomía municipal y las competencias locales frente al Estado, buscando las mejores soluciones políticas, jurídicas, y técnicas".

Un ejemplo claro de funcionamiento administrativo es la ley sectorial de los municipios de la Costa Caribe, que establece que las disposiciones y actos locales tienen que ser escritos en la lengua autóctona. La ley No. 162 expresa en el art 22,

“Las lenguas oficiales de las comunidades de la Costa Caribe lo son también de sus órganos de administración regional municipal y comunal. Toda la

²⁷⁹Ley especial sobre exploración y explotación de minas, Ley No, 387, aprobada el 26 de junio del 2001
324

documentación derivada de las actuaciones, deberá ser redactada en las lenguas de las comunidades de la Costa Caribe y tienen validez oficial”.

En el art 23, “Las convocatorias a las sesiones, reuniones o cabildos de los órganos de gobierno regional, municipal o comunal, las órdenes del día, las actas y el resto de escritos y documentación derivados de su funcionamiento deben ser redactadas en las lenguas de las comunidades de la Costa Caribe, asegurando su traducción al español cuando sea necesario. En los debates podrán utilizarse, indistintamente, el idioma español o la lengua oficial del miembro del consejo regional, municipal y comunal”²⁸⁰.

En la expropiación la competencia municipal es clara. Como se sabe la expropiación es forzosa y constituye sin duda uno de los más enérgicos medios con que cuentan los poderes públicos para el cumplimiento y satisfacción de sus objetivos²⁸¹ de acuerdo a lo establecido en el art 44 Cn, tras incluir como derecho fundamental la propiedad privada.

La Ley de Expropiación de Tierras Baldías y Urbanas²⁸² (Decreto 895)”. Esta norma jurídica se ve clara las competencias propias del municipio consignadas en el numeral 5º del artículo 7 de la ley de municipios (Ley 40-261). Dicha competencia consiste en la planificación, normación y control del uso del suelo y del desarrollo urbano y garantiza el cumplimiento de los mismos. Ello se conoce como la función urbanística y es una función pública. El numeral 5, letra g, señala que el municipio puede ejercer las facultades de declaración de utilidad pública de predios urbanos y baldíos, contemplada en los artículos 3 y 5 del Decreto No. 895. Los artículos mencionados se trasladan a las competencias de los municipios. Se declara lo que es de utilidad pública e interés social, cual son los proyectos a desarrollar y se señalan los bienes y derechos que sean necesarios adquirir.

²⁸⁰Ley de uso oficial de las lenguas de las comunidades de la Costa Caribe de Nicaragua, Ley No., 162, Gaceta No., 132 del 15 de marzo de 1996.

²⁸¹ ESCORCIA, F., (1999), Op. cit., pág. 199.

²⁸² Decreto 895, publicado en La Gaceta, Diario Oficial del 14 de diciembre de 1981, observando lo dispuesto en el artículo 44 de la Constitución que al tenor expresa: Se garantiza el derecho de propiedad privada de los bienes muebles e inmuebles, y de los instrumentos y medios de producción.

Todo lo anterior está en íntima conexión con el numeral 5, letra b, del arto 7 de la ley de municipios que señala que se debe delimitar el área urbana de la cabecera municipal y las áreas rurales del municipio. Otra ley sectorial es la ley de regulación ordenamiento y titulación de asentamientos humanos espontáneos, con la que se pretende dar un tratamiento urbanístico a estos asentamientos para elevar la calidad de vida de sus pobladores. Sin embargo, esta ley ha sido fuertemente criticada por los alcaldes, porque impone responsabilidades a los gobiernos locales sin proveer el financiamiento adecuado para las mismas. El Decreto No. 895 de 1981 norma la expropiación de las tierras urbanas baldías que sean aptas para el desarrollo urbano. La ley de municipios adjudica estas competencias propias a los municipios como parte de su función urbanística.

Como se puede evidenciar los diferentes casos de reconocimiento de competencias a los municipios por legislación sectorial algunas fueron promulgadas con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley de municipios vulnerando a la autonomía y competencias municipales, por ejemplo, en Ley de Minas que data del 2001, Ley general del medio ambiente y los recursos naturales en 1996. En este punto, es necesario adaptar el marco jurídico institucional establecido en los distintos instrumentos jurídicos que abordan la opinión del municipio en las materias que incidan en su desarrollo socioeconómico y fundamentalmente en lo referido a los contratos de explotación de los recursos naturales.

La opinión de los municipios por gozar de autonomía y ser parte del Estado, no puede ser únicamente un requisito formal, por el contrario, se debe contribuir a que sea calificada, responsable y sustentada su posición sobre las implicaciones sociales, económicas y ambientales. Por tanto, la participación del municipio debe tener carácter vinculante, en el marco del respeto a los ámbitos competenciales.

Es en este sentido, se necesita con carácter de urgencia que los municipios se fortalezcan en los tres ámbitos de su autonomía, (política, administrativa y financiera); lo cual implica fortalecer las capacidades integrales de sus recursos humanos para poder incidir de forma apropiada en el aprovechamiento de sus recursos naturales, sean estos renovables o no renovables.

En la legislación comparada, el tratadista FIGUEROA GUERRERO (1996: 750-751), hace una reflexión sobre los posicionamientos y los diferentes grados de atribuciones competenciales que se han dado entre los Entes locales y el legislador sectorial en el caso español, del nivel estatal o autonómico, hacia el nivel local. Y que es importante traerlo a luz en el análisis del caso nicaragüense. Estas son las siguientes:

No existe un tratamiento unitario por la legislación sectorial a la hora de determinar las competencias específicas de los entes locales, o lo que es lo mismo, hay legislación sectorial que regula una determinada competencia de forma prácticamente agotadora o exhaustiva, mientras que otra sólo reconoce una posibilidad genérica de actuación.

No todas se refieren al mismo ámbito de actuación. Así, mientras algunas otorgan a las entidades locales la posibilidad de completar esas competencias que se les reconocen, normalmente en virtud de su potestad reglamentaria, otras sólo se refieren a competencias o facultades de ejecución.

Existe la coincidencia de gran parte de esta legislación de atribuir a los entes locales muchas, pero a su vez improductivas competencias de inspección, fiscalización y control, con lo que, prácticamente, dejan a los entes locales atados de pies y manos en funciones tan importantes como planificación y gestión propias, y con el agravante de que en caso de que suceda cualquier cuestión relacionada con el tema que se trata, se facilita la culpabilidad del Ente local por no haber inspeccionado o controlado.

No obstante, sí es positivo el que, en mayor o menor medida, se tenga en cuenta a los Entes locales en la legislación sectorial, sin perjuicio de que, en determinados sectores de actividad, también el olvido sea importante.

Destaca sobremanera las competencias que la legislación sectorial atribuye a los municipios frente a las provincias, justificado probablemente por las competencias genéricas que la ley de Bases Régimen Local español atribuye a éstas como consecuencia

de la proliferación de legislación sectorial que limita la actuación municipal a la ejecución de normas o directrices de los entes territoriales superiores. Es decir que se está produciendo un secamiento competencial de éstas frente a los restantes entes territoriales, quienes, entre ellos mismos, combaten por el acaparamiento máxima de competencias.

La atribución de distinto grado de competencias entre los Entes territoriales está produciendo en la práctica una multiplicación, a veces innecesaria, de oficinas y órganos con semejantes funciones. Así, como explicaba Sosa Wagner, no es infrecuente encontrar en el mismo municipio o ciudad, por ejemplo, una Delegación Provincial del Ministerio de Asuntos Sociales, en la misma acera una Delegación Provincial de la Consejería de Asuntos Sociales, en frente el Departamento de la Diputación Provincial de Servicios Sociales y junto a ella, la concejalía de servicios sociales del ayuntamiento correspondiente.

Habría que entender que no se trata de dotar a los Entes locales de muchas competencias por la legislación sectorial, tanto en cantidad como en calidad, ni tampoco se puede establecer un régimen unívoco para todos los Entes locales. Se trataría de otorgar aquellas competencias que afectando a los entes locales territoriales pueden y deban ser asumidas por ellos y, para aquellos que no pueden hacerlo, establecer el régimen obligatorio de implantación por las Diputaciones Provinciales.

No aplicaríamos la misma fórmula para todos, sino a cada uno lo suyo, que sería la fórmula de plasmar el principio de igualdad, mediante el axioma de tratar de forma desigual a los desiguales. ¿En qué cabeza cabe la posibilidad de unificar las competencias de una gran ciudad con las de un municipio que no alcanza los dos mil habitantes? Pero la dificultad, es de muy compleja solución, está en el establecimiento de fronteras para delimitar esas competencias. ¿Qué criterios se utilizarían, el número de habitantes del Municipio o la Provincia?, ¿hasta qué número?, ¿su presupuesto?, ¿hasta qué cuantía?

La indefinición de las competencias locales por alguna legislación específica sectorial, si bien es criticable, tiene también, como aspecto positivo, el que permita un cierto *laissez-faire* (dejar hacer) municipal y provincial que no se ve en principio recortado y cuya limitación termina la más de las veces en los tribunales de lo contencioso-administrativo.

Las leyes sectoriales de las CC.AA. tienen que asumir un papel predominante en la atribución de competencias a los entes locales mediante la legislación sectorial. Esta atribución puede provocar un desequilibrio en el posicionamiento de la Provincia, básicamente por la oposición de las CC.AA. de perder competencias en favor de aquella y por aquellas de garantizar su propia existencia vital, mediante la atribución de competencias por las leyes autonómicas.

Dichas conclusiones de Fernández-Figueroa Guerrero que se expone arriba, son también aplicables al caso de Nicaragua. Algunas leyes vulneran la autonomía municipal otras tienen aspectos positivos en el fortalecimiento municipal.

El legislador sectorial estatal en Nicaragua, tiene una posición limitada frente a la ley de municipios, ya que se trata de materias sobre las que tradicionalmente han tenido competencias los municipios y versan sobre la legitimación constitucional (artículo 177 Cn). Pues los municipios tienen la garantía constitucional²⁸³ de protección del principio de autonomía de los Entes locales, tal protección se da de cara al legislador, al requerir en el artículo 177 constitucional de mayoría calificada (el sesenta por ciento del total de los diputados de la Asamblea Nacional) para la aprobación o modificación de la ley de municipios.

²⁸³ La Constitución nicaragüense acoge la doctrina alemana de la doble protección a la autonomía municipal, por un lado la consignación del principio de la autonomía en la Carta Magna y por el otro una limitación al legislador para que no pueda alterar mediante leyes secundarias la esencia de esa autonomía. Esa limitación es la mayoría calificada que se exige en el texto constitucional para modificar la ley de Municipios.

El municipio y las regiones autónomas de la Costa Caribe son Entes que existen institucionalmente. El principio de autonomía se inscribe dentro de las relaciones de estos Entes con el Estado. Esto basta para demostrar su extraordinaria importancia, puesto que ambos (municipio y regiones autónomas) tienen, como rango fundamental, precisamente el de hallarse inmersos en una unidad política superior, que es el Estado.

Para concluir este acápite, se expresa que las competencias constituyen la forma material de concreción de la autonomía municipal, que por ser un principio del derecho es de naturaleza indeterminada. En puridad no podemos hablar en este mundo moderno de competencias que, de manera absoluta, las va a ejercer el gobierno local sin intervención alguna de otro Ente como señalan los tratadistas clásicos. Se tiene que conjugar el principio de la autonomía local con el principio también Constitucional de la unidad del Estado.

Las competencias no constituyen entonces un conjunto de funciones que va a ejercer el Ente local de manera aislada enfrentado a un Estado centralista y autoritario, sino que está, frente a un nuevo Estado en el que los tres niveles de la administración pública: nacional, regional y municipal, son legitimados por el voto democrático y debe de crearse todo un conjunto de técnicas jurídicas para establecer las reglas del juego entre las diferentes instancias administrativas, todo en beneficio del ciudadano.

III. La norma local en el cumplimiento de las competencias en el ordenamiento jurídico nicaragüense

Para el cumplimiento de sus fines, el Estado concede al municipio autonomía, la que consiste en personalidad jurídica, patrimonio propio y ciertos derechos públicos. Entre estos ciertos derechos el más importante es la facultad de dictar normas generales, impersonales, abstractas, es decir

normas de carácter materialmente legislativas, y que, para evitar su confusión con las leyes ordinarias, se ha convenido en llamarlas "ordenanzas"²⁸⁴.

La ordenanza viene del vocablo latino *ordo*, *ordonis*, que significa poner en orden las cosas. En la autonomía local, es el derecho a ordenar una parte importante de los asuntos públicos.

El nacimiento de esta normativa ordinaria habría que colocarla en el mismo momento en que surge también una asociación humana organizada. Este primitivo municipio al que se le han concedido por el rey o señor unas tierras, se plantea la necesidad de administrar las mismas, de proveer a su aprovechamiento. Al mismo tiempo la comunidad debe regular las transacciones entre los vecinos, el mercado, y, por último, debe asegurar un sistema militar de reacción contra los peligros que la dura existencia en aquella época y, sobre todo, en los lugares de frontera, conllevaba. La base de estas regulaciones puede encontrarse en la Constitución del lugar, la carta-puebla o el fuero²⁸⁵.

Pero este instrumento constitutivo, sobre todo en su primera redacción, no agotaba las posibilidades y la pluralidad de situaciones que pueden presentarse. Surge, pues, espontáneamente la normativa, la ordenanza que los habitantes de un municipio se dan a sí mismos y se obligan a respetar. (Ibídem: 46)

La ordenanza como instrumento normativo municipal llega al régimen municipal nicaragüense con la Constitución española de 1812. El artículo 321 párrafo 8 de esta constitución, indicaba que es competencia de los ayuntamientos que estarán a cargo de "formar las ordenanzas municipales del pueblo y presentarlas a las Cortes para su aprobación por medio de la Diputación Provincial que las acompañará con su informe". (Ibídem: 81)

²⁸⁴RIZO OYANGUREN, A, (1992), Op. cit., Pág. 52

²⁸⁵ EMBID IRUJO, (1978: 45), explica que la carta-puebla era un instrumento jurídico mediante el que se pretendía conseguir el resultado repoblador- y el fuero, de tal forma que normalmente la primera no es sino un antecedente del segundo. Y menciona a Valdeavellano quien explica que los fueros eran franquicias y exenciones concedidas por los Reyes y Señores a los lugares que se repoblaban o a las ciudades y poblaciones ya existentes, y que sometían todos sus habitantes a un mismo «fuero» o derecho local, frente a todo derecho o justicia.

No obstante, estas ordenanzas aparecen en aquel momento (Siglo XVII), a la vez que las leyes y reglamentos, como creadoras de competencia y delimitadora del ámbito de la competencia municipal. Así lo enuncia el Decreto de 23 de junio de 1813: En este no se hizo otra cosa que una enumeración de objetos competencias de los ayuntamientos, no habiendo otra referencia a las ordenanzas que la del artículo XXV que al tenor dictaba: “Por último, pertenece a los ayuntamientos cuidar de todos los demás objetos que les están encomendados por leyes, reglamentos u ordenanzas municipales, y en todo lo que no se oponga a la presente instrucción”. (Ibídem: 87)

Esa numeración de competencias del Decreto de 23 de junio de 1813, cuyo contenido sobres las ordenanzas, es la que siguió nuestro régimen jurídico municipal, que en el transcurso del tiempo se ha venido perfeccionado en su formación tanto en el ámbito material y formal.

Actualmente en el sistema municipal nicaragüense, estas disposiciones regulan lo referente a la buena marcha del municipio, tienen aplicación dentro de la respectiva demarcación territorial del mismo. Las más importantes son:

- ✓ El Plan de Arbitrios, en el que se establecen los impuestos y demás entradas pecuniarias del municipio.
- ✓ El Presupuesto municipal, en el cual se establece la forma en que deben invertirse las ventas del mismo.

Estas normas no pueden contradecir lo dispuesto en las leyes, reglamentos u órdenes estatales, por lo que les están jerárquicamente subordinadas.

La Constitución Política es el ordenamiento de la más alta jerarquía con relación a las demás leyes, según la pirámide de Kelsen²⁸⁶, estas no son sino meros preceptos de aplicación, puesto que la primera determina el sentido de aquello y regula su creación por lo cual es la principal fuente legal del derecho municipal. Las cartas fundamentales de la mayoría de los países organizados dentro del sistema constitucional contienen preceptos que rigen la estructura municipal. Los dispositivos citados se relacionan con aquellos que definen la estructura del Estado y precisan las funciones de sus diversos órganos.

A la Constitución Política le sigue la ley ordinaria, y en el grado inferior se sitúan los reglamentos, las ordenanzas y las sentencias. Los reglamentos como actos jurídicos emanados de la administración contienen mandatos generales que se aplican en un número indefinido de casos de conformidad con los preceptos de la Constitución y de la ley en sentido formal. Las ordenanzas son reglas dictadas por el poder municipal sobre asuntos de sus propias competencias (Ordenanzas, Resoluciones).

Así lo deja establecido la Corte Suprema de Justicia nicaragüense, (CSJ) en la sentencia²⁸⁷ del 6 de agosto de 1992:

"Es sobre estas materias "Competencias propias del municipio" que deben versar exclusivamente las ordenanzas y acuerdo municipales"

El tratadista español BALLESTERO FERNÁNDEZ, (2000: 154), expresa que "los entes público territoriales son titulares de un poder normativo general con efecto sobre cuanto se encuentra en el territorio; este es el significado inicial de la autonomía. Capacidad de auto normarse, pero al carecer los entes locales de potestad legislativa, sus normas de rango reglamentario quedan sujeta,

²⁸⁶ Según KELSEN, (1960: 114 y ss.), "la norma positiva de mayor jerarquía es la Constitución, la cual se encuentra en la cúspide de la pirámide jurídica y de ella se deriva el fundamento de validez de todas las otras normas que se encuentran por debajo de ella, es decir, que se trata de un sistema de normas jerarquizadas como una pirámide de varios pisos".

²⁸⁷ Sentencia dictada a las doce meridiano del 6 de agosto de 1992, (B.J. 1992. pp. 200. cons II)

no solo al principio de competencia municipal o provincial, sino además al principio de jerarquía (sujeción a lo establecido en la ley)".

El principio de jerarquía de las fuentes formales del derecho se fundamenta en dos criterios: el grado de representatividad del órgano del que emana la norma y el grado de complejidad del procedimiento utilizado al dictarla (iniciativa, trámite agravado, votación calificada, doble debate, etc.)²⁸⁸.

La Jerarquización de las fuentes formales de derecho para el régimen jurídico municipal nicaragüense según la constitución de 1987 y sus reformas hasta el 2014, se encuentran²⁸⁹:

- La Constitución y sus reformas, las leyes constitucionales,
- Las leyes de votación calificada; Estatuto de Autonomía de la Costa Caribe y Ley de Municipios; Leyes sobre concesión para la construcción y expropiación racional de un canal interoceánico; Ley del Presupuesto General de la República; Las leyes ordinarias; Los tratados internacionales ratificados por el Estado de Nicaragua.
- Los Reglamentos
- El Decretos: Decreto Legislativo y Decreto Ejecutivo y otros instrumentos administrativos, tales como resoluciones ministeriales, circulares, etc.
- Normas producidas por los Municipios y las Regiones de las Comunidades de la Costa Caribe.

²⁸⁸ BRAVO A., (2001), Op. cit., Pág. 35

²⁸⁹ Para más información sobre el sistema constitucional nicaragüense Véase a OMAR A. GARCÍA PALACIOS "Manual de Derecho Constitucional", Op.cit.; Álvarez, Gabriel y Vintró, Joan. "Nicaragua: claroscuros de la reforma constitucional de 2014". Op.cit.,

A nivel local, subordinadas a las fuentes anteriores en el principio jerárquico y sin contradecir las disposiciones de éstas, se encuentran:

- Las Ordenanzas Municipales, y las Resoluciones, emitidas por el concejo.
- Los Bandos y Acuerdos del alcalde, son de aplicación individualizada derivada del ejercicio de las atribuciones del alcalde.

El núcleo esencial en el campo de la autonomía local es la potestad normativa local. Los entes locales pueden dictar normas jurídicas que tienen naturaleza de normas reglamentarias. Mediante estas normas pueden, desarrollar sus posibilidades de actuación y ejerciendo su capacidad de autodirección política y configurar la realidad local.

No obstante, y como se puede observar con lo antes expuesto, no cabe duda que la autonomía local se proyecta sobre la potestad normativa local, determinando su figura, modulando sus límites, convirtiéndola en factor fundamental del desarrollo de su potencial.

III.1. Potestad normativa como una de las manifestaciones más importantes de la autonomía municipal

Los Entes públicos territoriales son titulares de un poder normativo general con efectos sobre cuantos se encuentren en el territorio que constituye su ámbito jurisdiccional; este es el significado inicial de la autonomía, capacidad de auto normarse, pero al carecer los entes locales de potestad legislativa, sus normas de rango reglamentario quedan sujetas, no sólo al principio de competencias, sino además, al principio de jerarquía, (sujeción a lo establecido en la ley) vincula precisamente la potestad reglamentaria del municipio a la autonomía garantizada constitucionalmente (BALLESTEROS F. 2006: 595). Es decir que una de las manifestaciones principales de la autonomía local, es precisamente su potestad normativa.

En esa misma dirección afirma MARTÍN MATEO (1980:610), "El alcance de la autonomía municipal, entendiendo por tal, en un sentido práctico, el desempeño auto responsable de competencias públicas territoriales, lo que incluye, desde luego, la potestad reglamentaria".

La potestad normativa local es consecuencia directa del reconocimiento de la autonomía local. TOSCANO GIL²⁹⁰ esta afirmación, la fundamenta desde tres enfoques: Semánticos, Constitucional y Legal.

Semántico; porque desde el punto de vista etimológico, nos remite a la capacidad de los entes titulares de la misma para dictar normas propias, e incluso, dotarse de un ordenamiento jurídico.

El Enfoque Constitucional; porque la autonomía municipal es reconocida en la Constitución y la potestad reglamentaria de los municipios es inherente a la autonomía. La Constitución nicaragüense en el artículo 177 reconoce la autonomía municipal lo que le atribuye la posibilidad de reglamentar las competencias previamente atribuidas por una ley formal y al mismo tiempo la obligación de esta ley, de reconocer y prever la existencia de la potestad normativa municipal.

El enfoque Legal; porque la ley de municipios forma parte del bloque constitucional local, al confirmar la autonomía local y la potestad reglamentaria.

La ley de municipios reafirma que "la Autonomía es el derecho y la capacidad efectiva de las municipalidades para regular y administrar, bajo su propia responsabilidad y en provecho de sus

²⁹⁰ En la fundamentación del enfoque de la potestad normativa como consecuencia de la autonomía local española, TOSCANO GIL, (2006:74,75), expresa que: Así lo ha reconocido el tribunal constitucional español en la sentencia 214/1989 del 21 de diciembre (F. J. 6º), al señalar que la potestad normativa local es consecuencia inmediata de la autonomía local, referencia que hace diciendo "la potestad reglamentaria de los municipios inherente esta última a la autonomía que la constitución garantiza en su arto 140." Y en la perspectiva legal hay que decir que la ley base del Régimen local, que como ya sabemos, forma parte del bloque de la constitucionalidad local, tras reiterar en el arto 1 el reconocimiento de la autonomía local ya recogido en el texto constitucional, pasa a firmar en su artículo 4.1ª) la potestad reglamentaria de los entes locales. Realiza ambos reconocimientos, uno después del otro, estando los dos preceptos en las mismas Disposiciones generales en su Título I.

pobladores, los asuntos públicos que la Constitución y las Leyes le señalen” y la Corte Suprema de Justicia, en la sentencia No. 132²⁹¹ ha sostenido que:

“La competencia del municipio está determinada taxativamente en el artículo 7 de su ley..., es sobre estas materias que deben versar exclusivamente las ordenanzas y acuerdos municipales.”

Es de considerar que existen ambos reconocimientos. La Constitución le da legitimidad en el artículo 177, y la ley de municipios, al confirmar dicha autonomía, la lleva a reafirmar la potestad normativa como característica esencial.

Esta manifestación de la autonomía local en la potestad normativa que se realiza mediante el otorgamiento del derecho positivo, de unos poderes que determinan la acción de cada identidad, da lugar a un poder limitado. Sí la autonomía tiene un poder limitado, también lo será para la potestad normativa local, ya que es consecuencia directa de esta.

El ordenamiento jurídico se genera como resultado del ejercicio de la potestad normativa local, esto es, el ordenamiento jurídico local, es un ordenamiento derivado, dado su fundamento no solo constitucional, sino también de su naturaleza legal, en la medida en que la ley determina su configuración y limita su campo de actuación (Ibídem). La Constitución nicaragüense es explícita y no deja ninguna duda, la soberanía le corresponde solamente al Estado, así lo ha determinado en los artículos: 6, 130.1 y el 183²⁹².

²⁹¹ Véase la sentencias No. 132, del seis de agosto de 1992 (B.J. 1992 pp. 200, Cons II)

²⁹² Art. 6. Nicaragua es un Estado independiente, libre, soberano, unitario e indivisible. Arto. 130. La nación nicaragüense se constituye en un Estado Social de Derecho. Ningún cargo concede, a quien lo ejerce, más funciones que las que le confieren la Constitución y las Leyes. Arto. 183.- Ningún poder del Estado, organismo de gobierno o funcionario tendrá otra autoridad, facultad o jurisdicción que las que le confiere la Constitución Política y las Leyes de la República.

Según el ordenamiento jurídico, la autonomía local se manifiesta en cuanto la ley reconozca su competencia administrativa y la potestad de dictar normas, es decir en la capacidad de auto normarse, bajo las técnicas derivadas de un estricto control de legalidad.

III.2 La ordenanza como potestad normativa del gobierno municipal en el ejercicio de las competencias

Según los principios fundamentales de la Constitución Política de Nicaragua, el gobierno municipal tiene participación política, económica social, y representativa; es pluralista, al estar representado por las principales fuerzas políticas del municipio. Unos de los objetivos principales son mejorar las condiciones de vida de la población, de esta manera el gobierno motiva a la población a participar en la gestión local junto con el Concejo Municipal, que es la autoridad normativa, administrativa y deliberativa en los asuntos de la municipalidad.

El Concejo está formado por un cuerpo colegiado de gobierno, siendo el alcalde la máxima autoridad ejecutiva, y quien preside al concejo (artículo 18 de la LM).

La ley de municipios define que el gobierno municipal tiene carácter colegiado representativo, deliberante, normativo y administrativo (artículo 25 LM). Esta misma ley expresa que el Concejo Municipal, es la máxima autoridad normativa del gobierno local, quien será encargado de establecer funciones de control y fiscalización sobre la actuación administrativa del alcalde, fundamentalmente de la gestión municipal en los asuntos: económicos, políticos, sociales, y sobre temas específicos de interés comunitario. Es sobre estos temas que versan las ordenanzas y resoluciones.

El alcalde²⁹³ es la autoridad ejecutiva del gobierno, parecida a un modelo presidencialista. Es encargado de establecer las directrices fundamentales de la gestión municipal en los asuntos económicos, políticos y sociales. Además, tiene la facultad de iniciativa de ordenanza y ejecutar bandos y acuerdos, es decir tiene facultad cuasi legislativa en materia administrativa local.

Las funciones normativas del Concejo Municipal, son aquellas por medio de las cuales el Concejo Municipal establece normas de carácter obligatorio para regular las actividades económicas, políticas y sociales de la vida municipal, tanto en lo general como en lo particular del interés comunitario para el ejercicio de las facultades que le han sido conferidas la Constitución y las leyes.

También realiza atribuciones mediante dos instrumentos: Ordenanza Municipal y Resolución del Concejo. No obstante, sus ordenanzas y resoluciones se asimilan a las leyes en sentido material, ya que contienen normas de carácter general. Producen así los efectos de la ley en cuanto a obligatoriedad y demás consecuencias.

Las ordenanzas son los instrumentos jurídicos normativos municipales que más se parecen a una ley. En consecuencia, para su formación, deben seguir un procedimiento similar al que usa el parlamento nacional para la ley: ser introducidas a la consideración de un cuerpo colegiado deliberante, ya sea por miembros del mismo cuerpo, o por la autoridad ejecutiva, ser aprobadas mediante votación y ser publicadas, surtiendo sus efectos erga omnes dentro de determinado ámbito territorial.

En el régimen jurídico municipal nicaragüense, la ordenanza es una norma local que está determinada en la definición ya indicada, al referirse a asuntos de interés local, los que entre otros son, la prestación de algunos servicios, como: limpieza pública, administración de cementerios,

²⁹³ El artículo 162 de la ley electoral expresa que, el alcalde se integra por ministerio de la ley y tiene facultades privativas en cuanto al presupuesto Municipal y al plan de arbitrio, y facultad de iniciativa de ordenanzas Preside las deliberaciones del Municipio, debe ejecutar acuerdos públicos y Bandos.

mercados, terminales de transporte terrestre interurbano y ornato, o sea que regula el cumplimiento de las competencias propias del municipio. También en coordinación con Entes nacionales para el cumplimiento de competencias compartidas, y cuando la misma ley establece esta reserva de actuación para el Ente local.

Para las normas locales, la idea del servicio público siempre ha estado ligada a la de los fines de competencias municipales. BALLESTERO (2006:596, 597)²⁹⁴ expresa, que las ordenanzas son normas reglamentarias de los entes locales que éstos dictan en ejercicio de su potestad, entre ellas se destacan algunas ordenanzas, por ejemplo;

[“las denominadas ordenanzas de policía y buen gobierno, que regula la convivencia ciudadana; las ordenanzas de actividad reglamentarias o para el ejercicio de los particulares de actividades molestas, insalubres, nocivas o peligrosas; las ordenanzas de construcción que establecen en régimen de las edificaciones etc. ordenanza de potestad tributaria; ordenanzas fiscales reguladoras de los elementos esenciales de los diferente tributos de su potestad de auto tutela; ordenanzas de uso del patrimonio, regulando el uso común, especial privativo del dominio público”]

En la ley de municipios (Ley 40-261) y su reglamento de manera específica se indican algunos temas que deben regularse mediante ordenanza, entre ellas están las siguientes:

Discutir y decidir el plan de desarrollo municipal y definir anualmente las metas de desarrollo integral del municipio, buscando el equilibrio económico, social y ecológico de todas las partes del territorio y de todos los estratos de la población municipal.

Presentar ante la asamblea nacional iniciativas de ley en materias de su competencia.

²⁹⁴ Para BALLESTERO (2006: 597) Se reserva el nombre de reglamento para las disposiciones dictadas bien regulando los diversos servicios públicos, reglamentos de servicios o bien dicta ejercicio de la potestad organizativa del reglamento orgánico municipal o provincial de la potestad, reglamento de sesiones , reglamento de participación vecinal y órganos desconcentrados etc., o de la potestad doméstica, reglamento de funcionario, reglamento de incompatibilidad e indemnizaciones a los concejales, reglamento de honores y distinción

Solicitar a la Asamblea Nacional la modificación de los límites municipales o creación de nuevos municipios sin perjuicio de lo establecido en el artículo 5 de la presente ley de municipios.

Garantizar el mejoramiento de las condiciones higiénico-sanitarias de la comunidad y la protección del medio ambiente, con especial énfasis en las fuentes de agua potable, suelos y bosques, y la eliminación de residuales líquidos y sólidos. Esto lo garantiza así mismo el reglamento de la ley general del medio ambiente.

Promover la participación de la empresa privada en la contratación de las prestaciones de los servicios públicos municipales, con el propósito de mejorarlos y ampliarlos, fomentando la competencia en el otorgamiento de las concesiones; asimismo, promover la participación de la población en el trabajo comunitario, para la realización de acciones y obras de interés social municipal que así lo requieran.

Conocer, discutir y aprobar el proyecto de plan de arbitrios del municipio y sus reformas, con base en la legislación tributaria municipal y someterlo a la aprobación de la Asamblea Nacional.

Conocer, discutir y aprobar el presupuesto municipal, sus reformas o modificaciones y supervisar su ejecución.

El proyecto de plan de arbitrios del municipio y el plan de desarrollo municipal, lo mismo que sus reformas y modificaciones deberán aprobarse en forma de ordenanza (arto. 30 RLM).

Las comisiones especiales serán conformadas por el concejo, mediante ordenanza (arto. 74 RLM).

En otras disposiciones legales se indican aspectos a ser regulados mediante ordenanza, tal como:

En la ley de régimen presupuestario municipal, (Ley 376), se dispone que el presupuesto municipal, así como sus reformas se establezca mediante ordenanza. Para esta ordenanza se establece el principio de anualidad.

En el artículo 74 del reglamento de la ley general del medio ambiente y los recursos naturales. Decreto No. 9-96, se lee: “Las autoridades municipales y de las regiones autónomas, podrán emitir ordenanzas y disposiciones de carácter local en relación al ambiente y los recursos naturales, en coordinación con el MARENA para asegurar el cumplimiento de las normas y estándares nacionales vigentes”.

En el artículo 255 del reglamento de la ley general de salud establece: “Los gobiernos municipales, mediante ordenanza y en coordinación con el MINSA y el MARENA, harán cumplir las normas establecidas en este capítulo respecto al manejo de los desechos”.

La ley de municipios y su reglamento (Ley 40-261 y el Decreto No. 52-97) tiene en sus entrañas, la exposición no solo de los entes titulares de la potestad normativa local, sino de los órganos a los que les corresponde la emisión de la norma jurídica local, así como del procedimiento necesario para la elaboración de la misma.

III.3. El principio de legalidad administrativa de la ordenanza y sus limitaciones en el ámbito local

La autonomía municipal está sometida, al llamado principio de legalidad. Este principio de autonomía local debe someterse a la Constitución y al ordenamiento jurídico. Dicho principio, apuesta de que el ejercicio del ámbito competencial local culmina con la potestad reglamentaria²⁹⁵. Por ello, requiere la intervención de la ley para determinar su propio ámbito de intervención local.

²⁹⁵ Para RIBÓ DURÁN, L, (1995:666), la Potestad Reglamentaria es cuando "la administración pública participa del poder general del Estado, que se desglosa en facultades particulares aptas para la realización de la función administrativa. Esas facultades, en cuanto son agrupaciones en sectores de cierta homogeneidad técnica, se denomina potestades; una de las más significativas es la que concede las facultades precisa de la administración pública para que esta pueda dictar reglamento o disposiciones generales que desarrollan el contenido normativo de las Leyes y hacen posible su adecuada aplicación. Precisamente por predominar en los reglamentos las consideraciones técnica que no parecen estar al alcance del legislador, puede ser conveniente que la elaboración y aprobación de los textos reglamentarios sean de las competencias de los órganos administrativos que se supone culminan una estructura fundamental en la experiencia de la gestión pública".

La legalidad exige que el ordenamiento jurídico sea no solamente el cauce para la acción de los poderes públicos, sino también sus límites. Implica fundamentalmente, que quien gobierna, administra, juzga y legisla, se encuentra sujeto no solamente al imperio de la ley, sino también al derecho (ESCORCIA J, 2002: 142). Según la Constitución nicaragüense corresponde a la administración de justicia (Poder Judicial) garantizar el principio de legalidad (arto 160 Cn).

La función administrativa constituye una función del Estado, que se realiza bajo un orden jurídico. Ello significa que dicha función se desarrolla sometida al llamado principio de legalidad, el que precisamente, consiste en que ningún órgano del Estado pueda tomar una decisión individual que no sea conforme a una disposición general anteriormente dictada. Dicho principio está contenido en el citado artículo 130 Constitución.

Afirmativo es que la potestad normativa local está sujeta al principio de legalidad, igualmente lo es, que el principio de autonomía local que ampara la potestad normativa local, dado que ésta contribuye a integrar su núcleo fundamental. Ambos principios de legalidad y autonomía local, son valores recogidos por nuestra Constitución. En este sentido Expresa TOSCANO GIL (2006:3), "que han de cohererse u armonizarse, mediante una interpretación integradora del texto constitucional que evite que el crecimiento de uno, suponga la merma de otro".

En este aspecto la autonomía local del régimen municipal nicaragüenses es un concepto jurídico de contenido legal que viene determinado por la Constitución (artículo 177 Cn). La ley de municipios cita que el gobierno municipal tiene competencias dentro del marco de la Constitución Política y demás leyes de la nación, (arto 6 LM). Por lo tanto, las ordenanzas municipales no pueden modificar una ley o disposición legal dictada con carácter general porque está bajo el principio de legalidad,²⁹⁶ así como el resto de los valores constitucionales.

²⁹⁶Véase la Sentencia número 54, CSJ, Managua 31 de Marzo del 2004. Ordenanza de Prohibición de Juegos de Azar en la Vía Pública emitida por el concejo municipal del Ayote. "Considera esta Sala de lo Constitucional que al 343

El municipio está bajo la autoridad de la ley, es habitual encontrar supuestos en los que las administraciones locales entran a ordenar cuestiones que afectan materias para las que no han sido habilitadas legalmente, imponiendo el correspondiente régimen sancionador en caso de incumplimiento o falta de observancia de las medidas previstas. Así lo vemos en ordenanzas de imposición de impuestos, o sanciones de multas, que no están vinculadas a ninguna ley. Por esta circunstancia, algunas ordenanzas municipales han sido declaradas nulas por los tribunales. Ejemplo de ellos: El cobro ilegal de contribuciones de playas en el municipio de Corinto, ubicado en el departamento de Chinandega, en el occidente del país. (Sentencia No. 185- 2002)²⁹⁷.

Es evidente que las limitaciones estarán en conexión con el fundamento jurídico de la potestad de que se trate. Desde el momento que el fundamento de la potestad reglamentaria se encuentra, como se ha dicho, en una atribución de potestad normativa sustancial, resulta evidente que los límites de dicha potestad vendrán señalados por los límites explícitos o implícitos de la atribución de la potestad²⁹⁸.

El objeto principal de las ordenanzas, es regular la buena convivencia de los habitantes del municipio, del cual está sumergida en el principio de legalidad. La Corte Suprema de Justicia nicaragüense ha sostenido que:

“Esta potestad normativa (de ordenanza o reglamentaria) la ejerce el Concejo Municipal dentro de ciertos límites: En primer lugar, no puede aprobar reglamentos u ordenanzas que contenga preceptos opuesto a las leyes mucho menos a la Constitución Política; pues debe siempre, respetarse el principio de

prohibirse los juegos de azar en el Municipio del Ayote por atentar contra el Código de la Niñez y la Adolescencia, viola el Principio de legalidad.” y aclarar que en el presente caso no estamos en presencia de un caso ordinario, sino en presencia de una invasión de esfera de las facultades que por ley pertenece a otra autoridad, constituyéndose así en una excepción al principio de definitividad.

²⁹⁷ La jurisprudencia nacional sostiene que es una norma de rango inferior a la ley incumpliendo con el requisito establecido en la ley de municipios, por lo que ésta Sala debe concluir que hubo violación al principio de legalidad... Sentencia Número 185, B. J. 16 diciembre del 2002

²⁹⁸ RODRÍGUEZ-SABUGO FERNÁNDEZ J-R, (1982) Op. cit. Pág. 297

jerarquía normativa, ya que sus normas integran el ordenamiento jurídico, entendido este en sentido unitario”²⁹⁹.

Las normas locales, dada su naturaleza reglamentaria y su procedencia de Ente autónomo, y por definición limitada, se dictan en un marco de la ley. La ley es la que determina las posibilidades de actuación de los Entes locales. De ella depende al alcance final de las normas locales (TOSCANO GIL F, 2006: 2).

De ahí que el límite del poder de ordenanza de las corporaciones locales está en la ley formal como la preeminencia o primacía. Este principio basado en la autoridad formal de la ley, está reconocido en el artículo 141 Cn, según el cual “las leyes solo se derogan o reforman por otras leyes”, es la manifestación de la voluntad general, porque el Estado debe obrar en la forma del derecho y como emanación del poder originario de la soberanía, que es el legislativo. La cuestión plantada se centra en que toda actividad que realice el poder público debe estar autorizada, previamente por la legislación.

Otro límite es el de jerarquía de las fuentes del derecho. En consecuencia, cuando la administración ejercita una potestad reglamentaria deberá someterse a una serie de límites reconducibles a dos grandes grupos: unos derivados del principio de las materias reservadas, otros, de la jerarquía normativa (RODRÍGUEZ-SABUGO FERNÁNDEZ J-R, 1982: 284)

Así lo ha dejado claro la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua en la Sentencia No. 132 dictada el seis de agosto 1992.

“Ninguna ordenanza o reglamento municipal puede contrariar la Constitución Política y las leyes generales, rige únicamente en un determinado ámbito territorial y no puede regular materias que no son de su competencia.”

²⁹⁹ Sentencia Número 131 del cuatro de agosto de 1994. (B. J, 1994, PP. 195, cons. I). Corte suprema de Justicia, Nicaragua.

Igualmente, el artículo. 182 Cn, establece que “la Constitución Política es la carta fundamental de la República; las demás leyes están subordinadas a ella”. Y a ello corrobora GARCÍA DE ENTERRÍA, Y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ (1993:180), afirmando que la Constitución que, en cuanto norma normarum, se impone jerárquicamente, sin excepción alguna, a todas las normas jurídica, cualquiera que sea su procedencia.

El principio de jerarquía normativa supone la absoluta subordinación del reglamento a ley, ese principio de subordinación del reglamento a la ley expresa simplemente el carácter instrumental de la administración y de sus productos normativos respecto el propietario del poder. No se refiere solo a las relaciones entre el reglamento y la ley. También los propios reglamentos están relacionados entre sí jerárquicamente, de forma correlativa a la jerarquía que une a los órganos de que proceden (Ibídem: 180 y 230).

En la legislación comparada, la Constitución Española muy bien recoge este precepto en el artículo 9º, que manifiesta que todo órgano del Estado actuará conforme a un orden jerárquico de normas preestablecidas. La ley de régimen jurídico de la administración del Estado³⁰⁰, muy bien lo desarrolla en el arto. 23: Ninguna disposición administrativa podrá vulnerar los preceptos de otra de grado superior.

Las disposiciones administrativas de carácter general se ajustarán a la siguiente jerarquía normativa: primero, Decretos; segundo, Ordenes acordadas por las Comisiones Delegadas del Gobierno; tercero, Órdenes ministeriales; cuarto, disposiciones de autoridades y órganos inferiores, según el orden de su respectiva jerarquía; entre estas últimas deben incluirse las de las Corporaciones locales.

³⁰⁰La ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado. Decreto de 26 de julio de 1957, BOE del 31 mismo mes.
346

El principio que rige entre las normas estatales y locales, es el de competencias y no el de jerarquía. En la Administración local no se da la clasificación por su jerarquía, ya que todos proceden de las correspondientes corporaciones locales, y tienen que ser aprobados por el mismo órgano deliberante: Ayuntamiento Pleno o Diputación provincial en Pleno, Junta de Mancomunidad.

Dentro del ámbito del régimen jurídico, hay materias reservadas a la ley formal que no pueden dictarse por medio de disposiciones reglamentarias, a no ser que haya una delegación del poder legislativo (reserva de ley). RIZO OYANGUREN, (1992:49), explica "que la Administración encuentra un límite en el ejercicio de su facultad reglamentaria en el principio de la reserva de la ley, según el cual es exclusivo de la competencia del poder que normalmente está encargado de legislar, regulación por norma generales de ciertas materias" como la potestad originaria para establecer tributos. A título de ejemplo, está el plan de arbitrio que tiene que ser aprobado por la Asamblea Nacional, arto 138, inciso 27Cn. Son atribuciones de la Asamblea Nacional: crear, aprobar, modificar o suprimir tributos, y aprobar los planes de arbitrios municipales.

A la luz del derecho, la reserva de ley es una garantía que impide la regulación de los ámbitos de libertades que corresponden a los ciudadanos, mediante norma reglamentaria. De esta forma se asegura que dicha materia queda fuera del alcance del poder ejecutivo y solo podrán ser objeto de regulación por los representantes libremente elegidos por el pueblo. También se aplica a todas las materias que, por mandato constitucional no pueden ser reguladas, sino mediante la ley³⁰¹. La Constitución nicaragüense establece la reserva de ley³⁰². Ejemplo, los derechos y libertades de los ciudadanos, arto. 33 incisos 11 Cn³⁰³. Este precepto constitucional es restrictivo, puesto que tal

³⁰¹ RIBÓ DURÁN, L, (1995), Diccionario de Derecho, Segunda, Edición, Bosch, Febrero, Barcelona. pág. 770

³⁰² La constitución nicaragüense señala en varios de sus artículo la reserva de ley, y principio que rigen la administración pública; artos 21, 71,79,115, 125, 130.2, 139, 148, 157, 158, 166, 175,177,181,185 y 190

³⁰³ Arto. 34 Cn. Todo procesado tiene derecho, en igualdad de condiciones, a las siguientes garantías mínimas: inciso 11.- A no ser procesado ni condenado por acto u omisión que, al tiempo de cometerse, no esté previamente calificado en la ley de manera expresa e inequívoca como punible, ni sancionado con pena no prevista en la ley. Se prohíbe dictar Leyes prescriptivas o aplicar al reo penas o tratos infamantes.

reserva garantiza la posición jurídica de cada ciudadano en relación con el poder punitivo del Estado.

COSCULLUELA MONTANER (2001:74) manifiesta que “la reserva de ley cumple tanto, las leyes estatales, como las federales o regionales en los Estados de estructura compuesta. Las leyes deben regular en estos supuestos, tales materias están en función de la competencias estatal o federal, regional o comunitaria sobre cada materia, es decir, la reserva de ley que establece la Constitución no implica Per-Se la reserva de la regulación de tales materias a la ley estatal ya que no es una regla de distribución de competencias”.

En el mismo criterio ahonda BOQUERA OLIVER (1968:514), “Las autoridades administrativas también encuentran limitado el ejercicio de su poder por declaraciones de voluntad de jerarquía superior a la suya. Todo acto administrativo debe someterse al ordenamiento jurídico y a los actos administrativos que le sean jerárquicamente superiores. Las disposiciones generales del Estado, en cuanto sean de superior jerarquía a las ordenanzas, constituirán un límite para el ejercicio del poder de ordenanza”.

De estas definiciones planteadas se centra por tanto que las disposiciones generales son límites de las ordenanzas, pero un límite de naturaleza diferente al que para ellas constituye los elementos del ordenamiento jurídico. Por este motivo, cuando el contenido de las ordenanzas es contrario a las disposiciones estatales padecen un vicio de consecuencias diferentes a las que sufren cuando infringen el Ordenamiento jurídico.

La exigencia que establece el ordenamiento jurídico, en el sentido de imponer la necesaria habilitación legal para poder ejercer las potestades reglamentarias y sancionadoras, cobra una mayor importancia en el ámbito municipal y en su manifestación normativa clásica, las ordenanzas. En este sentido, la ley de municipios y su reglamento, bajo el principio de legalidad el Concejo Municipal pueden emitir ordenanza de carácter administrativo que contenga normas de aplicación general sobre los asuntos de interés local.

En el ámbito político, administrativo y económico, Nicaragua sigue, como ha seguido desde un siglo, concentrada en las ciudades urbanas del Pacífico, donde está mayormente concentrada la población. De los 153 municipios se estima que el 60% tienen, capacidad técnica insuficiente, y casi la mayoría de estos municipios no cuentan con asesoría legal y técnica en el organigrama de la administración municipal. De ahí la impericia de la formación legal de la ordenanza. Algunas ordenanzas municipales no tienen asidero legal y son declaradas nulas, aunque hayan regulado cuestiones de importancia para la comunidad. No obstante, hay que hacer mención que el municipio sí se esfuerza por llevar la buena convivencia de la comunidad y buen gobierno, emitiendo ordenanzas municipales de policía, de infracciones y sanciones para proteger el medioambiente habilitadas mediante la ley sectorial, basándose en el artículo 7 LM.

III.4. El reglamento u ordenanza reglamentaria como norma local en el ejercicio de las competencias

Los reglamentos son textos normativos, generales y abstractos emanados de la administración pública para regular materia de su competencia, dictando las oportunas disposiciones generales con rango inferior a la ley. En el mismo criterio acentúa GARRIDO FALLA³⁰⁴, cuando dice que toda disposición jurídica de carácter general dictada por la administración pública y con valor subordinado a la ley, constituye un reglamento³⁰⁵.

En el ámbito administrativo nicaragüense se atribuye expresamente al gobierno y nada más que al gobierno la potestad reglamentaria, pero a la vez la Constitución establece la garantía constitucional de la autonomía en favor de los municipios y las comunidades autónoma de la costa

³⁰⁴ GARRIDO FALLA es citado por el Prof. RIZO OYANGUREN, (1992:44),

³⁰⁵ El Prof. RIZO OYANGUREN, (1992:44) expresa que el Reglamento, después de la ley, es la fuente más importante del derecho administrativo. El reglamento constituye en derecho administrativo un doble motivo: porque su objeto común es producir reglas de derecho administrativo y porque su autor y su procedimiento de elaboración y de modificación corresponden también al ámbito de dicha disciplina.

Caribe, expresado en los artículos 177, y 181 Cn. Está admitiendo también como contenido de dicha autonomía una potestad normativa propia de esas entidades territoriales³⁰⁶.

Las funciones normativas son unas de las competencias que ejerce el Concejo Municipal. En ellas se establecen las orientaciones generales en los asuntos económicos, políticos y sociales del municipio expresadas, a través de ordenanzas. Así lo ha expresado la Corte Suprema de Justicia nicaragüense (CSJ)³⁰⁷ refiriéndose a la potestad normativa:

“Esta potestad normativa (de ordenanza o reglamentaria) la ejerce el Concejo Municipal dentro de ciertos límites...”.

Los reglamentos municipales parten también, y primeramente de un ordenamiento restringido, derivado del ordenamiento originario del Estado, así lo afirma SANTI ROMANO, cuando dice, “que la existencia del ordenamiento equivale a la existencia de una institución, la municipal, institución que, en última instancia, no se funda sino en una organización real, donde hay sociedad hay derecho y donde hay derecho existe sociedad. Cada municipio es, por tanto, un ordenamiento jurídico. Y una parte de este ordenamiento son los reglamentos municipales, habría, por tanto, una base unitaria que considerar en toda la normativa municipal: sus relaciones con el ordenamiento del Estado, fronteras, límites que, habrá que predicar, sean idénticas cualquiera que sea la forma adoptada por esta normativa”³⁰⁸.

³⁰⁶ GARCÍA DE ENTERRÍA Y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ (1993:177) expone sobre el reglamento en caso español “Se ha hecho habitual en nuestro país, ha venido a incidir de forma importante la Constitución. Por una parte, como ya hemos visto, atribuye expresamente al gobierno y nada más que al gobierno, la potestad reglamentaria (Arto 97. CE), pero, a la vez, al establecer la “garantía institucional” del autonomía a favor de los municipios, las provincias y las comunidades autónomas (Artos. CE. 137, 140, 141, y 143), está admitiendo también como contenido de dicha autonomía una potestad normativa propia de esas entidades territoriales, potestad que incluye como mínimo (y en el caso de la administración local también como máximo) la reglamentaria. Del tema de la potestad reglamentaria de las comunidades autónomas, potestad que exige para su concreción Leyes sub-constitucionales, las organiza y definen dichas entidades y sus competencias respetivas.

³⁰⁷ Sentencia del cuatro de agosto (B.J.) 1994, PP, 195, cons. 1)

³⁰⁸ EMBID IRUJO (1978:615), menciona a Santi Romano. GARCÍA DE ENTERRÍA Y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ (1993:177 y 203) aporta diciendo que “Es cierto en efecto, que allí donde exista un grupo social organizado hay derecho (*ubi societas ibi ius*). El derecho es primariamente organización, como puso de relieve SANTI ROMANO ... , 350

De conformidad con el principio de legalidad, esencial en el Estado de derecho, la actividad de la administración debe basarse en la atribución previa de una potestad reglamentaria. (COSCULLUELA MONTANER, 2001: 108)

En Nicaragua la Corte Suprema de Justicia al referirse al tema de la potestad reglamentaria del presidente de la República, ha dicho:

“Esta reglamentación que la Constitución le otorga al presidente de la República, no le da facultades de alterar el espíritu de la ley, a través del reglamento, sino que esta actividad reglamentaria está limitada y encausada por la norma legal, no solo debe, por lo tanto, respetar la letra, sino también el espíritu de la prevalencia de la ley”³⁰⁹.

Los artículos 130. numeral, 1 y 183 Cn vinculan positivamente a la administración, en el sentido que está solo puede actuar, cuando exista una previa norma general, ya que ningún poder del Estado, organismo de gobierno o funcionario, tiene más autoridades, facultades o jurisdicción, que las que le confiere expresamente la Constitución y las Leyes de la República.

En España, la Constitución es más explícita, la potestad reglamentaria del gobierno se contiene en el artículo 97 CE y se le atribuye a la administración pública en los artículos 106, numeral, 1 y 153. Inciso c, y como contenido esencial de la autonomía que se reconoce en el artículo 137 CE. Las comunidades autónomas, provincias y municipios, los citados artículos (106.1 y 153. c CE.) se consideran de aplicación a todas las administraciones públicas y no solo del Estado (Ibídem, 2001:108)

En el lenguaje jurídico, en la legislación municipal y la jurisprudencia nacional citan sin mayor precisión a las disposiciones de las ordenanzas como reglamentarias de los Entes locales. BALLESTEROS (2006: 597)) aclara expresando que "estas normativas dictan ejercicio de

esto significa autonormarse, de regular las relaciones que se producen en su seno, ya se trate de una banda de ladrones, ya de una familia, ya de una asociación o grupo cultural, ya de un ayuntamiento, etc.".

³⁰⁹ Sentencia No. 71, B.J. 1990, PP, 146, Cons. II

potestad de policía y buen gobierno, es decir el canal de intervención municipal en la actividad de los ciudadanos. Se reserva el nombre de reglamento para las disposiciones dictadas en el ámbito de la actividad de servicio público, de la potestad organizadora o de la potestad doméstica". Dentro del reglamento en ámbito municipal se destaca, el reglamento orgánico, llamado también manual de organización de la administración municipal o reglamento interno, este viene referido a la potestad de auto organización de los Entes locales en el régimen jurídico nacional.

No obstante, hay que distinguir entre el reglamento orgánico que cada una de los Entes locales dicta para regular su propio funcionamiento y las llamadas ordenanzas locales o reglamentos reguladores de las relaciones jurídicas externas al Ente local.

El reglamento orgánico va a ejercer sus competencias, es decir, personal sujeto al régimen laboral o al funcionarial. En relación a ellos, formalmente no se plantea la exigencia de reglamentar en cada corporación local las particularidades del régimen de los mismos. Habrá que ver, incluso, si cabe un margen de maniobra en ese sector para ejercitar en él la potestad reglamentaria. Así se confirma en el precepto constitucional de que "los municipios gozan de autonomía administrativa" (arto 177 Cn), el Concejo municipal puede emitir normas de carácter administrativo, por medio de la creación de instancias administrativas y órganos complementarios de la administración. Esto se realiza, a través de la aprobación o modificación del manual de organización y funcionamiento de la municipalidad. (artículo. 25, 28 Inc. 13 LM).

En el caso español, BALLESTERO (Ibídem: 621), expresa que por algún motivo doctrinal se ha defendido el carácter no normativo del reglamento orgánico y la no exigencia de someterse a los trámites del artículo 49 LRRL para su entrada en vigor. Postura que rechaza la sentencia del tribunal superior (STS) del 24 de febrero de 1999. La sentencia declara el carácter normativo del reglamento orgánico y señala que de esta naturaleza deriva la necesaria asimilación del régimen de aprobación, modificación y derogación del mismo a las disposiciones de esta índole, sin otra excepción que las que pueden derivarse de su carácter de norma interna organizativa.

En consecuencia y según la doctrina, los reglamentos orgánicos quedan subordinados no solo la LRRL, sino a la legislación autonómica, aunque esta no podrá desconocer o invadir el ámbito

reservado de la autonomía organizativa municipal (según TCS 214/89). Doctrina que se ha recogido en la nueva redacción dada a los artículos 20 y 32 LRBRL por la ley 11/99³¹⁰.

La administración local en los municipios de Nicaragua tiene un ámbito de actuación propia, un marco competencial fijado, un campo sobre el que actúa con independencia de la administración del Estado. Los reglamentos locales regulan precisamente ese ámbito de competencia. Hay una correspondencia entre reglamentos y competencia como dice el artículo 2 párrafo 3 LM “Cualquier materia que incida en el desarrollo socio-económico de la circunscripción territorial... que puedan asumir las competencias que le correspondan”. Esta competencia municipal es fijada por la ley dada la remisión que a ella hace el artículo 177 de la Cn.

EMBID IRUJO, (1978:615), muy acertadamente expresa que “los reglamentos municipales parte del ordenamiento del Estado, ordenamiento compuesto no sólo de normas escritas, sino de costumbres y principios generales del derecho porque hablar simplemente de leyes equivale a incurrir en un positivismo superado y olvidar que lo jurídico no se encierra y circunscribe a las disposiciones escritas, sino que se extiende a los principios y a la normatividad inmanente en la naturaleza de las instituciones”.

La autonomía municipal se proyecta sobre la potestad normativa local que se ejerce en el ámbito auto organizativo, mediante la elaboración de normas propias una de ellas es el reglamento orgánico, arto 3 inciso 2 LM, que al tenor expresa: “El gobierno municipal garantiza la democracia participativa y goza de plena autonomía, la que consiste en la creación y organización de estructuras administrativas, en concordancia con la realidad del Municipio”.

RODRÍGUEZ-SABUGO (1980:488), alega que el alcalde, en el ejercicio de las atribuciones que se les conceden por la ley, puede acordar reglamentos ejecutivos y administrativos; los primeros para el más conveniente desarrollo y cumplimiento de los acuerdos del ayuntamiento, cuyas

³¹⁰Ibíd., pág., 608. Véase también el Boletín núm. 10. Suplemento (FJ6), Jueves 11 enero 1990
353

normas, además de imponer el alcalde su cumplimiento, le señalan los límites de su potestad; los segundos, puede dictarlos en virtud de la potestad propia de todo órgano administrativo, dentro de la esfera de su competencia:

Los reglamentos en Nicaragua son normas que aprueban el gobierno y la administración pública, las entidades descentralizadas del Estado, como las Comunidades Autónomas de la Costa Caribe o las entidades locales como los municipios, mancomunidades o consorcios de acuerdo con el ordenamiento jurídico. En razón de ellos como apunta COSCULLUELA (2001:107), “los reglamentos tienen siempre valor subordinado no solo a la Constitución, también a las leyes y normas con valor de leyes, debiendo recordar que esta es precisamente la consecuencia que impone en el sistema de fuente, el imperio de la ley que consagra el Estado de derecho”.

III.5. Las ordenanzas y los reglamentos como potestad jurídica democrática en la regulación de las competencias locales

En la administración local no puede definirse separadamente ordenanza y reglamento, pues ambas tienen el mismo significado.

Las ordenanzas y reglamentos son normas generales obligatorias establecidas por las entidades locales en el marco de sus competencias y en relación con los intereses públicos que les están encomendados.

En la legislación nicaragüense es al gobierno municipal (compuesto por el alcalde o alcaldesa y el concejo municipal) el facultado para aprobar ordenanzas y reglamentos. El alcalde o alcaldesa, están facultados para dictar bandos de aplicación general en el término municipal, con la única limitación de que no contengan preceptos opuestos a las leyes o disposiciones generales.

No obstante, cuando se refiere al reglamento, se alude a la potestad reglamentaria de la administración pública estatal frente a la ordenanza municipal, que es también una potestad normativa local. "La potestad reglamentaria procede de una habilitación expresa o genérica que para dictar reglamentos se concede a la administración, habilitación que puede venir derivada

directamente de la ley o genéricamente de la Constitución y del ordenamiento en su conjunto" (MARTIN MATEO, 1981: 132)

La potestad de la ordenanza impone determinadas obligaciones a los habitantes de su circunscripción municipal. Por el contrario, el reglamento regula servicios de régimen interior, su observancia puede ser reclamada por el administrado. Por lo tanto, se puede decir que con la ordenanza la administración impone, y con el reglamento la administración se sujeta y se limita a sí mismo, ya que pertenecen a la función política o de gobierno. Los reglamentos son actos de gobierno derivado de su propia competencia del Poder ejecutivo, que la Constitución reconoce.

En el ámbito local, los reglamentos son normas internas que estructuran, organizan y definen funciones de los órganos e instituciones municipales, por ejemplo: Reglamento del Cuerpo de Policía Municipal, Reglamento del Régimen de Sesiones, entre otras. Y "lo que está dispuesto en una ordenanza local queda supeditado a la regulación contenida en una disposición de carácter general de la administración del Estado. Por la razón de que las normas locales, al tener siempre la consideración de normas particulares, no pueden prevalecer frente a una disposición general".³¹¹

En este aspecto GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ (1993:167) puntualiza diciendo que, "el reglamento no puede presentarse como voluntad de la comunidad, porque la administración no es un representante de la comunidad, es una organización servicial de la misma lo cual resulta algo en esencia distinto; en el reglamento no se expresa por ellos una hipotética

³¹¹ PABLO DE LA NUEZ DE LA TORRE es mencionado por RODRÍGUEZ-SABUGO FERNÁNDEZ, JOSÉ-RAMÓN (1982), Op.cit., pág. 287. Este autor expresa que, en la esfera propia de su competencia, las corporaciones locales gozan de las mismas facultades normativas de tipo reglamentario que las acordadas por la administración del Estado. Es cierto que la peculiar situación de los entes locales, cuya jurisdicción se extiende sólo a una concreta parcela del territorio nacional, imponen, a su potestad de ordenanza. Dificultades que no conoce la potestad reglamentaria de la administración central, puesto que las ordenanzas locales, además de no poder contener preceptos opuestos a las leyes, como corresponde a su esencia estrictamente reglamentaria, tampoco pueden contradecir, debido a su condición de derecho particular de vigencia especial limitada, las disposiciones generales emanadas de la administración central

voluntad general, sino que es una simple regla técnica ocurrencias de los funcionarios a la que órganos simplemente administrativos han dado expresión definitiva".

Lógicamente la potestad reglamentaria es una potestad subordinada y no autónoma en base al principio de legalidad, significa que si el presidente de la República tiene el poder de reglamentar es porque se lo ha otorgado la Constitución. En el ámbito local la garantía constitucional de la autonomía local conlleva, cuando menos, el reconocimiento de la potestad normativa de las entidades locales como consecuencia de la autonomía, es decir, es una característica propia de la autonomía de las entidades locales. Dicho, en otros términos, las ordenanzas son consecuencias de la autonomía municipal, basada en el principio de la garantía constitucional, la cual solo puede ser afectada por la configuración que de la misma haga el legislador.

Cuando exista un derecho reglamentario, aplicable en todo el territorio nacional, las ordenanzas locales han de ajustarse a tal regulación, sin que en ellas puedan introducirse variaciones que impliquen la vulnerabilidad o desconocimiento de tales disposiciones generales. Por el contrario, hay que entender que una ordenanza local dictada por una corporación en el ámbito propio de su competencia prevalecería siempre frente a una disposición administrativa estatal de carácter no general que pretendiese regular el mismo tema (Ibídem: 288).

Hay que tener en cuenta que la norma local (ordenanza) con el reglamento, sea este estatal o autonómico, gira en torno al principio de competencias no atendiendo el principio de jerarquía normativa, esta conclusión es bastante lógica, sobre si se atiende el hecho de que la garantía constitucional de la autonomía local evita que esta institución sea configurada por otro poder que no sea el del legislador³¹².

³¹²TOSCANO G, (2006:109,110), Expresa que también es posible que un reglamento estatal se situé por encima de la norma local, atendiendo a relaciones de jerarquía, y no de competencias, en un caso muy similar, el de aquellos reglamentos estatales que adopte directiva comunitaria. La trasposición directa del reglamento estatal de una norma de la unión europea lo coloca en una posición que no puede ser contravenida por norma local alguna, sin que sea

356

Los reglamentos ni son la expresión de un poder social, ni producen consecuencias jurídicas por propia potestad soberana. Mientras que la ordenanza está definida en la legislación como la norma local de mayor jerarquía en ámbito local, por tanto para su aprobación están sujetas a un procedimiento, que conlleva una estructura y el contenido no debe contradecir ninguna ley. Estas normas son de obligatorio cumplimiento para todos los pobladores del municipio.

En la esfera propia de su competencia, repetimos, las entidades locales gozan de las mismas facultades normativas de tipo reglamentario que las acordadas por la administración del Estado. Las ordenanzas son el instrumento jurídico para lograr el cumplimiento de las competencias propias del municipio.

La ley de Municipios establece que las infracciones a las disposiciones municipales pueden ser sancionadas de acuerdo a lo que ellas mismas dispongan, y conjuntamente vigilar el cumplimiento de las ordenanzas en los asuntos de su competencia. Así lo deja establecido inciso 26, arto 28 LM. “El Concejo Municipal, organiza y dirige la inspección municipal.”

De acuerdo al arto 40 de la ley Municipios, quienes se sientan agraviados por estas normas, pueden interponer el recurso de revisión ante el mismo concejo, lo que agota la vía administrativa. Posteriormente los ciudadanos pueden hacer uso de los recursos de ley ante los tribunales de justicia posibilitando así el control jurisdiccional de este acto administrativo, (arto 27 RLM). Las ordenanzas igual que en las resoluciones, podrán ser notificadas pegándolas en la tabla de avisos de la municipalidad, en sitios públicos, o en la gaceta, o cualquier medio de comunicación dependiendo de la decisión del concejo. Debido a su importancia algunas municipalidades la publican en la gaceta. Ejemplo de ello, está el municipio de León, Nagarote, Managua entre otros.

necesaria una ley estatal previa habilitadora de esta posición, bastando con la directiva comunitaria aceptada por el Estado español.

Los municipios que tienen acceso al ciberespacio, lo publican en la página web de su municipio. Ejemplo Managua, Nagarote, León.

El órgano de la corporación a quien corresponde aprobar las ordenanzas o reglamentos es a la corporación en pleno, según lo establece la ley de régimen local, atribución que no puede ser delegada, afirmación que expresa RODRÍGUEZ-SABUGO FERNÁNDEZ (1982:296), “la ley de procedimientos administrativos, manifiesta que la competencia es irrenunciable y se ejercerá precisamente por los órganos administrativos que la tengan atribuida como propia, salvo los casos de delegación, sustitución o avocación previstos por las leyes”.

Los reglamentos de la administración local tienen otros trámites y no exigen la publicación íntegra del bando u ordenanza, puesto que ello sería recargar excesivamente las publicaciones oficiales, sino anunciar únicamente en ellas su aprobación. (MARTIN MATEO, 1981:138)

En consecuencia, de lo expuesto podríamos decir que entre el reglamento y la norma local hay un principio de colaboración. Los reglamentos que se dictan ya sea nivel estatal, sea regional, se dan en un espacio territorial donde siempre estará ubicado un Ente local. Los reglamentos y las normas locales serán así una parte del ordenamiento jurídico del Estado y se relacionan todos ellos de la misma forma con los restantes componentes del ordenamiento jurídico del que está compuesto el Estado unitario.

III.6. Instrumento normativo: las resoluciones

La resolución municipal es el instrumento administrativo sancionado por el concejo que contiene normas de aplicación particular sobre asuntos específicos de interés local, son publicadas de la misma manera que las ordenanzas. No todas las resoluciones son de carácter general, también existen resoluciones particulares e individualizadas que no tiene efectos erga omnes.

Estas normas particulares afectan a una persona o a un grupo, por medio de resoluciones del Concejo Municipal. Están definidas por el reglamento a la ley de municipios como el “instrumento administrativo sancionado por el concejo que contiene normas de aplicación particular sobre

asuntos específicos de interés local”. (Artículo 2 LM). La legislación no les da el mismo rango que a la ordenanza, pero para su publicación establece el mismo procedimiento.

En el caso de las resoluciones se limitan a normas de aplicación particular y en la ley se identifican temas que son propios de estas normas. Ejemplo: La creación de mancomunidades, empresas municipales y consorcios son mediante resolución, (artículo 12, Ley de Municipios y artículos 14 y 15 del Reglamento). Igualmente contiene el otorgamiento de las licitaciones y los reglamentos de funcionamiento de las comisiones colegiadas y de participación ciudadana que se crean mediante resoluciones, la declaratoria de utilidad pública etc.

Según la legislación la resolución sirve para:

- ✓ La aprobación de las operaciones de créditos municipales.
- ✓ La creación de las instancias administrativas necesarias en el ámbito territorial del municipio.
- ✓ Aceptación o rechazo de donaciones.
- ✓ Aprobación del manual de funciones de la organización municipal.

La ley de municipios no establece ninguna forma especial para la elaboración de las resoluciones. La forma que se mantiene para esta norma es similar a la de la ordenanza, estableciendo: encabezado, considerando, base legal y parte resolutive.

La aprobación de la resolución debe ser presentada en duplicado al Concejo; cuando vaya a ser discutida debe ser enviada junto con la convocatoria y el Concejo decide si el asunto amerite ser conocido por dicho órgano. Si se rechaza podrá ser tratada de nuevo hasta el año siguiente. También se refiere que está sujeta para su aprobación a dos discusiones.

Las resoluciones, igual que las ordenanzas, son de obligatorio cumplimiento para los pobladores a quienes está dirigida, ya que muchos de sus contenidos son en forma individualizada y en otros casos son complementarias a disposiciones establecidas mediante Ordenanza.

Por ejemplo, del carácter individualizado que tiene la resolución es cuando se declara de utilidad pública de un inmueble. La resolución objeto del ejercicio de esta atribución, es una resolución particular e individualizada, cuyo efecto recae en el inmueble de que se trate y en el o los derechos sobre el mismo que se vean afectados por la misma.

BOQUERA OLIVER, (1968:498), hace una distinción entre la resolución y la ordenanza, cuando expresa que “Las entidades locales disponen de dos clases de poder: el poder de decidir por vía singular y el poder de decidir por vía general. Este último puede denominarse poder de ordenanza. Entre el poder de decidir con respecto a casos singulares y el poder de ordenanza existe una diferencia cuantitativa. El primero permite mover a los administrados de uno en uno, o a varios, después de individualizarlos perfectamente, en el sentido que su titular estime necesario para conseguir los fines públicos que tiene encomendados. El segundo, en cambio, permite movilizar a todos los componentes de la comunidad local o a una parte indeterminada de la misma, con idéntico propósito. Por esta razón el poder de ordenanza tiene mayor importancia práctica, más trascendencia en la realidad, que el poder de adoptar actos concretos o singulares.”

Las resoluciones son notas de gestión administrativa emitida por el Concejo Municipal. Las resoluciones y la ordenanza, ambas son normas de cumplimiento obligatorio a partir de su publicación.

III.7. Bandos y Acuerdos

La palabra Bando significa del antig. "bandir", del gót. "bandwjan", desterrar, pregonar o hacer público algo. Orden de la autoridad que se hace saber a viva voz, generalmente mediante un pregonero, o con anuncios fijados en lugares establecidos. “Edicto,” “Pregón” Anuncio Oficial o particular que, en los pueblos, va repitiendo en voz alta por la calle, de trecho en trecho, un funcionario del ayuntamiento llamado pregonero. Era la acción que, el antiguo municipio medieval español publicitaba las normas a las que se apegaría su gestión y las sanciones por su incumplimiento.

El Bando se considera mayoritariamente como acto general no normativo, por lo tanto, sin capacidad general de obligar, tendiendo más bien a ser un recordatorio al vecindario de determinadas normas. Los Bandos son instrumentos jurídicos, sancionados por el alcalde, cuyo propósito es establecer normas generales de gestión necesarias para el cabal desempeño de las atribuciones conferidas en la ley de municipios. Es decir, una manifestación solemne de la autoridad para hacer oír su mandato de forma ostensible ante los ciudadanos que la deben acatar y cumplir.

El jurista mexicano QUINTANA ROLDÁN (1995:309), expresa que en el Bando se establecen las normas más generales de gestión; se señalan las sanciones de carácter administrativo que se podrán aplicar a los infractores de las disposiciones reglamentarias; se indican las bases generales de zonificación, desarrollo urbano y planeación general del municipio, etc.

Según la legislación municipal nicaragüense, el Bando puede servir además como medio de publicación de las ordenanzas del Concejo (arto 94 RLM). También se usa para regular el uso de los espacios públicos afectados durante las fiestas patronales como: el inicio, duración y modalidades de las fiestas patronales.

La Ley de Régimen Presupuestario Municipal, (arto 39) expresa que mediante este instrumento (Bando) “podrán realizarse traslados menores siempre que no modifiquen el techo presupuestario (...) y otras condiciones lo que se le comunicará al Concejo.

En esta misma línea expone SERRANO GUIRADO cuando expresa: “En efecto, los Bandos como manifestación de la potestad reglamentaria se consideran como atributos propios y ordinarios del primer magistrado municipal” , y añade que los Bandos de la alcaldía pueden ser periódicos para recordar a los particulares el cumplimiento de sus obligaciones: de buen gobierno, sobre cuestiones de seguridad, saneamiento, de policía en general; y distingue los de urgencia y admite que pueden

ser contra ley: “la necesidad pública no puede encontrar obstáculos en las normas jurídicas dictadas para los casos corrientes”³¹³.

Los Bandos en el ejercicio de las funciones enumeradas, pueden acordar y han de respetar el principio de jerarquía, es decir, en el primer supuesto no pueden estar en contradicción con las disposiciones del ayuntamiento, mientras que cuando son consecuencia de potestad propia o autónoma su rango es igual al de las ordenanzas municipales, y como ellas deben respetar las leyes y reglamentos generales³¹⁴, es decir que los Bandos dictados es para recordar o hacer cumplir las leyes, estas no pueden ir contra lo dispuesto en las mismas, no puede contradecir el ordenamiento jurídico

Tal como lo sugiere el tratadista español LLISSET BORREL (1965: 30), al hacer uso del Bando, “en ningún caso se innova el ordenamiento jurídico, sino que solo se le recuerda la vigencia de determinadas normas, se da a conocer situaciones generadoras de obligaciones o cargas o se formulan directrices no obligatorias. En el último, los Bandos se convierten en vehículos de cumplimiento de las ordenanzas”.

Importante señalar que entre el Bando y la Ordenanza, la primera no innova el ordenamiento jurídico, sino que solo se recuerda la vigencia de determinadas normas, se da a conocer situaciones generadoras de obligaciones o cargas, se formulan directrices no obligatorias, además que se convierte en el transporte de cumplimiento de las ordenanzas, mientras las ordenanzas son atribuciones que pone el concejo de cara a una relación con la población y que reviste un carácter político de orden local y son instrumentos jurídicos normativo municipal.

³¹³ SERRANO GUIRADO es mencionado. RODRÍGUEZ-SABUGO FERNÁNDEZ JOSÉ-RAMÓN, (1980), Op. cit., Pág. 488

³¹⁴ RODRÍGUEZ-SABUGO FERNÁNDEZ, (1980), Op. cit., Págs. 488, 489
362

Otra nota a considerar, es que El Bando está considerado como una norma inferior a la ordenanza y al reglamento, sin embargo, mediante él, la alcaldía puede actuar enérgica y rápidamente en caso de urgencia o necesidad, obviando lo dispuesto en normas superiores, si fuera preciso.

La publicación de los Bandos debe hacerse según uso y costumbre de la localidad.

III.8. Acuerdos Municipales

En cuanto a los Acuerdos, en la legislación nicaragüense están definidos como disposiciones administrativas del alcalde de efectos particulares e individualizados (arto 97 RLM).

Tanto los Bandos como los Acuerdos deben constar en el libro respectivo, que para tal efecto debe de llevar el alcalde, así mismo deberá comunicar al concejo en cada sesión de los Acuerdos y Bandos que haya emitido. Ejemplo: Los nombramientos de empleados y funcionarios que debe de hacer de acuerdo a la atribución conferida por el art 34 incisos 18 LM

El Acuerdo, es otras de las disposiciones administrativas parte de las competencias del alcalde de efectos particulares e individualizados. Ejemplo: los nombramientos que deban hacerse por el alcalde deberán expresarse en forma de Acuerdos (arto. 89 RLM).

Los actos administrativos individualizados del alcalde deben ser tomados, mediante el Acuerdo.

No cabe duda que la ordenanza municipal de carácter general posee el rango legislativo del último escalón de la jerarquía piramidal del ordenamiento jurídico, específicamente del sistema jurídico administrativo nicaragüense como expresión de la autonomía de los gobiernos locales. Se puede afirmar, que las mismas cumplen un rol fundamental dentro de la corporación local en cuanto al desarrollo normativo que regula las competencias y funciones de los gobiernos locales.

La autonomía normativa municipal no puede excederse de sus potestades territoriales, ni competenciales, ni puede quebrantar el marco legal que encierra el ordenamiento jurídico. El conocimiento dirime que el principio de unidad que encierra el sistema normativo en su conjunto y en el cual se encuentran las libertades y derechos que la Constitución Política garantiza para hacer

realidad una convivencia sana y sostenible en sintonía con el bien común que estamos llamados a resguardar los ciudadanos nicaragüenses.

Las competencias municipales están referidas como funciones, fines, obligaciones, atribuciones y cualquier término sinónimo, sin llegar a establecer cuáles son las responsabilidades primarias y directas del municipio como institución de derecho y de las autoridades que lo representan, por elección o nombramiento, en forma personal o colegiada.

QUINTO CAPÍTULO. OTRAS FORMAS JURÍDICAS EN LA PRESTACIÓN DE LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES

Los capítulos anteriores han demostrado que las competencias municipales están respaldadas por un abanico jurídico, que va desde la constitución, leyes sectoriales, y reglamentos (la potestad municipal como es, la ordenanza). De ahí que el Estado y el municipio se organicen en relaciones mutuas basados en la colaboración, coordinación y cooperación entre las administraciones públicas.

El reconocimiento constitucional de la autonomía en las tres vertientes; política, administrativa y financiera acredita al municipio a actuar de forma amplia más allá de sus acciones en el círculo de sus competencias. Que no solo puede desempeñar las competencias contenidas en art. 7, (competencias propias), sino más allá de ellas, así lo deja estipulado inciso 13, del mismo artículo cuando expresa: "todas las demás funciones que le establezcan las leyes y reglamentos, sin detrimento del principio constitucional de la autonomía municipal".

El maestro PAREJO ALFONSO (1988:1058), expone que "las Competencias propias, que por haber sido atribuidas en sectores cuya naturaleza no permite una configuración y asignación normativas diferenciadas y distintas de facultades decisorias su ejercicio debe producirse, por definición, en el contexto de actuaciones o procedimientos conjuntos con otras Administraciones.

Dicho lo anterior, y coincidiendo con lo expuesto por el maestro PAREJO ALFONSO, es esencialmente, las competencias propias que el municipio nicaragüense ejercen en régimen de autonomía y bajo su propia responsabilidad, atendiendo siempre la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás Administraciones Públicas.

La ley de municipios en su artos 9, 10, 11 y 12 le da la posibilidad al municipio de extender sus competencias con otras administraciones y señala los principios que debe existir en las relaciones entre administraciones ya sea central, las regiones autónoma y local. Dichos principios que expresa la ley, está el de la información recíproca, colaboración, coordinación y respeto a la autonomía. "Este simple repaso a los principales supuestos deducibles de la tipología legal de las competencias locales corrobora plenamente la comprobación que al principio quedó hecha: todas las

competencias conferidas, por uno u otro título, a los entes locales quedan sujetas, en los términos indicados para cada uno de los supuestos, a un mismo régimen jurídico, cuyo modelo es el arquetipo de las competencias propias, plenas y decisorias"(Ibídem: 1059).

Conjuntamente la ley provisiona al municipio de otras formas de cooperación como la mancomunidad el consorcio y los contratos administrativos en la que el municipio puede desempeñar sus competencias propias (arto 12 LM).

En el arto 9, se contempla la posibilidad que el municipio pueda otorgar en concesión a terceros, servicios públicos que se derivan de sus competencias, así como la posibilidad de contratar con el poder central la asunción de competencias de este último. Este artículo amplió el alcance de la autonomía y abrió el debate nacional sobre el proceso de descentralización hasta llegar a construir la primera política nacional de descentralización.

Este capítulo analizará los rasgos básicos sobre los que descansa el entramado de las relaciones interadministrativas que se desarrollan entre la administración del Estado y los municipios en el desempeño de las competencias. El proceso de la descentralización y las otras formas de prestación de las competencias como los Entes complejos municipales que de ellas se derivan.

I. Relaciones interadministrativas entre la administración del Estado y los municipios que intervienen en el ejercicio de las competencias municipales

En la organización territorial del Estado nicaragüense existe una pluralidad de administraciones públicas que son titulares de relaciones jurídico-administrativas. Así, coexisten la administración del Estado, las administraciones de las comunidades autónomas de la Costa Caribe y las administraciones locales, que tienen su propia personalidad jurídica.

Lo que nos lleva a decir que la Administración Pública³¹⁵ es una sola, pero con diferentes modalidades o niveles, pues la función administrativa se atribuye al Estado en su conjunto y no solamente al poder ejecutivo.

Así lo deja establecida la legislación nicaragüense el concepto de la Administración Pública:

[“Es la que ejerce el Estado por medio de los órganos de la administración del Poder Ejecutivo, de acuerdo con sus propias normativas; la administración de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe y de las municipalidades. Las instituciones gubernamentales autónomas o descentralizadas y de las desconcentradas, las instituciones de creación constitucional y en general, todas aquellas que de acuerdo con sus normas reguladoras realizaren actividades regidas por el ordenamiento jurídico administrativo y la doctrina jurídica y en todo caso, cuando ejercieren potestades administrativas. Igualmente incluye la actividad de los Poderes Legislativo, Judicial y Electoral en cuanto realizaren funciones administrativas en materia de personal, contratación administrativa y gestión patrimonial”]³¹⁶.

Es importante destacar que nuestro sistema no existe aún una ley reguladora de todas las administraciones pública que contenga los principios y valores que han de regirla. En la Constitución nicaragüense de 1987 y en las sucesivas reformas, no aparece de forma explícita un

³¹⁵ Es importante destacar, que no exista en nuestro país un sistema desarrollado de Derecho Administrativo. NAVARRO, K., (2008), nos aporta que es hasta 1947 que se publica la primera obra sobre esta materia: Derecho Administrativo, Teórico y Positivo, cuyo autor fue el Dr. Idelfonso Palma Martínez. Desde la publicación de la obra de Dr. Palma Martínez hasta en la actualidad la mayor dificultad, sin duda alguna, que sigue encontrando esta rama del Derecho que nos ocupa en Nicaragua es la persistencia de notables lagunas en su ordenamiento jurídico administrativo. La existencia de las dos grandes lagunas son: por un lado, la falta de algunos textos legales básicos para la existencia de un auténtico sistema de Derecho Administrativo; y por otro lado, es la falta de una tradición en la materia. Carencia que se manifiesta además en todos los ámbitos posibles: empleo público, abogacía, jurisprudencia y doctrina. Ello hace que las leyes administrativas se perciban en la práctica como elementos extraños y desconocidos, que encuentran un obstáculo insalvable para su aplicación práctica en su rotunda novedad para los operadores jurídicos llamados a aplicarla. Durante los últimos años esta rama del Derecho va ganando lenta, pero decididamente, posiciones y, sobre todo a partir de las reformas constitucionales de 1995, ha experimentado un desarrollo de importancia verdaderamente reseñarle.

³¹⁶ Dicho concepto se encuentra en el arto 6 de la Ley de Probidad de los Servidores Públicos. Ley No. 438. Aprobada el 16 de Julio del 2002. Publicada en La Gaceta No. 147 del 07 de Agosto del 2002.

artículo sobre la Administración Pública³¹⁷. Existe un proyecto de "Ley de régimen de las administraciones públicas y procedimiento administrativo común", ya en estudio por nuestra Asamblea Nacional. Con la aprobación de esta ley habrá supuestamente el paliativo jurídico que sanará nuestras deficiencias en materia procesal administrativa.

Hay que destacar, que con las diferentes administraciones públicas de la que está compuesto el Estado, todas realizan fines de interés generales satisfacen necesidades públicas. Actúan y se relacionan con otras administraciones y entidades u organismos vinculados o independientes, ellos subsisten entre sí. A este entramado jurídico la doctrina y las legislaciones les llaman relaciones interadministrativas.

RIVERO YSERN (1976:41), expresa que "las relaciones interadministrativas son aquellas que, en virtud de las previsiones del Ordenamiento jurídico, pueden originarse entre dos o más esferas administrativas".

Las relaciones entre las administraciones publicas territoriales están presididas, pues, por los principios de coordinación y de eficacia administrativa, deben considerarse como una exigencia que deriva de la propia Constitución.

En nuestra legislación recoge dichos principios, así lo deja establecido la Constitución en el artículo 129 y la Ley de Organización del Poder Ejecutivo (Ley 290), en los artos 4 y 6, en los cuales se manifiestan el principio de colaboración y los principios de eficacia, desconcentración, descentralización, jerarquía y coordinación. La ley de municipios también dicta unos principios

³¹⁷ NAVARRO, K., (2011), Op. cit., Págs. 126, 127. El autor citado refiriéndose a la no existencia de una ley de procedimiento administrativo común explica, "que en Nicaragua ha existido desde siempre una muy difusa y en muchos casos, inexistente separación entre gobierno y administración. Esta situación es fruto y causa de la inestabilidad política y social que ha acusado el Estado nicaragüense a lo largo de su historia. Por lo que se refiere a lo primero, la rápida y traumática sucesión de regímenes políticos contradictorios ha dado al traste con toda posible tentativa de formar un aparato administrativo estable y neutral.

como información recíproca, coordinación y respetos a los ámbitos de competencias respetivamente. Artos 10, 11, 12 y 38 LM,

La autonomía municipal es reconocida en la parte Orgánica de la Constitución en el Título de la Organización del Estado, y le señala que tienen competencia en materia que incida en el desarrollo socio-económico de su circunscripción. Ello traducido, en que los municipios pueden concertar con autonomía el desarrollo de aquellas actuaciones que más les convenga. Pero esta autonomía es una parte del todo, pues es parte del diseño de identificación del mismo Estado, contemplado en la Constitución Política y en los entramados jurídicos e institucionales que de ahí se derivan.

La base de la regulación de dichas relaciones entre la Administración estatal y las Administraciones locales se encuentra en el arto. 38 de la LM. "El Estado garantiza a los Municipios la autonomía política, administrativa y financiera, de la que gozan de conformidad con la Constitución Política. El Gobierno de la República y los Municipios armonizarán sus acciones y las adecuarán a los intereses nacionales y al ordenamiento jurídico del país".

La legislación faculta a los municipios a actuar más allá de lo que manda el arto 7 LM, por ello necesita desplegar una serie de competencias materias sociales, económicas, ambientales de la cual surge la necesidad de emplear mecanismo adecuados para soluciones satisfactorias. Precisa que este ejercicio siempre habrá de atender a la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás Administraciones Públicas. De ahí que necesite interrelacionarse con la Administración Pública, la que debe estar informada y articulada por los principios de colaboración, coordinación y cooperación.

"Precisamente para hacer realidad tales principios estos preceptos fórmula un mandato que excede del ámbito local para interesar igualmente a las administraciones del Estado, las comunidades autónomas, ya que todas ellas en sus relaciones recíprocas, deben respetar el ejercicio legítimo de sus respectivas competencias" (SOSA WAGNER, 1988: 120). A lo que sumamos que no es de jerarquía, sino de legalidad y el ejercicio autónomo de las competencias basa en la colaboración, coordinación y cooperación.

Las relaciones de coordinación complementan, por tanto, a las relaciones jerárquicas para lograr un funcionamiento armónico de los órganos y administraciones. Para conseguir la coordinación, es decir, para conseguir que órganos no relacionados jerárquicamente, y que funcionen de manera armónica y estén orientados a cumplir objetivos que sean comunes y no contradictorios, se suelen practicar ciertas técnicas orgánicas o funcionales.

Estas técnicas orgánicas de coordinación creadas específicamente para coordinar órganos no jerarquizados que tienen competencias materiales relacionadas con un objetivo común. Se constituyen sin jerarquía formal sobre los demás órganos, pero con la misión específica de coordinarlos.

Las técnicas funcionales pretenden lograr que en la actuación procedimental los distintos órganos implicados en un mismo objetivo puedan manifestar su criterio o tengan conocimiento de lo realizado por los demás. Se refiere a la elaboración y aprobación de instrumentos de planificación que consigue prever las actuaciones que deben realizar los órganos involucrados en ellas y asignarlas a cada uno de ellos conforme a criterios racionales.

Así lo señala el arto. 10 LM

"El Gobierno Nacional y sus instituciones tienen la obligación de brindar la información relativa a la jurisdicción del municipio que estos le soliciten. Así mismo, los gobiernos municipales tienen la facultad de intervenir y participar en todos los asuntos que afecten su competencia. "Al respecto, intervendrán y participarán en la planificación y ejecución de obras y acciones institucionales, inter institucionales e inter sectoriales de la Administración Pública".

El principio de cooperación supone que dos o más Administraciones actúan conjuntamente en ámbitos que son de su respectiva competencia en una situación de igualdad y con un mismo poder de dirección sobre el servicio objeto de la cooperación. De tal manera que "las relaciones de cooperación son voluntarias, pues ellas no necesitan justificarse en preceptos legales, a diferencia de otros tipos de relaciones administrativas" (SÁNCHEZ MORÓN, 2005: 262), por ejemplo, los consorcios, las mancomunidades, (arto 12 LM).

SÁNCHEZ MORÓN (Ibídem), expone que la cooperación en sentido estricto, el principio de lealtad institucional, que implica ciertos deberes recíprocos entre administraciones:

- ✓ Respetar el ejercicio legítimo de competencias ajenas.
- ✓ Ponderar en el ejercicio de las competencias propias de todos los intereses público afectados y, en concretos aquellos cuya gestión corresponda a otras administraciones.
- ✓ Facilitar información a estas para el ejercicio de sus competencias propias.
- ✓ Prestar la cooperación y asistencias activas de otras administraciones pudieran precisar. Estos no son solo píos deseos, aunque su aplicación deja bastante que desear en ocasión, sino que puede tener consecuencia jurídica prácticas.

El principio de la colaboración es, a su vez, la relación que se produce entre dos organizaciones cuando actúan conjuntamente para la resolución de un problema que recae en el ámbito competencial de una de ellas. Este es el elemento diferenciador de las relaciones de colaboración respecto a las relaciones de cooperación. En estas últimas, dos organizaciones actúan conjuntamente para la resolución de un problema común³¹⁸.

Sin embargo, ciertos autores los distinguen en el sentido de que la cooperación supone que dos o más administraciones actúan conjuntamente en ámbitos que son de su respectiva competencia en una situación de igualdad y con un mismo poder de dirección sobre el servicio objeto de la cooperación.

³¹⁸ NIETO GARRIDO, E., (1996), Op., cit Pág., 335. Expone que la doctrina, la jurisprudencia e, incluso, el legislador equiparan el concepto de colaboración con el de cooperación en base a la voluntariedad que preside este tipo de relaciones y por contraposición a las relaciones de coordinación, en las que la voluntad del Ente coordinado no es un factor determinante de las mismas. Ahora bien, estas consideraciones hacen referencia a los conceptos de coordinación y cooperación o colaboración, no ya como integrantes de un principio general del Derecho que preside las relaciones interadministrativas, sino como competencias concretas atribuidas a las diferentes Administraciones públicas.

Siguiendo la construcción doctrinal, en la colaboración una Administración ayuda a otra en el ejercicio de una competencia que es de la titularidad de la Administración que recibe la ayuda, pero no de la Administración que la presta. Por ello su posición en esa relación no es igual a la de la Administración que es titular de la competencia.

En nuestro caso la ley de municipios en arto 62 párrafo 2 expresa: "En virtud de la Autonomía Regional y Municipal y en aras de una eficiente y racional prestación de servicios a la población, se deberán establecer entre los gobiernos municipales y regionales correspondientes relaciones de coordinación, cooperación, mutua ayuda y respeto a cada una de las esferas de competencia".

Las relaciones de cooperación o colaboración son las relaciones normales que deben existir entre dos Administraciones, incluso cuando ejercitan competencias propias pues, como hemos visto, la limitada capacidad económica de los Entes locales, sumado a la conciencia de que los intereses locales han dejado de tener este carácter, conduce, según señala ENTRENA CUESTA, a la proliferación de lo que se ha denominado una Administración mixta en la que nos encontramos con servicios que se prestan, gracias a la colaboración de dos o más Administraciones³¹⁹

En este caso tenemos de ejemplo el Registro Civil de las Personas³²⁰, regulado en el arto 7 LM y que está dentro de las atribuciones de las competencias propias del municipio. Esta competencia se desempeña en colaboración con otras instancias administrativa del Estado como es el Consejo Supremo electoral (CSE). De acuerdo al arto. 8 LM, establece, que el Registro del Estado Civil de las Personas es una dependencia administrativa del gobierno municipal y se registrará, además, de lo dispuesto en la ley de la materia, conforme las directrices, normativas y metodologías que dicte el Consejo Supremo Electoral.

³¹⁹ ENTRENA CUESTA es mencionado por FONTANA PUI A., (1987) "Las Relaciones Interadministrativas en la Ley Reguladora de las Bases De Régimen Local". REAL núm. 235-236. pág. 660.

³²⁰ El registro central del estado civil de las personas está formado por la trascripción de los asientos inscritos en los registros de los 153 municipios en lo que está dividido el país, 25 oficinas de registros auxiliares y 18 oficinas en los hospitales de las cabeceras departamentales, contándose así mismo con un archivo automatizado, el cual se desarrolló a partir de 1992 previo al inicio de la cedulaación ciudadana.

En este caso, se observa que varias administraciones se relacionan entre sí, para prestar un servicio a la ciudadanía bajo las normas que dicta el CSE.

El Consejo Supremo Electoral brinda asistencia técnica y metodológica, papelería, formularios para las debidas inscripciones y complementariedad de información cuando la alcaldía no puede encontrar los datos en sus archivos.

El Ministerio de Salud (MINSA), extiende los certificados de nacimientos, requisito para las inscripciones, aunque cuando las mujeres dan a luz en sus casas. (En ocasiones el MINSA no quiere extender los certificados de nacimientos).

Los tribunales en materia civil dictan resoluciones o sentencias que modifican el estado civil de las personas.

Notarios: A través de escrituras públicas de reconocimientos de hijos, rectificaciones y las actas de matrimonio, también modifican el estado civil de las personas

Los consulados de Nicaragua en el extranjero que mantienen relaciones directas con los registradores del estado civil de las personas.

A pesar de las limitaciones materiales en el municipio, el sistema de relaciones interadministrativas funciona relativamente, ya que las diversas instancias involucradas en la prestación del mismo, han desarrollado iniciativas encaminadas a mejorar la prestación del servicio, como por ejemplo la modalidad de acercar el servicio a los ciudadanos en las comunidades, lo cual permitió incrementar sustantivamente el registro civil y por lo tanto hacer prevalecer los derechos de los ciudadanos.

Sin embargo, es importante tomar en consideración que a pesar de las buenas relaciones que desarrollan las instancias involucradas, las limitaciones materiales, financieras, técnicas y geográficas tienen su efecto directo en la efectividad del servicio a los ciudadanos. En estas condiciones que tiene el municipio, es necesario tomar en cuenta las iniciativas locales para mejorar el servicio, pero adicionalmente incrementar el presupuesto para lograr llevar el servicio en igualdad de condiciones a los ciudadanos.

Otro elemento importante a considerar en este servicio es que, en el marco de las relaciones interadministrativas a todos los niveles de la necesidad de reglamentar las mismas. También para disminuir considerablemente el carácter discrecional de los involucrados que en su mayoría son funcionarios públicos.

En estudios realizados por FUNDEMUCA, plantea que la implementación de modelos autonómicos desde la comprensión municipal pone el acento en las capacidades y potestades de coordinación interinstitucional con los programas de actuación políticas- administrativas adoptadas por el gobierno central y local, lo cual lo lleva priorizar los canales de comunicación y relacionamientos técnicos –políticos a lo interno del municipio, como entre éste y otros órganos gubernamentales³²¹.

Ya la Constitución nicaragüense ordena un deber genérico de colaboración entre las distintas instancias de poder del Estado y las distintas administraciones territoriales (artos 129 Cn y 177 párrafo 4º). La ley de municipios contiene todo un apartado para regular sus relaciones con el gobierno nacional, sin embargo, dicha norma jurídica está lejos de ser obedecida.

"El principio de colaboración implica, expresa NIETO GARRIDO, (1996:333), de una parte, el respeto y la no perturbación de las competencias asumidas por las respectivas administraciones públicas y, de otra, una actitud positiva llegando, incluso, a activar las propias competencias para facilitar el desarrollo de las funciones y competencias de las otras administraciones públicas."

En Nicaragua los niveles de gobierno territorial destacan espacio de colaboración entre el gobierno central y el gobierno municipal, estos espacios generalmente se confunden con influencia de carácter político, así como en el reparto de la asignación de recursos financieros, donde muchas

³²¹FUNDACIÓN-DEMUCA (2011), "Territorialización de políticas públicas .Coordinación interinstitucional en Centroamérica y República Dominicana". – San José CR: DEMUCA 1ª Edición, Costa Rica., Págs. 44, 45.

veces las consecuencias y efectos emanados de unas y otras que los lleva en una posición de desventaja.

En este caso se puede observar en las delegaciones territoriales del Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales (MARENA), no han logrado desarrollar un manejo estratégico de los asuntos públicos de la gestión ambiental. Las funciones que realizan hacia los municipios carecen de una estrategia que potencie el actuar de las mismas en su vinculación con los gobiernos municipales y regionales y de coordinación interinstitucional. MARENA por su parte debe contemplar el traslado de decisiones y responsabilidades hacia su nivel inferior. Esto influye negativamente con la ejecución de las acciones estratégicas territoriales, ya que el análisis indica la falta de coordinación en los territorios.

La falta de una instancia en el MARENA en nivel central que se ocupe del control de los procesos de elaboración, legalización y aplicación de competencias desconcentrada y descentralizada de los instrumentos normativos, planeación y gestión ambiental, pone de manifiesto ser un factor de roce entre las delegaciones territoriales y las municipalidades.

El marco jurídico actual sobre la opinión de los municipios en los contratos de explotación racional de los recursos naturales ubicados en el municipio respectivo, está cargado de centralismo, es decir las decisiones fundamentales están sujetas a las instituciones del nivel central, éstas actúan como si el municipio no fuese parte del mismo Estado; lo cual conlleva muchas veces a desconocer las realidades de cada territorio municipal, pasando por encima de la autonomía municipal y debilitando la participación del municipio en la preservación, conservación y rescate del medio ambiente y los recursos naturales, como parte del Patrimonio Nacional.

La autonomía municipal está siendo seriamente afectada con la legislación vigente, por un lado los municipios no tienen la más mínima incidencia para decidir sobre el futuro de sus riquezas debido a que otros toman las decisiones que luego les afectará de forma directa y definitiva en detrimento de la calidad ambiental y el desarrollo socioeconómico de su municipio; además se supeditan no sólo al nivel central, sino regional, en ambos casos la autonomía municipal está muy por debajo de las voluntades y decisiones de estos niveles de gobierno.

Ahora frente a los cambios globalizadores, no se puede hablar en este mundo moderno que las competencias las va a ejercer el gobierno local de manera absoluta sin intervención alguna de otro Ente, a como señalan los tratadistas en el tema de competencia local. Destacamos lo expuesto por SOSA WAGNER (1988:120) cuando expresa: "Tenemos que conjugar el principio de la autonomía local con el principio constitucional de la unidad del Estado, es decir, la autonomía municipal no es la individualización o enajenación de la municipalidad respecto a las actividades del gobierno central; sino más bien que las municipalidades deben coincidir con la estructura del Estado".

La forma de organización del Estado supone una distribución de competencias entre el Estado central y el municipio, en relación de diversas materias o sectores que componen el actuar de público; de ahí que el reparto de responsabilidades entre el gobierno central y los gobiernos locales sean complejos, pero funcionan bien cuando es claro, y cuando las responsabilidades propias de cada nivel están relativamente bien definidas.

El Estado nicaragüense es un Estado unitario con Entes territoriales que tienen autonomías, locales y regionales. Se constituye entonces un Estado complejo en que los tres niveles de gobierno, nacional, regional y local tienen como finalidad la satisfacción de las necesidades de una misma población. De allí la necesidad de una armoniosa relación interadministrativas, relación que debe de ser de cooperación y no de confrontación (relación entre Estado y regiones y entre regiones y municipios).

De forma general podemos decir que no queda muy claro el rol de los tres niveles de gobierno de la Administración Pública, al no existir mecanismos legales institucionalizados, ni de coordinación, control y cooperación. Siendo esto aplicable, en la relación de la Administración Central y las Administraciones Municipales; aunque la Ley contempla la coordinación y la cooperación entre ambos niveles de gobierno, sin embargo, no se han definido mecanismos y procedimientos para su efectividad y seguimiento.

En nuestra historia jurídica, el derecho administrativo nicaragüense ha carecido de una ley única que regule el procedimiento administrativo, razón por la que, tradicionalmente, dicha materia ha

sido regulada por normativas dispersa e incoherente, lo que ha provocado que rijan en la actualidad una multiplicidad inmensa de procedimientos administrativos carentes de la más mínima uniformidad e, incluso, contradictorios entre sí.

II. Supuestos jurídicos³²² - políticos del sistema competencial municipal: la descentralización y el principio de subsidiariedad

II.1. La descentralización en Nicaragua

El enfoque del municipio, así como su autonomía para la gestión de sus intereses se lo otorga la Carta Magna y en dicho texto fundamental se le reconoce dentro de la estructura territorial del Estado, cuando proclama "El territorio nacional se dividirá para su Administración, en Departamentos, Regiones Autónomas de la Costa Caribe y Municipios. Las leyes de la materia determinarán su creación, extensión, número, organización, estructura y funcionamiento de las diversas circunscripciones territoriales". (Arto 175 Cn)

A partir de esta declaración constitucional, la autonomía tiene una dimensión administrativa que alimenta pues, uno de los ordenamientos territoriales en que se expresa desde el punto de vista la organización territorial. En esta misma dirección y con sumo acierto expresa FONT I LLOVET T. (1995:105) "Se trata, en definitiva, de hacer operativa la autonomía local, a través de los principios constitucionales de pluralismo político, de estructura democrática de la administración municipal, de eficacia en el servicio objetivo de los intereses generales y de descentralización". Pues el correlato de la descentralización es la autonomía.

Como se puede observar, los textos constitucionales y las leyes afirman que el Estado nicaragüense es un Estado de Derecho, con una organización administrativa plural, este pluralismo administrativo es ante todo una consecuencia de la pluralidad de niveles de gobierno que la

³²² VÉLEZ RODRÍGUEZ, (2003:15), define el Supuesto Jurídico como la hipótesis normativa de cuya realización se derivan las consecuencias jurídicas.

Constitución reconoce, expresado en los siguientes artículos de la Constitución; Arto, 6 “La nación nicaragüense se constituye en un Estado democrático y social de derecho; arto 130 “Ningún cargo concede, a quien lo ejerce, más funciones que aquellas atribuidas por la Constitución y las Leyes”.

Asimismo, proclama la división de poderes en el arto 129 Cn “Los Poderes Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Electoral, son independientes entre sí y se coordinan armónicamente, subordinados únicamente a los intereses supremos de la nación y a lo establecido en la presente Constitución”. No obstante, la administración pública no solo comprende el Estado central como tal, sino la Administración de las Comunidades Autónomas de la Costa Caribe y los Municipios que son Entes territorialmente descentralizados en el país según el arto 175 Cn”.

No cabe duda que la Constitución nicaragüense introduce los principios de descentralización (arto, 175. Cn) cuyo principal requisito es el de autonomía y que la misma Constitución le imprime esa garantía (arto, 177. Cn). Así lo afirma SÁNCHEZ MORÓN (2005:83), cuando expresa que el "Correlato de la descentralización es la autonomía, que hace referencia a un poder limitado dentro del Estado, por extenso que sea, y que no se predica por contraposición o rechazo de la soberanía estatal".

Ahora bien, "la autonomía implica, en el caso de los Ente territoriales (Comunidades Autónoma, Municipios, Provincias e Islas, y otras Entes locales) no solo la capacidad de ejercer un conjunto de competencias bajo la propia responsabilidad, sino la de imprimir a la acción de gobiernos y administración una orientación política propia, que puede ser distinta de la de gobierno del Estado. Naturalmente, en el ejercicio de las propias competencias y sin perjuicio de la coordinación y cooperación entre las diferentes administraciones" (SÁNCHEZ MORÓN, 2005: Pág. 83).

A partir de la norma constitucional de 1987, Nicaragua comienza un proceso de descentralización. A juicio de diferentes especialistas, el proceso de descentralización nicaragüense no es nuevo ni

reciente. "Algunos de ellos ubican sus orígenes en la década de los 70 y otros en la de los años 80. Independientemente de sus inicios, lo cierto es que el proceso comenzó a profundizarse desde la década de los 80, al mismo tenor que el resto de América Latina; algunos de los hechos que marcaron la pauta del proceso fueron":³²³

- La regionalización territorial para desconcentrar el poder político.
- La apertura de debate sobre el papel de los gobiernos municipales dentro del Estado.
- Surgimiento de contradicción entre rol de gobiernos municipales y gobiernos regionales.
- Discusión y aprobación de una ley de municipios donde se define la autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos municipales; así como su elección por el voto popular.
- Establecimiento de competencias y plan de arbitrio, a través de la ley de municipios.

En las décadas siguientes (1990-2007) se ahonda a trabajar sobre este tema de la descentralización, su escenario principal es el municipio y el reparto de competencias.

II.1.1) Enfoque jurídico y político en que se basa de la descentralización en Nicaragua

En el cumplimiento de los compromisos que asumió el gobierno de Nicaragua en Estocolmo en el 2001, se realizaron muchos esfuerzos por cumplirlos. Uno de esos esfuerzos fue la elaboración de una propuesta de política nacional de descentralización y desarrollo local³²⁴.

³²³ Centro de Investigaciones de la Comunicación (CINCO), (2006), "La descentralización en Nicaragua: diagnóstico del proceso". Managua, Pág. 34.

³²⁴En 1972, en Estocolmo, se dio la primera conferencia internacional para tratar específicamente el reto de un nuevo proceso de desarrollo donde la humanidad pueda vivir en armonía con el entorno natural. Veinte años más tarde, en 1992, se realiza la conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, (CNUMAD). Nicaragua firma dicho compromiso el 23 de mayo del 2001 en Estocolmo.

No obstante, el proceso de descentralización en Nicaragua se había comenzado a profundizar a partir de 1987, con la aprobación de las primeras leyes sobre la autonomía municipal y autonomía de las regiones autónomas de la Costa Caribe, año en que también se aprobó una nueva Constitución Política, la cual consignaba estos principios. En 1995 se reforma la Constitución Política, dichas reforma vino a cambiar completamente la situación jurídica del municipio; profundizó el principio de autonomía municipal y se amplió el ámbito competencial en el artículo 177, igualmente se reforma la ley de municipios, reafirmando el postulado constitucional en la ampliación de competencias y su gestión, define que el municipio es la expresión del Estado en el territorio.

Otro factor importante que se dio en este proceso fue la aprobación de la ley de transferencias municipales. Con la aprobación de esta ley se cumplió con el mandato de la reforma constitucional de 1995, que establece la obligatoriedad de destinar un porcentaje suficiente del presupuesto general de la república a los municipios del país, orientada a dar satisfacción al principio de suficiencia financiera.

Siguiendo con el proceso, en 1997 se estructuró la Comisión Sectorial para la Descentralización (CSD), se redactó el primer borrador de la política nacional de descentralización y se aprobó la ley de Organización, Competencias y Procedimientos del Poder Ejecutivo (Ley 290). Esta ley contiene las definiciones de lo que legalmente se entiende por desconcentración y descentralización en Nicaragua. Conceptos que contradicen con lo estipulado por la doctrina sobre la materia, y se limitan conceptualizar la “Descentralización Administrativa” que al tenor del arto 4, párrafo 3ro, de la ley 290, señala que:

“La descentralización es una forma de organización administrativa, en la cual se confiere, a través de una ley a un órgano, autonomía técnica y administrativa para ejercer determinadas competencias administrativa. Se le otorga patrimonio propio y personalidad jurídica, existiendo control o tutela del presidente de la

república o del ministerio al que estén vinculados. El director del Ente es nombrado por el presidente de la República o por la autoridad establecida de acuerdo a su ley creadora”³²⁵

FRAGA G. (1993:198), define la descentralización administrativa: "es la forma de organización administrativa que, en términos generales consiste en confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración central una relación que no es la jerarquía, pero sin que dejen de existir respecto a ellas las facultades indispensables para conservar la unidad de poder"."

Se puede notar que en la definición de la ley 290 ley de organización y competencia del poder ejecutivo), está muy lejos de lo que expresan en la doctrina por descentralización administrativa. Este concepto no es del todo independiente, pues deja un control o tutela del poder ejecutivo hacia el Ente descentralizado, no hay semejanza entre sí en la relación jurídica de igualdad, que no es la de jerarquía y la transferencia de funciones del Ente central a un Ente autónomo. Tal definición que la ley 290 preceptúa esta más dirigida al concepto de desconcentración que al de descentralización. Ejemplo: el Banco Central de Nicaragua. El presidente de la República destituye y sustituye al presidente BCN si este no cumple con la dirección del gobierno en su política económica³²⁶.

³²⁵Arto 4, 3ro. párrafo de la ley No 290. ley de organización, competencia y Procedimiento del poder ejecutivo, en concordancia con los artículos de la Constitución Política en los arto. 150. "Son atribuciones del Presidente de la República, las siguientes: inciso 6. Nombrar y remover a los ministros y viceministros de Estado, presidentes o directores de entes autónomos y gubernamentales. Arto 151. "El número, organización y competencia de los ministerios de Estado, de los entes autónomos y gubernamentales y de los bancos estatales y demás instituciones financieras del Estado, serán determinados por la ley." Arto .183. "Ningún poder del Estado, organismo de gobierno o funcionario tendrá otra autoridad, facultad o jurisdicción que las que le confiere la Constitución Política y las Leyes de la República".

³²⁶ La inesperada separación de Antenor Rosales como Presidente del Banco Central de Nicaragua (BCN), ha desatado suspicacias dentro la clase política y económica del país, debido a la posición técnica que tomó el funcionario en relación a la propuesta del Presidente Daniel Ortega de disponer el 1% de las reservas internacionales del país, para depositarlas a las arcas del propuesto Banco del Alba, (BALBA). Rosales declaro ante la Prensa que las reservas Internacionales en poder del Banco Central, "no se manejan a gusto y capricho de alguien "y agregó que las mismas se manejan de conformidad a la Ley Orgánica del BCN que manda que garanticemos liquidez, seguridad y rendimiento.

Es evidentemente que el concepto de descentralización, se remonta a épocas anteriores, dicho concepto se dinamizó a partir del debate sobre la crisis del Estado del bienestar y la propuesta del nuevo modelo de Estado mínimo propugnado por la corriente neoliberal. Desde ese momento, la descentralización es y ha sido vista, como una condición fundamental para la reforma y establecimiento de nuevos modelos de Estado, más pequeños y eficientes.

En la búsqueda de poder definir la descentralización, instituciones como el Banco Mundial, definieron la descentralización como “la transferencia de autoridad y responsabilidades para el ejercicio de la función pública, desde el gobierno central hacia los gobiernos intermedios, locales u organizaciones casi independientes del gobierno y/o del sector privado”³²⁷

Para ORTEGA HEGG (2000:25), la descentralización en Nicaragua, la define como el “proceso mediante el cual se transfieren competencias, recursos y poder político desde el gobierno central a instancias del Estado cercanas a la población, dotadas de independencia administrativa y legitimidad política propia, a fin de que, con la participación de la población y en su beneficio, se mejore la producción de bienes y servicios”

La descentralización por región o territorialidad, consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial (FRAGA, G. 1993:218).

Este tipo de descentralización, la política territorial, encuentra su fundamento en que permite a los ciudadanos hacer efectivas sus aspiraciones democráticas. Permite a la población elegir libremente las autoridades que les representarán, y la posibilidad de una gestión más eficaz de los servicios

Rosales cometió un gran error: hacer declaraciones sobre procedimientos gubernamentales como si estuviese en Europa, Estados Unidos, es decir, en una democracia madura. Un presidente de Banco Central en cualquiera de dichos países puede advertir a los medios la necesidad de agotar ciertos requerimientos administrativos, antes de comprometer las reservas nacionales, sin sufrir mayores consecuencias. Pero en Nicaragua es causa de perder el puesto. Artículo de “La Prensa”, Diario de circulación nacional, del 20 de febrero 2012.

³²⁷ Véase a What is decentralization? Decentralization.net. Web del Banco Mundial. www.bancomundial.org

públicos y, por tanto, una realización más adecuada de las atribuciones que al Estado le corresponden. Esto hace que la relación que existe entre población y gobierno sea más cercana, eficiente y real.

La descentralización es una opción política, porque dicta las directrices en la forma en que se puede organizar el Estado (organización política), para la realización de sus actividades. La descentralización, contempla el traspaso de competencias hacia otros Entes y fomenta la participación de la sociedad civil en la gestión pública. En este aspecto el Jurista ENTRENA CUESTA (1966:133), considera la descentralización, en un aspecto jurídico como, el fenómeno en virtud del cual se transfiere competencias de la administración directa a la indirecta, en su condición tal disminuye la tutela o la vigilancia de aquella sobre esta³²⁸.

La descentralización, territorial, presupone la existencia dentro de un Estado de distintos niveles territoriales de gobierno dotados de autonomía. Este tipo de descentralización tiene un significado político, tanto si conlleva el reconocimiento de una potestad legislativa autónoma (caso de las comunidades autónomas y de los gobiernos locales), pues da lugar a un reparto de poder político entre distintas instancias de gobierno representativas todas ellas de las respectivas comunidades o colectividad territorial y elegidas por los ciudadanos (SÁNCHEZ MORÓN, 2005: 83)

Para A GUAITA, U. (1975: 275), la verdadera y propia descentralización es la territorial, la que se lleva a cabo en favor de las entidades o corporaciones locales: en nuestra actual estructura administrativa, municipios y provincias. Es natural que sea la más apetecida por los particulares, como lo suele ser también que el Estado sea más o menos perezoso en realizarla.

³²⁸ Para ENTRENA CUESTA, (1966:133) “La administración indirecta son los entes públicos menores que juntos con el Estado tiene encomendada la realización de los fines públicos o sea la administración descentralizada y administración directa es la administración central.

Al revisar estos conceptos doctrinarios, así como la legislación nicaragüense, se deduce que la Constitución y las leyes establecen que el régimen administrativo en Nicaragua tiene dos niveles, el central y el local refiriéndose a los municipios como Entes descentralizados por territorio.

También la ley 290 hace una anotación explícita hacia los Entes descentralizados por territorio cuando expresa: que la “coordinación armónica el poder ejecutivo como parte integrante del Estado, actuará armónicamente coordinado con los demás poderes del Estado, con los gobiernos regionales de las regiones autónomas y los gobiernos municipales, todo de acuerdo a la Constitución Política y las leyes” (artículo 6. ley 290).

Según la doctrina y la legislación nicaragüense, los municipios y las Regiones Autónomas de la Costa Caribe son Entes de descentralización político territorial, de la cual se han esbozado las siguientes características³²⁹:

- El reconocimiento de una personalidad jurídica de derecho público.
- La concesión por el Estado de derecho público a favor de esa persona jurídica.
- La existencia de un patrimonio cuyo titular es la propia entidad descentralizada y administran de manera independiente del estatal.
- La existencia obligatoria de uno o varios órganos de representación popular.
- Designación de las autoridades de la entidad, mediante el sufragio popular.
- En el ejercicio de sus atribuciones no se encuentra subordinado a ningún órgano del gobierno central.
- Se encuentra sometido a la fiscalización y vigilancia de los recursos públicos por el órgano constitucional encargado del control de los fondos públicos.

³²⁹Véase a ESCORCIA, J., Op. cit., Pág. 357
384

Los municipios se les consideran Entes territorialmente descentralizados, no todos llenas estos requisitos aquí expuestos. Al respecto el tratadista GABINO FRAGA dice que “no siempre los organismos pueden gozar de personalidad jurídica y de patrimonio propio frente a un órgano descentralizado”³³⁰. En el caso de los municipios más pobres de Nicaragua que no cuentan con recursos propios o poseen un patrimonio exiguo, se ve la importancia de una descentralización, fiscal. Más aún si las reformas tributarias impulsadas por el gobierno central, van en detrimento sistema tributario municipal nicaragüense.

Otro requisito fundamental que se encuentran en la organización descentralizada, son los controles del Estado, ya que mediante la descentralización no se crean órganos independientes del Estado, sino que simplemente constituyen una técnica de organización administrativa, encaminada a la mejor prestación de determinados servicios públicos. Así mismo en cuanto a los actos que los funcionarios descentralizados realizan o dictan, existe el órgano de la Contraloría General de la República o los jueces de la materia a quienes se les encargan el control. Los municipios como Entes territorialmente descentralizados, la ley de municipios, señala en qué la autonomía consiste en la sujeción del municipio a la Contraloría General de la República (CGR), igualmente como sujeto de control por el contencioso administrativo, (arto 3, inciso 5 LM).

La descentralización territorial es una fórmula distribución vertical de poderes, que conlleva, como es lógico, la atribución a los Entes descentralizados de la responsabilidad del ejercicio de actividades administrativas y de la prestación de servicios públicos. En consecuencia, tiene una dimensión administrativa (SÁNCHEZ MORÓN, 2005: 83).

En Nicaragua, los municipios, en teoría son Entes descentralizados del Estado, pero estos han sido vistos a lo largo de la historia como apéndices del gobierno central, donde los jefes políticos han

³³⁰En los entes descentralizados FRAGA G. Op., cit., Pág. 200, señala “que no siempre gozan de patrimonio propio y personalidad jurídica como es el caso del departamento del distrito federal que a pesar de tener aquellas características conserva su calidad de órgano centralizado”.

actuado como jefes de los alcaldes. Estos figuraban como delegados de confianza de quien detentaba la presidencia de la República y se tenía una estructura piramidal³³¹.

En la actualidad el presidente de la República tiene un partido con liderazgo personalizado sin institucionalidad interna, con un aparato partidario que tiene capacidad de intervención y cobertura territorial, a través de la figura del secretario político y son los encargados de llevar un control de las actuaciones del gobierno municipal en las alcaldías donde gobierna el partido de turno.

En los países que tienen una trayectoria política democrático-constitucional, la distribución vertical del poder político ha alcanzado grandes dosis de racionalidad³³². Dicho criterio se puede observar en Nicaragua, aunque su democracia es joven, ha dado un salto cuantitativo con la reforma constitucional de 1995, que ha venido a cambiar en algo la situación en el país, entre los poderes del Estado y a favor de los derechos y garantías de los gobernados.

II.1.2) El reparto de competencias en el contexto del proceso de la descentralización

El proceso de la descentralización planteada debidamente, debe tener como principal objetivo satisfacer las necesidades de la población para obtener una mayor eficiencia y efectividad en la prestación de servicios estatales en todos sus niveles. Además de fomentar una mayor participación ciudadana, fomentando una cultura de responsabilidad compartida³³³.

³³¹Este referente lo podemos observar actualmente donde “la base sandinista, sus liderazgos locales no necesitan de una institucionalidad local para canalizar demandas hacia arriba, la estructura vertical del partido reemplaza esto, mientras que por otro lado, les basta ocupar el espacio intermedio y local para administrar y controlar hacia abajo. Varios estudios corroboran esta afirmación. En particular, las investigaciones sobre procesos participativos y los consejos de poder ciudadano realizados por la RNDDL de Nicaragua” Ver el trabajo consultoría de ROBERTO STUART, (2011). “Consejos del poder ciudadano y gestión pública en Nicaragua”, CEAP Nicaragua. ÁNGEL SALDOMANDO (2011) “Situación de la Descentralización En Nicaragua”, Pág. 16.

³³²SAMANIEGO GONZALO (1988) Op. cit., Pág. 1124

³³³En el documento “*Estrategia Nacional de Descentralización*” se plantea que, la descentralización no se limita a su intrínseca capacidad de profundización de la democracia, sino que va más allá, como instrumento fundamental para enfrentar tres grandes retos del país: el desarrollo local, la reducción de la pobreza y la reforma del Estado y

En Nicaragua los municipios son entidades prestadoras de servicios, además de ser gestoras del desarrollo local que tienen competencias propias, compartidas y delegadas. La ley de municipios les ha atribuido carácter de competencia propia establecido en el artículo 7, como: ornato público, construcción, mantenimiento de calles, aceras, andenes, parques y otros.

Además de las competencias propias, el municipio tiene las competencias delegadas. La ley de municipios (a diferencia de la Ley de Autonomía Regional de la Costa Caribe) explícitamente prevé en el artículo 9 la posibilidad que el municipio pueda ser delegatario de competencias de la Administración central para la prestación de servicios públicos. Esto configura las competencias delegadas, cuya justificación reside en la capacidad potencial de los municipios de mejorar la eficiencia del gasto público en la prestación de servicios de competencia de la administración central, pero no deja claro apegado a que reglas se someterá la competencia delegada en cuestión y bajo de que parámetros se va a negociar la función delegada. Aquí hay un vacío en la ley.

En el proceso de la descentralización se efectuaron el traslado de nuevas competencias a las municipalidades, en los temas de educación primaria y salud. Dicho traslado se efectuó sin apoyo institucional y sin nuevos recursos, el municipio quedó en una situación de desventaja. En primer lugar, porque tenía que lidiar con algunos problemas para los cuales no estaban preparadas técnica ni administrativamente; y, en segundo lugar, porque las normas y procedimientos, no eran definidas en algunos temas, provocando discrepancias en cuanto a las responsabilidades institucionales respectivas.

Teniendo la base legal el municipio para asumir las competencias delegadas en el proceso de la descentralización, se comenzó a realizar un convenio con 21 alcaldías, que en términos general se dieron pocas condiciones iniciales a la firma de dicho convenio.

Todo el proceso que se ha operado, ha significado la transferencia de nuevas competencias y funciones a las autoridades municipales, sin embargo, esto no se ha acompañado con los recursos necesarios. Pero, además, sin contar con una estrategia y un plan de desconcentración acordes a las capacidades y el fortalecimiento de las alcaldías³³⁴.

Pese a todo, el proceso de descentralización se iba desarrollando paulatinamente. Dicho desarrollo empieza en los la década de los ochenta, en este período, se sientan las bases jurídicas para que el proceso de descentralización se desarrolle a través de la asignación formal (mediante leyes) de competencias y los recursos económicos y técnicos.

En los dos períodos siguiente 1996-2001 y 2002-2006 se generaron tendencias nuevas. Este período puede considerarse como una fase larga en la que más crecieron las expectativas sobre la descentralización, al mismo tiempo que se generaron nuevos actores y nuevas relaciones entre ellos, sin embargo, muchas de esas expectativas y esfuerzos no tenían un fundamento real y legal³³⁵.

Estos esfuerzos se concentraron en dos procesos paralelos: el primero, en la búsqueda de formulación de una política de descentralización; el segundo, la descentralización de hecho, el cual se había materializado a través de experiencias pilotos en los sectores salud, educación y servicios de agua potable. Dichas transferencias de competencias a las municipalidades, se realizó con los programas de fortalecimiento municipal institucional impulsados por la cooperación externa.

Estas experiencias con Entes sectoriales, no contaron con un marco jurídico que efectivamente traslade funciones, recursos y poder decisorio a Entes autónomos de carácter local. En todo caso son experimentos de desconcentración administrativa. En esta modalidad "el Ente local exhibe un

³³⁴ Centro de Investigaciones de la Comunicación (CINCO), (2006), "La descentralización en Nicaragua: diagnóstico del proceso". Managua, Pág. 56

³³⁵ SALDOMANDO, A., (2011) O, cit., Pág. 9

contenido meramente formal, conservando el poder central el ejercicio sustancial de dicha competencia³³⁶".

ORTEGA HEGG (1996:50), ha acertado muy bien cuando dice que "Las características del proceso descentralizador nicaragüense, que se inició sin una ley, ni una estrategia previa, ni una instancia rectora del proceso, ha tenido la ventaja de encontrar un camino de ensayos de mucha flexibilidad, pero en algunos casos ellos conllevan a situaciones de incertidumbre para los entes receptores. El proceso debe de encontrar un marco legal adecuado".

Entre 2001 y 2003, se dio el proceso de la formulación de una Política Nacional de Descentralización para el Desarrollo Local (PNDEL), a cargo de la Comisión Sectorial para la Descentralización (CSD). Según sus formuladores, la PNDEL fue concebida como un "marco de referencia político e instrumental para la desconcentración y descentralización del Estado hacia los niveles territoriales de administración", pero no define el Estado moderno y descentralizado que se pretende alcanzar, se puede observar que no hay una visión clara del gobierno sobre la política y el proceso de la descentralización.

En el año 2006 se aprueba el Decreto de la Política Nacional de Descentralización y Desarrollo Local. Este decreto contiene un balance de lo realizado y se alimenta de una serie de definiciones tomadas de las leyes existentes (entre ellas la de descentralización adoptada por la ley 290). Contiene los principios rectores del proceso y establece como objetivos contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de la población acercando las decisiones de la administración pública a la ciudadanía, favoreciendo el diálogo público entre otros.

Importante destacar que este documento fue de circulación restringida y además de ser engavetado, quedó en papel mojado.

³³⁶PALAZZO, et al. (1992). Op. cit, Pág. 104
389

Se puede observar que a partir del 2006 las políticas de descentralización no solo tiene un lento desarrollo en Nicaragua, también se ve obstaculizada en Centroamérica y República Dominicana por la falta de voluntad de política, derivada de una herencia y cultura institucional proclive a la concentración del poder y la jerarquización de las políticas públicas. DEMUCA, (2011:24).

En el período del 2007-2017 el Gobierno de Nicaragua, con el liderazgo de la Secretaría de la Presidencia y la coordinación del Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (INIFOM) construyó una política de descentralización del Estado bajo el enfoque de democracia directa que sería publicada oficialmente y ejecutada a partir del año 2010, pero en la práctica esto quedó solo en el documento.

La descentralización en Nicaragua fue en realidad un objetivo limitado de política de la reforma del Estado y un proceso fuertemente condicionado. Y en parte fue inducido por la cooperación internacional; estuvo en la agenda política, pero nunca fue un compromiso estratégico de los principales actores con poder.

II.1. 3) Camino a la Neo-centralización

A partir del 2007, Nicaragua emprende nuevos cambios en la reestructuración y funcionamiento del Estado, cuyo propósito es construir una nueva institucionalidad en el sistema político en lo cual se recurre a diseminar nuevas prácticas políticas y organizativas, así como al desarrollo de nuevas tendencias estructurales de poder, teniendo como eje de integración la co-presencia del Estado con los nuevos actores y sus prácticas.

Se puede apreciar que el ejecutivo se sumó el control de todas las posiciones claves: Contraloría, Corte Suprema de Justicia, Asamblea Nacional. Detiene así un blindaje institucional que legaliza sus acciones, sean estas discrecionales, contra la ley o en el marco de la ley. "Frente a esta dinámica, la descentralización se presentaba como un animal raro, por sus expectativas, la diversidad de sus actores y potencialmente un peligro real, porque requiere una institucionalidad propia, difícil de controlar por el esquema centralizado y las líneas jerárquicas partidarias desde la presidencia hasta los alcaldes." (SALDOMANDO, A. 2011: 15)

Esta situación pone de manifiesto la construcción de una nueva organización centralizada del poder donde el orden institucional se instaura desde el poder ejecutivo, particularmente en la Presidencia de la República.

En este sentido muy bien acierta MEILÁN GIL (1989:552) cuando asevera que "una larga tradición centralizadora no puede acabarse súbitamente por una decisión, aunque ésta sea del alcance de una nueva Constitución. La experiencia revolucionaria francesa, la historia de nuestro siglo XIX y el testimonio de los cultivadores españoles de la ciencia administrativa del mismo período revelan paladinamente que la centralización es concebida como concentración de poder, racionalización, es decir, como un eficaz ejercicio del poder". Y la historia de Nicaragua lo demuestra, la dictadura de los Somoza sobrevivió 45 años con un poder centralizado.

A partir del año 2007 el gobierno en el poder, inició un proceso de revisión de la política de descentralización y se esperaba su aprobación en el corto plazo, lo cual no ocurrió. Se conoce una versión preliminar de la nueva política emitida por el Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (INIFOM)³³⁷, que se ha vuelto a posicionar como el órgano rector de la descentralización y se prevé que lo que establezca el Plan Nacional de Desarrollo Humano (PNDH) sea la orientación principal de la gestión pública.

³³⁷ El Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (INIFOM) es la instancia que debe fomentar la institucionalidad de las municipalidades e intermedia con los actores de la Administración central, no sólo para la transferencia de recursos financieros, asimismo para la creación de capacidades institucionales de gestión y administración de los recursos financieros públicos. No obstante, es criticado en cuanto a su rol, pues las municipalidades cuestionan su falta de beligerancia para defender una verdadera agenda de fomento municipal, lo cual en parte es debido a que jerárquicamente el INIFOM tiene menos poder que otros Ministerios. Actualmente se encuentra además marginado de las instancias del Gobierno Central que toman las decisiones que afectan a las municipalidades, especialmente el Ejecutivo. Tampoco ha jugado un papel relevante en el fortalecimiento de las municipalidades y en la defensa de intereses estratégicos como la ley de las transferencias y el diseño de la misma política de descentralización. Véase, Fundación Española para la Cooperación. Solidaridad Internacional. (2010). "Construyendo Estado en lo Local", Madrid, pág., 12.

Hasta ahora, (2017) la descentralización sigue en la agenda política, pero con menor intensidad, en estado casi inerte³³⁸ que en la década de los ochenta y noventa. Los avances han abonado la compleja realidad del municipio, que no concluyen con una verdadera visión del modelo de Estado y gobierno que eventualmente asegure una verdadera descentralización.

Las características de la nueva propuesta gubernamental señalan como lógica dominante una subordinación más pronunciada, al mismo tiempo que intensifica la dependencia del ejecutivo, reproduce lo mismos problemas de representación y legitimidad que ya existían, agravándolos. Es decir que lo Ente territoriales se ubican en un contexto de recentralización del poder y no de descentralización

Pese a la política neo-centralista, la organización civil agrupada en diferentes gremios, ha expresado que es necesario replantear la descentralización, no como un componente entre otros del proceso de reforma del Estado y modernización de la administración pública, sino más bien como eje central y verdadero motor de este proceso. El proceso no puede limitarse a la descentralización en el sentido estricto de transferencia de responsabilidades y recursos del gobierno central a los gobiernos regionales y municipales.

La descentralización tiene que incluir, la efectiva desconcentración territorial del aparato de la administración central y, sobre todo formas de administración delegada contractual o legal de responsabilidades centrales a los gobiernos regionales y municipales. La descentralización debe apuntar a mejorar la división del trabajo entre la administración central y las administraciones de

³³⁸ En palabras del asesor de la RNDDL (Silvio Prado) expresa que: “La descentralización está estancada; incluso podría decirse que ha retrocedido, al menos la que se venían impulsando dentro de la reforma del Estado, es decir la nacional. Dos muestras: a) La interrupción de la Estrategia de Descentralización que dejó aprobada por el gobierno del Sr. Bolaños (2001-2006). El PNDH (del nuevo gobierno) dijo hace tres años que estaba en preparación una nueva, pero hasta ahora no ha ocurrido así. b) La Comisión Nacional de Transferencias Fiscales que asigna el 10% del PGR no se reúne desde el 2006. La asignación la hace INIFOM de manera centralizada. Véase a SALDOMANDO, A., (2011) Op. cit., Pág. 18

los gobiernos regionales y municipales, evitando duplicaciones y conflictos de competencias entre los tres tipos de administraciones existentes en el País.

Sin embargo, hay acciones y actividades que van más al sentido de una recentralización, se puede notar que el espíritu del concepto de la ley 290 y su reforma, ha dejado claro que no da mayor eficiencia y efectividad en las prestaciones de los servicios en todos los niveles de la Administración estatal. Por eso la necesidad de retomar el proceso de descentralización, pero con normativas jurídicas y supuesto políticos claro definidos.

Para que un "Ente sea descentralizado, ese acto creador, no es un acto administrativo ni tampoco puede ser creado por un decreto del ejecutivo en materia administrativa, sino que ha de ser creado mediante una ley, es decir una norma jurídica de la Asamblea Nacional. Los Entes descentralizados no quedan en ocasiones, a la consideración del legislador, sino que le viene impuesta por la constitución" (ENTRENA CUESTAS, 1966: 37). Tal ocurre con el principio de autonomía respecto a las comunidades autónomas de la Costa Caribe y los municipios, (artículo 177 y 181 Cn.).

Hasta el momento los procesos de descentralización se encuentran en una fase estática, debido al contexto político actual. El gobierno actual ha revisado el marco jurídico legal y la política de descentralización existente, a efectos de realizar cambios legales que respondan a una lógica de Estado centralista que apuesta por una democracia directa. Hasta la fecha no se han efectuado traslado de competencias efectivas con sus recursos, la descentralización aún está en ciernes, casi en el olvido.

GUAITA A., (1975:262) muy bien declama que:

“Una descentralización excesiva es una figura degenerada, que aboca irremisiblemente a la anarquía, que llama libertad a la anormalidad ausencia de norma, que conseguiría, no corporaciones descentralizadas, sino descentradas, sin centro alrededor del cual evolucionar progresivamente, sin un foco del que recibir calor y estímulo vital. ¿Sería acaso conveniente que la Tierra, por un despiste cósmico, abandonara su órbita y se alejara excesivamente del Sol? Nadie se siente humillado por habitar en un planeta que gira alrededor de un

astro mayor. Pero una centralización desmesurada es también nociva, porque ahoga y sofoca la libertad, que acaba languideciendo aplastada por el peso de reglamentos, controles, órdenes, prohibiciones, etc., Como el Sol, que es nuestra vida, acabaría con ella si se empeñara tozudamente en calentarnos y alumbrarnos con exceso”.

Es evidente que los dos modelos; la centralización y la descentralización pueden ser perjudiciales según que al aplicarlo se incurra o no a una exageración. Sin embargo, la experiencia que ha dejado la historia nicaragüense, nos recuerda que la centralización ha permitido desde tiempos inmemoriales, la corrupción administrativa y el abuso con los bienes públicos. A la vista está, que, de 153 municipios existentes, 60% están abandonados de la mano del progreso y sólo en días electorales alguna obra de fachada llega hasta ellos.

Desde el punto de vista teórico, cualquier de los sistemas puede ser bueno, todo depende del grado cultura y responsabilidad de los empleados y funcionarios, lo esencial es que estos se hallen sometidos a un régimen legal que permita esperar de ellos eficiencia rapidez y aciertos en la Administración Pública.

II.2. El principio de subsidiariedad como un elemento significativo en la distribución de las competencias en el ámbito local

El principio de subsidiariedad es una constante en el debate político contemporáneo desde los años ochenta, debate que se han iniciado en el seno de la conformación de la unión europea. En Nicaragua este principio aparece como un derrotero en las competencias municipales tras las reformas constitucional de 1995.

Fue realmente el Tratado de Maastricht el que lo incorporó plenamente al cuerpo del Tratado de la Comunidad Europea como nuevo artículo. 3 B (actualmente arto 5).

Al tenor del arto 5, del Tratado de Maastricht³³⁹ (ex 3 B) del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (TCE), permite actuar a la Comunidad, dentro de los límites de las competencias que le atribuye el propio tratado y de los objetivos que éste le asigna. En su apartado 2º dice textualmente:

“En los ámbitos que no sean de competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá, conforme al “Principio de Subsidiariedad”, sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada a nivel comunitario”.

Este principio, define que los gobiernos locales y/o regionales deben de brindar los bienes y servicios en los cuales son más efectivos, eficientes y económicos, se conoce como principio de subsidiaridad, cuando el nivel descentralizado los brinde con mejores rendimientos de eficiencia y eficacia. Criterio que pretende reducir la acción del Estado a lo que la sociedad civil no puede alcanzar por sí misma. Este principio es el que se aplica al proceso de integración europea para limitar la intervención de las autoridades comunitarias a los supuestos en que los Estados por sí solos no puedan ser eficaces.

VELASCO CABALLERO (2006:4), afirma que, el principio de subsidiariedad cumple dos funciones elementales en el orden jurídico. Sirve, de un lado, como concepto *explicativo* de normas o conjuntos de normas que optan por “lo próximo” frente a lo lejano. Del principio de

³³⁹ En el tratado de Maastricht hasta el tratado de Ámsterdam, se encuentran los siguientes aspectos en el tema del principio de subsidiariedad: (en resumen) el Título I de disposiciones comunes... expone “el presente tratado constituye una nueva etapa en el proceso creador de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en la cual las decisiones serán tomadas en la forma más próxima a los ciudadanos. b) En los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la comunidad intervendrá, conforme al principio de subsidiariedad sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por el Estado miembro y por consiguiente puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada a nivel comunitario c) El principio de subsidiariedad fue propiamente pensado en establecer una delimitación de las competencias entre la comunidad europea y los Estados miembros. En la actualidad hay una fuerte reivindicación para realizar este principio y acentuar de esta manera la descentralización de los poderes locales. Tratado de la Unión Europea (TUE), firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992, entró en vigor el 1 de noviembre de 1993.

subsidiariedad se avala, por ejemplo, para explicar la opción por las autoridades “más próximas” al ciudadano. La segunda función del principio de subsidiariedad es *normativa*: Su inclusión expresa en textos normativos pretende imponer una determinada forma de organización del poder, o de las relaciones entre ciudadanos y poder público. Obviamente, las dos funciones del principio de subsidiariedad están claramente conectadas:

En esta misma línea LUCIANO VANDELLI (2002: 1294), señala que el principio de subsidiaridad contiene tres elementos de alcance: *el primero* consiste en la presunción general de la atribución de competencias al nivel más próximo al ciudadano. *Segundo*, la asignación al nivel superior de un ámbito de atribuciones explícitamente enumeradas. *Tercero*, la configuración de un margen de flexibilidad en la aplicación del referendo principio, que permita a las autoridades que se encuentren inscrita en el nivel más amplio, intervenir en la esfera de actuación de las autoridades de nivel superior al nivel inferior atendiendo a la dimensión de los intereses afectados, en relación con la naturaleza del problema y los objetivos perseguidos:

Tomando las dos concepciones y desde esta perspectiva, el principio de subsidiariedad supone una necesaria división de papeles permitiendo de las tomas de decisiones lo más cerca posible del ciudadano, además con un criterio de reparto de competencias entre los niveles de gobierno respetando su autonomía.

El reparto de competencias entre los niveles de gobierno se refiere a las relaciones de mutua dependencia entre los gobiernos locales con el gobierno central; dinámica político-institucional que exige la necesidad de establecer mecanismo de coordinación entre las diversas dependencias del gobierno central y los gobiernos locales (FUNDACIÓN-DEMUCA, 2011: 37).

El principio de subsidiariedad debe de partir en la articulación territorial del Estado, de forma sencilla, plantearse en los siguientes términos: que no asuma el Estado lo que puede realizar la

Región, que no asuma la Región lo que puede realizar el municipio y que no asuma el municipio lo que pueda realizar el individuo³⁴⁰.

La autonomía municipal requiere la capacidad del Estado para implementar de forma satisfactorias el principio de subsidiariedad desde el cual se establece que una estructura superior no debe interferir en una estructura inferior, privándole de su autonomía y del pleno ejercicio de sus competencias; sino por el contrario, su función en tanto que estructura de orden superior, debe consistir en sostenerlo y ayudarlo a la consecución de sus objetivos. Coordinando por tanto las acciones de las demás instituciones vinculadas a fin de alcanzar más fácilmente los objetivos comunes a todos. (Ibídem)

El principio de subsidiariedad impugna que los gobiernos locales asuman su responsabilidad y colaboración en el sostenimiento y consecución de los objetivos generales de la nación, pues tanto el gobierno central y gobierno locales de forma articulada constituyen el andamiaje del Estado. Es importante reseñar que este principio no se refiere solamente al reparto de competencia entre los diferentes niveles jerárquicos y/o funcionales de gobierno, sino que constituye a su vez en la expresión de un concepto participativo integral de la forma de instrumentalización del Estado en las diversas dimensiones territoriales. (Ibídem: 37).

En el principio de subsidiariedad se ve claro el criterio de reparto de competencias entre los niveles de gobierno que participan en la Unión Europea.

Así el modelo autonómico municipal europeo y en especial el español encuentra sus bases teóricas y jurídicas en el principio de subsidiariedad, el cual busca el nivel pertinente para la ejecución de la acción pública. La responsabilidad de una acción pública debe ser concedida a la entidad más pequeña capaz de resolver el problema por sí misma.

³⁴⁰ IGLESIA MARTIN A, citado por TORRES ESTRADA P (2005), Op. cit., Pág. 36
397

En general, el principio de subsidiariedad es acompañado del principio de suplencia (Ibídem: 3), el cual establece que cuando ciertos problemas excedan las capacidades de una pequeña entidad, el escalón superior tiene entonces el deber de sostenerle respetando su autonomía.

Se puede observar que, en la legislación española, la ley reguladora de las bases del régimen local español (LBRL) y su reforma ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, (LRSAL) arto 26, determina los servicios que todo municipio está obligado a prestar en función de su población. Paralelamente, el artículo 25. 1 de la misma ley establece que los municipios, en el ámbito de sus competencias, pueden promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunicada vecinal. La existencia de esta cláusula general de competencias, que faculta a los municipios a intervenir de hecho en sectores de competencias autonómicas, es perfectamente coherente en el principio de subsidiariedad contenido en la Carta Europea de la autonomía local.

En esta perspectiva de implicación doctrinal, se substraen dos de los principios fundamentales de la carta municipal europea: el principio de democracia en el funcionamiento y los procedimientos de elección de los representantes de los ciudadanos, y el principio de subsidiariedad, que implica el acercamiento de la gestión de los asuntos públicos a sus destinatarios.

La materialización de este principio se contiene en el artículo 4, numeral 3 CEAL³⁴¹, (Carta Europea de Autonomía Local) en el que se declara que el ejercicio de las competencias pública debe, de modo general incumbir preferentemente a las autoridades más cercana a los ciudadanos. La atribución de una competencia a otra autoridad debe tener en cuenta la amplitud o la naturaleza de la tarea o las necesidades de eficacia o economía, dicho en otros términos con carácter general deben ser las administraciones locales las organizaciones de referencias para la prestación de los

³⁴¹ CEAL. Artículo 4.3 El ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos. La atribución de una competencia a otra autoridad debe tener en cuenta la amplitud o la naturaleza de la tarea o las necesidades de eficacia o economía.

servicios públicos. Cosa distinta es que éstas dispongan de los medios materiales y humanos para llevarla a cabo³⁴².

Pues este principio de subsidiariedad reclama que las competencias públicas deben atribuirse a las autoridades más cercanas a los ciudadanos, teniendo en cuenta la amplitud o naturaleza de la tarea o las necesidades de la eficacia o economía y, en suma, también de la eficiencia. Quiere decir, que a la hora de aplicarlo será imprescindible tener en cuenta la real configuración poblacional de los asentamientos humanos, concentrados o dispersos, y sus relaciones recíprocas, la estructura del propio territorio y sus sistemas de comunicación, y, en fin, la base económica real o potencial en que se asienta o podría apoyarse su subsistencia y su desarrollo sostenible³⁴³.

La ley de municipios nicaragüense en su reforma del 1997, define la autonomía municipal como el derecho y la capacidad efectiva para regular y administrar, bajo sus propias responsabilidad y en provecho de sus pobladores, los asuntos públicos que la Constitución y las Leyes señalen; también se establece que cualquier función que pueda ser cumplida de manera eficiente dentro de su jurisdicción (principio de subsidiariedad) o que requiera una relación estrecha con la comunidad, debe ser competencia de los mismos municipios.

Además, la reforma a la ley de municipios representa un paso adelante en la descentralización del Estado. La ley reformada encierra en su artículo 2º, el principio de subsidiariedad. Literalmente señala:

“Cualquier materia que incida en el desarrollo socioeconómico de la circunscripción territorial de cada municipio y cualquier función que pueda cumplir de manera eficiente dentro de su jurisdicción o que requiera de su cumplimiento de una relación estrecha con su propia comunidad, debe de estar reservada para el ámbito de competencias de los mismos Municipios. Estos

³⁴² RUANO DE LA FUENTE JM., (2002:159,160), CRESPO GONZALES J., ALBALADEJO, G., (Coordinadores).

³⁴³ MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ JL (2006), Op. cit., Pág. 66

tienen el deber de desarrollar capacidades técnicas y financieras, a fin de que puedan asumir las competencias que les correspondan”.

Este principio por vez primera se introduce en la legislación nicaragüense, marca un nuevo derrotero en las relaciones poder central al poder local.

El principio de subsidiariedad, en su caracterización más elemental, trata de garantizar que las decisiones se adopten en el nivel más próximo a los ciudadanos limitando para ello el amplio ámbito de actuación del que tradicionalmente habían gozado las autoridades territoriales superiores.

El principio de subsidiariedad fue recogido en la Política Nacional de Descentralización, (Decreto Ejecutivo 45- 2006) actualmente sin vigencia. Definía el principio de subsidiariedad como: “Todo servicio actividad del sector público que se puede gestionar desde un nivel subnacional del sector público, sin que aumente el costo significativamente, no debe gestionarse sino excepcionalmente desde un nivel superior”.

La legislación nicaragüense es clara al respecto de la autonomía municipal y el principio de subsidiariedad. En este sentido MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ (2006:67), señala que "la aplicación del principio de subsidiariedad tiene que afrontar ante todo esta cuestión fundamental de la estructura de la administración o del gobierno local, que condicionará cualquiera de las posibilidades de su desarrollo efectivo, más allá de palabras y propósitos más o menos hermosos y sinceros".

Sin embargo, en la actualidad lo que se evidencia en la práctica es una falacia del sistema, cuando en realidad lesionan la autonomía municipal con las políticas públicas y la invasión del gobierno central en el radio de acción de las municipalidades. La recentralización, y la partidización de las relaciones intergubernamentales, está dentro de un sistema, en que, el partido es el que toma las decisiones locales.

III. Los Entes Intermunicipal: otra forma jurídica en la prestación de las competencias municipales

El asociacionismo municipal llamados también cooperación intermunicipal o Entes complejos municipales, responde a una tendencia orientada a encontrar formas de administración local más ágil y variada respetando la existencia de los municipios, las características propias de los mismos y la idiosincrasia de sus habitantes. Resuelvan los problemas de integrar sus territorios para mejorarlos regionalmente o prestar servicio en igual forma.

III.1. Enfoque teórico del asociacionismo municipal

Para ALBI (1966:286), "las ínter-municipalidades: son la denominada técnica asociativa; es decir, una asociación voluntaria de municipios para determinadas finalidades, con sujeción a unas bases que los mismos establezcan de común acuerdo. Constituye esta, teóricamente, una solución ideal, que corrige las deficiencias de un fraccionamiento excesivo, mediante la coordinación voluntaria de esfuerzos y recursos, sin alterar para nada la peculiar personalidad, que se mantiene íntegra"

MARTÍN MATEO (1987:21-35), expresa que los Entes complejos municipales (en el caso español) tienen las siguientes características. Criterios que son aplicables a nuestra realidad asociativa municipal.

- Personalidad jurídica propia: Se trata de personas jurídicas de tipo asociativo, con peculiaridades en cuanto a los sujetos que las integran cuyo nacimiento dependerá en cada caso de la concurrencia de los requisitos fijados en las leyes.
- Naturaleza Pública: Las entidades locales complejas constituyen asociaciones para la consecución de fines colectivos, lo que es, por cierto, característica de todas las corporaciones.
- Relevancia Local: Los fines de estas entidades tienen trascendencia para el mundo de intereses que afecta a la Administración local.
- Eventualidad: Las entidades que analizamos no tiene garantizada su existencia institucional y podrán crearse o no, según convenga, de acuerdo con lo que la legislación disponga.

- Componente interadministrativo: Su base social viene constituida por una serie de personas jurídicas públicas, generalmente de base asociativa.
- Trascendencia del factor territorial: No es el territorio, sino la población el verdadero substratum de estos entes y que el territorio frente a las formulaciones conceptuales originarias no juega más que un papel delimitador de las poblaciones asentadas sobre el mismo.
- La condición de Ente compuesto: La más significativa particularidad de estos Entes es su composición a partir de otros Entes públicos de carácter primario. A diferencia de estos últimos, los Entes compuestos o complejos no corporativizan directamente comunidades interindividuales, sino que contando con el reconocimiento previo de agrupaciones vecinales representadas en unidades de intermediación se construyen entidades en las que no participan directamente los vecinos, sino las entidades previas que éstos habían creado.
- Autonomía derivativa: Los entes locales complejos no tienen carácter originario. Ahora bien, una vez creados, las prerrogativas de las Corporaciones de que traen causa prolongan hasta ellos sus efectos en diversas manifestaciones.
- Delimitación de competencias: A diferencia de lo que sucede con los Entes locales primarios, no hay en los Entes compuestos una asignación de competencias. Los Entes locales complejos tienen pues, tasadas sus competencias tal como resultan del convenio que les dé origen o de la ley que los cree.
- Disponibilidad de potestades: Para el cumplimiento de las responsabilidades que asumen los Entes que analizamos, deben disponer de poderes adecuados, por lo demás es una exigencia que comparten con el resto de las administraciones públicas.

Cuando varias municipalidades por razones de limitaciones financieras no puedan cumplir con la prestación de determinados servicios públicos municipales, pueden asociarse para ese fin con el objetivo de: inducir al desarrollo municipal y/o prestar servicios municipales, a través de una gestión eficiente, efectiva e integral

La finalidad de las asociaciones es fortalecer el municipio como institución. En todos los países democráticos se exige ese trabajo continuo en relaciones públicas en la promoción de la imagen de la institución municipal. De esto se encargan las asociaciones municipalistas, complementando el trabajo que es desarrollado para los propios municipios. Eso ocurre inclusive en aquellos países donde el gobierno local ha alcanzado alto grado de desarrollo y participación en el sistema gubernamental como antídoto a las constantes incursiones de los gobiernos centrales en el área de competencia municipal.

Algunas asociaciones se han distinguido también en el ámbito de la asesoría técnica a sus asociados, a través de la oferta de cursos de capacitación y de consultoría en los diversos campos de la administración local. Son notables las asociaciones como las de Suecia, Finlandia y Dinamarca, que funcionan como verdaderas empresas, “holding” comandando de cuatro a cinco subsidiarias, cada una de ellas especializada en servicios específicos, tales como planificación municipal, capacitación, organización administrativa, presupuestos informática y servicios gráficos para la impresión de documentos, y otras publicaciones de interés de sus asociados.

Es importante destacar que, aunque sean diferentes las funciones que cumplen las asociaciones municipales en cualquier nivel, su papel fundamental, común a todas ellas, es la valoración del municipio y la defensa de sus intereses.

Consecuentemente el derecho de asociacionismo municipal tiene dos dimensiones:

- ✓ Asociacionismo de diversos géneros entre Municipios
- ✓ Asociación de municipio con actores o sectores del municipio, como región o nación tanto públicas como privadas, o sea que los municipios pueden contratar con los demás socios en formas individuales o asociadamente con otros Municipios. En el caso de Nicaragua la ley de municipios da la posibilidad de crear asociaciones municipales ya sea de carácter nacional, regional, departamental, mancomunidades y consorcios.

Estas dos dimensiones conllevaban a los siguientes elementos:

- ✓ Ordenamiento territorial
- ✓ Voluntariedad por partes de los municipios
- ✓ Fusión voluntaria

Estos elementos tienen que ir acompañados de una estrategia orientada al convencimiento de la convivencia para el fortalecimiento municipal y el desarrollo local sin daño para los municipios inicialmente existentes.

No obstante, el manejo y aplicación de estos elementos debe tener algunos principios jurídicos, como el de Autonomía, combinados con otros principios como³⁴⁴:

- Principio de Estado social
- Principio de democracia local,
- Principio de la división de poderes,
- Principios generales de Economía y ahorro

Así mismo las fundaciones nicaragüenses como Friedrich Ebert y Popol Na, unieron esfuerzos e hicieron un estudio que culminó con una propuesta que entre otras cosas establecía los principios sobre los cuales se consideraba factible establecer la asociación municipal, de acuerdo a las condiciones políticas en que vive el país, como la polarización política, la desconfianza, el caudillismo para ayudar a establecer las bases mínimas sobre las cuales se pudieran construir las asociaciones del país con un sentido profundamente municipalista. Esos principios son³⁴⁵ :

- Libertad de asociarse
- El pluralismo político y el partidismo

³⁴⁴ Hegg O., Manuel, Navas J., (2000), Op. cit., Pág. 103.

³⁴⁵ *Ibidem* ,págs. 103, 104

- La asociación por objetivos municipalista
- El respeto de la autonomía de los municipios asociados
- La igualdad de los asociados
- El principio de la organización y funcionamiento democrático de la asociación

Todos estos principios llevan a que el interés general está por encima del interés particular. Este tipo de cooperación intermunicipal debe de tener condiciones locales para el desarrollo de la cooperación entre municipio o intermunicipal.

- Intereses comunes o formulaciones de estrategia en donde todos son ganadores
- Que las municipalidades estén comprendidas al desarrollo municipal
- Que exista capacidad del personal
- Que haya intereses en campos comunes evidente
- Un asidero jurídico o base legal
- Apoyo de asistencia técnica

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ (1982:86), afirma que el ordenamiento local contemporáneo concibe a los municipios como elementos fundamentales de los sistemas políticos representativos y como Administración Pública responsables de la prestación de unos servicios y funciones necesarias para satisfacer los intereses y las necesidades de la colectividad local. Tales funciones, servicios y competencias se plasman en el art. 177 párrafo 4 de la Constitución Nicaragüense y la ley de municipios, artos. 6, 7, 11.

El asociacionismo municipal responde a una tendencia orientada a encontrar formas de administración local más ágiles y variadas, que respeten la existencia de los municipios, las características propias de los mismos, la idiosincrasia de sus habitantes, y que resuelvan los problemas en la integración de sus territorios para que se maneje regionalmente o prestar servicios en igual forma; objetivo que podría verse obstaculizado por la optimización de administración locales y el gasto excesivo en dichas administraciones; la deficiente capacidad administrativa y la imposibilidad de que las municipalidades se vuelvan autosuficientes. No se puede negar que

existen casos dramáticos en los que debe pensarse seriamente en la anexión o fusión de tales Municipios.

En esta forma de prestación de servicios intervienen dos o más municipios de una entidad federativa. Estas se presentan cuando dichos municipios están imposibilitados para prestar algún servicio municipal, ya sea por la complejidad o por la insuficiencia de recursos.

La asociación municipal no implica la creación de organismo o personas jurídicas que se sitúen entre los municipios y los gobiernos estatales ya que sería contrario al espíritu de la Constitución, que establece que no habrá ninguna autoridad entre el municipio y el gobierno del Estado, además de ser la unidad base de la división política administrativa del país.

Los tipos de competencias que las asociaciones locales puedan prestar van a depender del carácter, naturaleza y propósito de la misma. La unión internacional de autoridades locales (IULA por sus siglas en inglés), ha determinado y definido los siguientes tipos de servicios que pueden prestarse en el ámbito general de cualquier tipo de asociación municipal. Estos tipos de competencias también le siguen el asociacionismo nicaragüense³⁴⁶.

- ✓ Facilitación de información y documentación y Servicio de asesoría.
- ✓ Desarrollo de recursos humanos/ promoción del intercambio de experiencias.
- ✓ Servicios económicos y financieros.
- ✓ Fortalecer la Autonomía Municipal.
- ✓ Promover el desarrollo integral y sostenible.

³⁴⁶Ver Actas constitutivas y planes estratégicos de las asociaciones siguientes: Asociación Nacional (AMUNIC), Asociación del Departamento de Nueva Segovia (AMUNSE), Asociación del Departamento de Rio San Juan (AMURS), Asociación del Departamento de Rivas (AMUR), y otros, en el centro de documentación de INIFOM
406

- ✓ Promover la cooperación entre los municipios del departamento.
- ✓ Servir de interlocutores ante el Gobierno Central.
- ✓ Gestionar la cooperación internacional.
- ✓ Intercambio de experiencias.
- ✓ Solucionar problemas limítrofes.
- ✓ Organizar Estructuras de amplia participación con la sociedad civil para resolver problemas departamentales.
- ✓ Solucionar conjuntamente problemas relativos a Medio Ambiente y otros.

Las competencias más frecuentemente prestadas por los municipios en Nicaragua son las actividades de registro civil de las personas, registro de fierros, guías de transporte y cartas de venta de semovientes, recogida de basura, entre otros, (arto 7 LM). Su alta frecuencia de inaplicabilidad está vinculada a la escasa necesidad de infraestructura para su realización. Asociarse vendría a ser una alternativa para poder hacer efectivas esas competencias.

Para la prestación de competencias se ha tomado en cuenta el ahorro de recursos, la existencia de las bases legales y la naturaleza misma de las competencias. Así mismo otras formas de asociacionismo son prestar servicios de construcción y reparación de calles, aceras, construcción y mantenimiento de mercados, construcción y mantenimiento de obras turísticas, administración y mantenimiento de cementerios, arborización de áreas urbanas y rurales, proyectos de reforestación, vigilancia de recursos naturales, la generación de programas de reciclajes y el establecimiento de parques ecológicos y otros.

No solamente en la prestación de competencias en economía de escala pueden prestar las asociaciones, también juega un papel muy importante en el desarrollo del país, en la descentralización y gobernabilidad, pues sirve de apoyo a sus miembros individualmente y los representa ante el gobierno central, cooperación internacional con países donantes y otros actores.

III.2. El asociacionismo municipal en Nicaragua

El asociacionismo municipal en Nicaragua tiene sus antecedentes en los años sesenta durante la Administración del gobierno de René Schick. La asociación municipal fue fundada por 110 de los 145 municipios existentes en el país. No se tienen mayores datos sobre su funcionamiento y su accionar. Solamente se conservan sus documentos constitutivos, publicados en La Gaceta, Diario Oficial de entonces.³⁴⁷

Con el derrocamiento de la dictadura del General Anastasio Somoza en el año de 1979, se constituye una nueva etapa en la historia de Nicaragua y para el asociacionismo. En esta época se constituyen las llamadas intermunicipales que más tarde fueron institucionalizadas como Juntas Municipales; estas nacen de la necesidad de impulsar la comunicación, cooperación y ayuda mutua entre los municipios para impulsar el quehacer municipal. En este tipo de reuniones intermunicipales representantes de los municipios de un mismo departamento, se reunían bajo el auspicio del Gobierno Central, con delegados de las diversas instituciones del mismo y buscaban soluciones comunes a problemas comunes.³⁴⁸

En la década de los 90 a partir de los dos primeros años de la Administración Chamorro, se continuó con esta práctica, la que luego desapareció, pues el Gobierno no tenía a mano soluciones prontas para los problemas planteados por los municipios y se sintió acosado por los mismos.

En septiembre de 1990 los pequeños municipios del departamento de Managua, sienten la necesidad de organizarse, con el fin de presentar unidos un frente ante el ataque que la ciudad capital hacía a sus ingresos. La práctica tributaria de muchos años era que muchas grandes

³⁴⁷ Esta asociación obtuvo personería jurídica, el 25 de marzo de 1966, aprobada por el congreso y firmada por el presidente Schick el 8 de mayo de 1966. Ortega Hegg M., (2000), Op. cit., Pág. 93

³⁴⁸ En este breve período de existencia de las inter- municipalidades existía una apertura oficial y real para el ejercicio autónomo de los gobiernos municipales por parte de la Junta de gobierno de reconstrucción nacional (JGRN), sin embargo este sistema era de decisión estatal, no tenía un carácter estrictamente municipalista era una coordinación de políticas del nivel central. *Ibíd*em, Pág. 98

compañías establecidas en los pequeños municipios cercanos a la capital realizarán en los mismos la producción de bienes, pero la venta de los mismos la hacían en Managua, cobrando esta última el impuesto municipal de venta (2%). Para lograr una equitativa distribución de ese tributo, nació la Asociación de Municipios de Managua (AMUDEM)³⁴⁹.

En el departamento de Río San Juan, al sur del país, los municipios se organizaron preparándose a lo que vendría con el gobierno de Doña Violeta de Chamorro (1990-1996), las elecciones locales las ganó el opositor Partido (Frente Sandinista de Liberación Nacional). Los alcaldes conscientes que la Administración Chamorro no realizaría obras de desarrollo en ese departamento, fundaron la Asociación de Municipios de Río San Juan (AMURS), dejando en su documento constitutivo, espacio abierto para la posterior integración de otros municipios de la región. AMURS llegó a conseguir fondos y a desarrollar proyectos de electrificación rural y de desarrollo turístico.

La situación en que vivían los municipios frente a la administración del Gobierno de Violeta Chamorro obligó a los alcaldes de todo el país, sin distinción de colores políticos a asociarse, ya que la administración del gobierno había dejado a los municipios sin respaldo económico. Además, a eso se sumaban serios intentos de instituciones del gobierno central para avasallar la autonomía municipal. De esa manera nació la Asociación de Municipios de Nicaragua (AMUNIC)³⁵⁰.

Es de hacer notar que las dos asociaciones departamentales constituidas en 1990 antes de la reforma, basaron su legalidad en el artículo de la Ley de Municipios de 1988 que expresaba: “Los municipios podrán asociarse libremente por medio de asociaciones para prestarse cooperación y asistencia en el eficaz cumplimiento de sus actividades.

Los alcaldes fundadores de AMUNIC, presentaron su acta de constitución a la Asamblea Nacional; este poder del Estado les otorgó la personalidad jurídica como asociación civil sin fines de lucro y

³⁴⁹ Dentro de los objetivos de la Asociación se encontraban también la búsqueda de mejores términos de negociación con el gobierno central y la captación de recursos de la cooperación internacional.

³⁵⁰ En 1993, cuarenta alcaldes del país deciden asociarse, siendo hoy AMUNIC una asociación con Carácter Gremial.

sus estatutos fueron aprobados por el ministerio de gobernación³⁵¹. Se acogieron al derecho de organización que la Constitución en su artículo 46, que garantiza a los ciudadanos nicaragüenses como uno de los derechos políticos fundamentales.

Los ciudadanos, personas naturales son sujetas de derecho privado, al asociarse necesitan del reconocimiento del Estado por la vía de la Asamblea Nacional, de tal manera que erróneamente hicieron un procedimiento, ya que no lo necesitaba porque los municipios son de existencia necesaria y la constitución les reconoce.

En esto corrobora MARTÍN MATEO (1987:21), "estos Entes municipales complejos constituyen Entidades locales con autonomía derivada de los Entes inmediatos que la integran, también puede ser Entes locales de base asociativa o al menos *de* agrupaciones de Entes públicos integradas por, al menos, una entidad local" ³⁵²

En la legislación comparada, en el caso español el desarrollo del asociacionismo municipal en las dos últimas décadas, viene tendiendo un rico campo comparativo tanto en lo teórico como en lo empírico. De ahí que lo tomamos como referencias comparativas.

³⁵¹ El municipio es una persona jurídica de derecho público, la Constitución misma reconoce su existencia (artículo 176) esa caracterización se la otorga la Ley de Municipios, pueden perfectamente, por sí y ante sí, es un instrumento público que no necesita de registro alguno pues la Ley de Municipios no lo precisa constituir sus Asociaciones. Mientras que los alcaldes que constituyeron AMUNIC lo hicieron con rumbo equivocado. Se acogieron al derecho de organización que la Constitución en su artículo 46. Garantiza a los ciudadanos nicaragüenses como uno de los Derechos Políticos Fundamentales. Los ciudadanos, son personas naturales sujeto de Derecho Privado, al asociarse precisan del reconocimiento del Estado por la vía de la Asamblea Nacional. Según Savigny, las Asociaciones son personas jurídicas de existencia posible, tienen un interés público reconocido por la Ley, pero en primera instancia satisfacen los intereses de sus agremiados. Bravo A, (2001) Memoria, encuentro de asociaciones, Managua Nicaragua.

³⁵² Véase también "Los Consorcios Locales una Institución en Auge", (1992), Revista de Administración Pública, Núm. 129. pág. 8.

En derecho comparado según la legislación española³⁵³ los Entes públicos locales de base asociativa o agrupaciones de Entes públicos:

- Mancomunidades de Municipios
- Comarcas
- Áreas Metropolitanas
- Consorcios
- Sociedades Mercantiles de capital público o mixto perteneciente a varias entidades públicas
- Otras Asociaciones de Municipios (con base en el derecho europeo y autonómico)

En Nicaragua los Entes locales se han desarrollado con grandes limitaciones. Las funciones principales son la de representar a los miembros y expresar sus intereses ante el gobierno central y regional en la incidencia del ámbito legislativo. Así mismo, proveen servicios técnicos, de asesoría legal e implementación de política públicas. También dan apoyo secretarial y logístico, creando un espacio de discusión y debate alrededor de los problemas comunes para identificar soluciones, definir y justificar posiciones. Entre los Entes locales, los que más se han destacado son las Asociaciones Municipales.

Esto se puede observar por ejemplo en la Asociación de Municipios Nacional de Nicaragua (AMUNIC), ha desarrollado un plan de fortalecimiento institucional, lo cual le ha permitido ir creando condiciones para poder contar con los recursos económicos y humanos necesarios para el desarrollo de las metas planteadas. Esto le ha permitido crear las bases institucionales sólidas de la asociación.

³⁵³ Véase el art. 2 del Real Decreto 1463/2007, de 2 de noviembre, que lista el “Inventario de Entes del Sector Público Local” y la Ley 7/1985, de 2 abril, Ley reguladora de las Bases de Régimen Local, y su modificación por Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local,
411

La Asociación de Municipios de la Cuenca del Río de Estelí, (AMCRE), surge por una necesidad de incidir en el medio ambiente, a través del manejo de la cuenca del río Estelí, dado que la única forma para enfrentar el problema es de buscar soluciones en común.

La Asociación de Municipios de Nueva Segovia (AMUNSE), uno de sus objetivos era resolver los problemas del medio ambiente, especialmente con la plaga del gorgojo (plaga del pinar) que azotaba la zona conífera. Recientemente (marzo 2016), AMUNSE cesó sus funciones como asociación departamental. La cancelación de la asociación implica un deterioro de la autonomía municipal y la afectación directa al desarrollo local, estas asociaciones eran la expresión autónoma de los gobiernos locales, organizados para desarrollar proyectos departamentales, así como la defensa de la autonomía.

Los tipos de servicios que las asociaciones puedan prestar van a depender del carácter, naturaleza y propósito de la misma.

En la Tabla V. 1. Siguiendo se presenta la tipología según los objetivos e intereses de la asociación

Asociaciones según sus intereses	
Tipología	Resultados
Relación territorial	Cuando se comparte áreas urbanas, una cuenca hidrográfica o reserva natural o frontera.
Intereses económicos	Cuando se responde a una afinidad productiva o económica, es decir, para comercializar una actividad o para mejorar / fortalecer las finanzas municipales, a través de la recaudación mancomunada de tributos.
Compartir interés	Puede ser patrimonial, cultural, étnico o de identidad.
Mejorar la prestación de servicios municipales	Usan las economías a escala, para lograr un mejor grado de eficiencia en los servicios prestados.

La principal tarea de las asociaciones, ya sea nacional, regional o departamental³⁵⁴, es estar íntimamente vinculados con los intereses comunes de las municipalidades del país y su autonomía.

De acuerdo a la doctrina municipalista y la ley de municipios de Nicaragua, hay otro elemento importante como es la participación ciudadana, garante de la organización y el funcionamiento del municipio.³⁵⁵ Junto con la autonomía y las competencias del gobierno local, son factores que deben ser considerados de interés común para el desarrollo de los municipios y el bienestar de su población.

III.2.1 La clasificación los Entes intermunicipales en el régimen jurídico municipal nicaragüense

Haciendo mención de las crónicas del IV congreso Hispano Luso-americano- Filipino de Municipios en 1967, ya se expresaba que: para robustecer las competencias municipales “debería acudir a fórmulas que compatibilicen la potenciación del municipio, como célula primaria de la sociedad, con las exigencias de la planificación y la producción en gran escala, con la superación de la clásica distinción entre el interés estatal, el provincial y el municipal. La cooperación intermunicipal, las mancomunidades, los consorcios y las empresas de economía mixta son instrumentos valiosos que permiten afirmar o incrementar las competencias municipales³⁵⁶”.

La doctrina contempla como principales formas asociativas la mancomunidad, el consorcio y el área metropolitana. La ley de municipios de Nicaragua en el artículo 12, considera convenios entre municipios, asociaciones, mancomunidades y consorcios. En Nicaragua no existen las áreas

³⁵⁴En Nicaragua las asociaciones municipales se conglomeran en: nacionales, regionales, departamentales y territoriales. Las regionales y departamentales son las llamadas subnacionales cuya finalidad es resolver asuntos propios de las competencias municipales que son comunes a los municipios asociados en ellas. Estas asociaciones están organizadas sobre la base de la división política administrativa del país como son las asociaciones de los departamentos como: Río San Juan, Carazo, Boaco, Masaya, Managua, Madriz, Nueva Segovia, Regiones Autónoma de la Costa Caribe y otros. Véase RUIZ M., (2002), “Análisis del marco jurídico y funcionamiento de los entes complejos municipales en Nicaragua. Granada -España. CEMCI. págs. 38 y ss.

³⁵⁵ Ley de Municipios, (Ley 40 y 261), art. 1. Gaceta N° 162 del 26 de agosto de 1997.

³⁵⁶ENTRENA CUESTAS R., (1967), Op. cit., Pág. 860.

metropolitanas. (No se analizará las áreas metropolitanas por no estar conformada ninguna hasta la fecha (2017), aunque está configurada implícita en la Ley de Municipios)

Estas entidades son personas jurídicas de tipo asociativo, cuyo nacimiento depende de los requisitos fijados por la ley, según MARTÍN MATEO (1987: 47), “Son entidades locales con autonomía derivada de los entes inmediatos que lo integran y tienen naturaleza pública y trascienden el factor territorial, puesto que la moderna doctrina considera que atienden más a la eficacia y eficiencia en la prestación de un servicio que al papel central que desempeña el territorio en otros entes”

Tabla V. 2.

Tipos de asociativismo municipal	
Tipología	Resultado
Municipio, - Ente público.	Consortio
Municipio, y Ente privado	
Municipio- Ente privado	Empresa (pública o mixta) Concesión (contrato): de servicios públicos, de obras públicas con servicios públicos
Solo el Municipio	
Municipios-Municipios (sin personería jurídica)	Convenios intermunicipales Zonas o áreas municipales
Municipios- Municipios de carácter nacional (con personería jurídica)	Asociaciones municipales nacionales
Municipios-Municipios de carácter Territorial (con personería jurídica)	Asociaciones departamentales o regionales, federaciones, uniones, ligas municipales o mancomunidades

En derecho comparado dentro de la región Centroamérica se puede observar que todo lo relativo a las formas asociativas municipales están dentro de la ley de municipio y no en otra ley sectorial, ni es otro órgano del Estado que le da legitimad jurídica.

El Código Municipal de Guatemala, arto 10. Asociación de municipalidades. "Las municipalidades podrán asociarse para la defensa de sus intereses y el cumplimiento de sus fines generales, y los

que garantiza la Constitución de la República y, en consecuencia, celebran acuerdos y convenios para el desarrollo común y el fortalecimiento institucional de las municipalidades."

El Código Municipal de El Salvador arto 17. "Los municipios, individual o colectivamente, podrán acordar la creación de fundaciones, asociaciones y empresas de servicios municipales o de aprovechamiento o industrialización de recursos naturales. Podrán construir centros para el intercambio de ideas, informaciones y experiencias y en general para cualquier otro fin de interés local o intermunicipal".

El Código Municipal de Costa Rica, arto 10. "Las municipalidades podrán integrarse en federaciones y confederaciones; sus relaciones se establecerán en los estatutos que aprueben las partes, los cuales regularán los mecanismos de organización, administración y funcionamiento de estas entidades, así como las cuotas que deberán ser aportadas. Para tal efecto, deberán publicar en "La Gaceta" un extracto de los términos del convenio y el nombramiento de los representantes".

Sobre el Régimen Municipal de Panamá, arto 140. "Dos o más municipios, o todos los municipios de una provincia, pueden asociarse para unificar su régimen económico estableciendo un tesoro y una administración fiscal comunes."

III.3 Las Mancomunidades

Artículo. 12 LM "Los municipios también, podrán voluntariamente construir Mancomunidades..."

Las mancomunidades son asociaciones de municipios para el establecimiento y desarrollo conjunto de obras, servicios y otros fines propios, pero que no pueden asumir la totalidad de las competencias asignadas de los respectivos municipios. Se rigen por sus propios estatutos.

En 1941 la administración local española elaboró una propuesta de código de gobierno y administración local que no fue aprobado. Pero en dicho código, había una interesante propuesta en la definición de mancomunidad municipal que citaba. Es la "uniones de municipios limítrofes o pertenecientes una o varias provincias para las realizaciones de fines, servicios y obras de

competencias municipales o carácter comarcal, para cumplir las funciones y servicios que el Estado le encomiende” (FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ. 1982: 126)

Es decir que las mancomunidades se definen como las asociaciones de dos o más municipios para la ejecución en común de obras y servicios determinados de los de sus competencias reconociéndoles personalidad jurídica.

La mancomunidad ejerce competencia con legitimidad jurídica del servicio para la que ha sido creada, y que el municipio ha voluntad propia le ha trasladado.

En el derecho local nicaragüense el concepto de mancomunidad viene transmitido por la legislación española de la cual se hace referencia.

A la luz del derecho comparado se puede observar que en otras legislaciones tienen la figura de la mancomunidad como una de las formas del asociativismo municipal. En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 115, define: “Los municipios previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos al mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos a más Estados deberán contar con la aprobación de la legislatura de los Estados respectivas...”

Ley de Municipalidades de Bolivia (Ley No. 2028) artículo 155. (Mancomunidad).

I.” Dos o más municipios, a través de sus gobiernos municipales, de manera voluntaria y en uso de su capacidad asociativa, podrán adquirir responsabilidades mancomunadas comprometiendo los recursos necesarios para la realización de fines que les sean comunes. *II.* La mancomunidad municipal deberá buscar la mayor cohesión social, articulación, eficiencia e impacto en la ejecución de las acciones e inversiones que, de manera concurrente, ejecute en el marco del convenio mancomunitario”.

Ley Orgánica del Poder Público Municipal de Venezuela, artículo 4 numeral 4.

"En el ejercicio de su autonomía corresponde al Municipio: Asociarse en mancomunidades y demás formas asociativas intergubernamentales para fines de interés público determinados."

En la Región de Centroamérica como en Guatemala y Honduras, sus respectivas leyes municipales reconocen a las mancomunidades como forma asociativa municipal. El Código Municipal de Guatemala dedica un capítulo (el segundo) del importante Título III. Gobierno y Administración del Municipio a las mancomunidades (artos 49 al 51). La Ley de Municipalidades de Honduras lo aborda en el Capítulo II. De las Mancomunidades o Asociaciones Voluntarias de Municipios, artículos del 20 al 20 G.

El modelo español, la LRBRL en su artículo 44.1, 2

"reconoce a los municipios el derecho a asociarse con otros en mancomunidades para la ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia." "Las mancomunidades tienen personalidad y capacidad jurídicas para el cumplimiento de sus fines específicos y se rigen por sus estatutos propios."

Importante señalar que la legislación española no exige que los municipios mancomunados pertenezcan a una sola provincia, ni que existan entre ellos continuidad territorial, si esta no es requerida por la propia naturaleza de los fines de la mancomunidad, consecuente también con la naturaleza misma del municipio, estas no pueden asumir la totalidad de las competencias asignadas de los respectivos municipios que lo integran³⁵⁷ (arto 32. 2 del reglamento de población y demarcación territorial), este artículo sitúa las limitaciones de la mancomunidad para ejercer solo ciertos tipos de servicios municipales, y que el municipio como tal no puede prestarlos.

El Código Municipal de Guatemala en el Artículo 68 "...Las competencias propias deberán cumplirse por el municipio, por dos o más municipios bajo convenio, o por mancomunidad de

³⁵⁷ SOSA WAGNER, F., (2002), "Manual de Derecho Local", 7^{ma} Edición, Editorial, Aranzadi, S.A. Navarra, España, Pág. 133.
417

municipios” y son las siguientes (arto 73, inciso b) Forma de establecimiento y prestación de los servicios municipales por la mancomunidad de municipios según regulaciones acordadas conjuntamente, contiene las siguientes características³⁵⁸.

- ✓ Personalidad jurídica propia
- ✓ Relevancia Local
- ✓ Eventualidad
- ✓ Componente interadministrativo
- ✓ Trascendencia del factor territorial
- ✓ Condición de ente compuesto
- ✓ Autonomía derivada
- ✓ Delimitación de competencias
- ✓ Disponibilidad de potestades

Las mancomunidades guatemaltecas tienen expresamente reconocida el carácter de derecho público de su personalidad jurídica público.

La mancomunidad ejerce competencia con legitimidad jurídica del servicio para la que ha sido creada. En el derecho nicaragüense las mancomunidades son personas jurídicas derechos públicos para la prestación de determinados servicios municipales, y que el municipio ha voluntad propia puede trasladarle. De estos conceptos se obtienen las siguientes características:

- ✓ Es de composición exclusivamente, por municipios
- ✓ Es de carácter voluntario

³⁵⁸ De acuerdo con las características de un Ente municipal complejo expresado por MARTÍN MATEO, 1987: Op. cit., págs. 21-35, las mancomunidades guatemaltecas cumplen con las característica expuesta.

- ✓ Su finalidad de ejecutar en común obras y servicios
- ✓ Su régimen jurídico es administrativo
- ✓ Y tiene competencia sobre el servicio para la fue creada

Se prevé que las mancomunidades tengan personalidad y capacidad jurídica para el cumplimiento de sus fines, pudiendo ser, por tantos titulares de derechos, obligaciones y ejercitarlos, como lógicas consecuencias de su consideración de entidades locales. No obstante, hay que tener en cuenta que esta personalidad jurídica es derivada, al depender su nacimiento de otro sujeto (Ley de Municipios).

El artículo 12 de la Ley de Municipios (Ley 40 y 261), a partir del 2^{do} párrafo establece el procedimiento para la creación, funcionamiento, desarrollo y posible fin de una mancomunidad de municipios.

Para la creación de una mancomunidad municipal en Nicaragua, la norma jurídica pone en manos del Concejo Municipal de aquellos Entes locales que deseen mancomunarse, la atribución de dar inicio a la misma mediante una resolución creadora. Sin embargo, esta no se perfecciona, sino hasta el momento en que es aprobada por la asamblea nacional. La crítica que se le hace a este artículo es que lesiona la autonomía del municipio, ya que es la misma ley quien le da legitimidad jurídica, y no otro órgano el Estado.

La elaboración de sus estatutos corresponderá a los concejales la totalidad de los municipios promotores de la mancomunidad, constituidos en asamblea:

- ✓ Los municipios interesados emitirán informe sobre el proyecto de estatutos
- ✓ Los estatutos se aprueban con el pleno de todos los municipios

El acuerdo favorable a la Constitución y a la aprobación de los estatutos de la mancomunidad, deberá ser adoptado por todos y cada uno de los ayuntamientos interesados, con el voto de la mayoría absoluta legal de sus miembros.

Debe de cumplirse el trámite de información pública (por plazo de un mes), para recibir las reclamaciones que quieran formular los vecinos o interesado. La información pública se práctica, mediante publicación del proyecto de mancomunidad en el tablón de anuncios de cada corporación y en el periódico oficial.

La aprobación y elaborado de dicho texto, se remite a los municipios para su aprobación y tiene como guía la norma general basado en el artículo 12 de la Ley de Municipios: "Las Mancomunidades son personas jurídicas de derecho público..."

- ✓ Antes de ser adoptados esos acuerdos municipales, el texto de los estatutos debe someterse a información pública durante un tiempo (recomendable un mes).
- ✓ Los acuerdos probatorios de la constitución y de los estatutos, deben adoptarse por cada pleno de los municipios con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de cada Mancomunidad.
- ✓ Los estatutos tienen que ser aprobados por los municipios pertenecientes y no por otras entidades administrativas.
- ✓ Al tener personalidad y capacidad jurídicas la constitución de una mancomunidad debería traer consigo la exigencia de publicidad al acuerdo aprobatorio y así tener una afectividad general. Para la inscripción deberá incluir la denominación, los municipios asociados, la capitalidad, los órganos de gobierno, gestión, las obras y servicios de su competencia.

En Nicaragua, hasta la fecha no se ha constituido de manera formal ni una sola mancomunidad. Han existido varios intentos de agrupación de municipios ejemplo: el Departamento de León de constituir una mancomunidad en el tema mantenimiento de caminos rurales. Así mismo en Matagalpa y Jinotega con el apoyo de la cooperación holandesa (SNV) se han intentado hacer una mancomunidad, pero hasta la fecha han quedado en intentos.

Las competencias de las mancomunidades según la legislación y la doctrina hacen referencia a la ejecución de obras y servicios determinados de las competencias municipales, sin que pueda asumir la totalidad de las asignadas a dichos municipios, ya que esto supondría vaciar la autonomía

local por falta de contenido. En caso de asumir todas las competencias municipales se produciría una fusión más que una asociación.

La mancomunidad funciona a base de un órgano de gobierno llamado gestora o junta de la mancomunidad, que asume las competencias para la gestión de las obras y servicios mancomunados. Dicha comisión gestora está integrada por representante de todos los municipios mancomunados en el tema que determinen los correspondientes estatutos.

Los fines de la mancomunidad han de ser concretos, en ningún caso pueden ser fines genéricos y además estos fines no pueden agotar la totalidad de los que integran la competencia municipal. Ellos no optan para que se pueda prever la escalonada gestión de los fines, así como la asunción futura de otros por la mancomunidad que puedan ir acordándose por los municipios integrantes de la misma, con idénticos trámites que para la elaboración o modificación de los estatutos. La realidad muestra la existencia de mancomunidades para la realización de los fines municipales más diversos dentro de la competencia municipal.

En Nicaragua el artículo 12 párrafo 4º LM, menciona lo que deberá contener los estatutos de la mancomunidad. De manera tal que el régimen local no limita a los municipios la posibilidad de asociarse en mancomunidad. Es importante señalar que, una vez constituida la mancomunidad, mientras ésta tenga vida jurídica, los municipios integrantes le “ceden” la competencia a este Ente, en consecuencia, es la mancomunidad quien norma el servicio por el cual se constituyó.

Los ingresos de las mancomunidades se adquieren de las rentas de bienes propios, donativos, subvenciones, recursos del Estado, arbitrios especiales y aportaciones de las municipalidades.

La hacienda de las mancomunidades está compuesta por los siguientes recursos:

- ✓ Ingresos procedentes de su patrimonio y demás derecho privado Subvenciones
- ✓ Tasa por la prestación de servicios o la realización de actividades de su competencia
- ✓ Contribuciones especiales para la ejecución de obras o para el establecimiento, ampliación o mejora de servicios, competencia de estas entidades

- ✓ Precio publico
- ✓ El producto de operaciones de crédito
- ✓ Aportaciones del municipio que integren o formen parte de las mancomunidades

Especial significado tienen los recursos de las mancomunidades constituidos por las aportaciones de los municipios que integran o formen parte de las mismas. Dichas aportaciones serán determinadas de acuerdo con lo establecido en los estatutos respectivos. Lo que interesa destacar es que las mancomunidades tienen una hacienda propia para la gestión de cuyos ingresos son aplicables a las mismas reglas de eso mismo conceptos en los municipios.

También es de interés reflejar en los estatutos si la mancomunidad asume la imposición y exacción de los ingresos o solamente la exacción del mismo con relación a los ingresos de derecho público. Igualmente será interesante contemplar el supuesto de excedente en la gestión de la mancomunidad, con la posibilidad de reinvertir en la mejora y aplicación del servicio (autofinanciación) y en la no - aconsejable (salvo supuesto de realización de obras concretas) distribución entre los municipios asociados. Importante señalar que el control financiero de la mancomunidad viene a estar sometido ante la Contraloría General de la República. Los fondos que manejarán son públicos.

Es importante fortalecer la conformación de mancomunidades municipales, es una manera de hacer Región, que puedan asumir responsabilidades cada vez más complejas, contar con mayores recursos financieros y obtener economías de escala en la ejecución de sus funciones. El impulso de mancomunidades nos ayudará, sin duda, a superar la atomización de municipios que es una limitante al proceso de descentralización avanzar en un planteamiento de desarrollo regional local.

Es indudable que algunos municipios pequeños solo podrán dar un salto cualitativo en los niveles de eficiencia y provisión de servicios con la asociación de municipios o la formación de

mancomunidades, que ameriten y faciliten la contratación de personal calificado, que potencie el desarrollo integrado de la zona o micra-región. Esto podría permitir con el tiempo, que estas mancomunidades se vayan conformando como una base adecuada para la reestructuración política administrativa del país³⁵⁹.

III. 4 Las Áreas Metropolitanas

Las áreas metropolitanas responden al fenómeno de las llamadas, conurbaciones, metrópolis, megalópolis. Esta área metropolitana establece, relaciones fluidas entre las comunidades vecinales residente en las grandes ciudades y áreas de su entorno. La interdependencia de los municipios se plantea entonces, en orden a la ordenación territorial conjunta y a la prestación de servicios (comunicaciones y transporte público, abastecimiento de agua, recogida y tratamiento de residuos etc.) que demande una organización supramunicipal.

El área se presenta como un espacio escondido en una pluralidad de núcleos de población; entre ellos, hay uno que ha desempeñado la función aglutinante, el núcleo central, y asume el papel directivo desde un punto de vista socio-económico (MORELL OCAÑA. 1972: 116).

En la legislación española, la LRBRL conceptúa las Áreas metropolitanas como entidades locales integradas por los municipios de grandes aglomeraciones urbanas, cuyo núcleo de población existan vinculación económica y social, que hagan necesaria la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras³⁶⁰. Estos Entes ejecutan obras en planificación conjunta, determinadas por lo general en la construcción de grandes obras y prestan servicios muy complejos como los ciclos hidráulicos, el manejo de desechos sólidos, el urbanismo y los transportes colectivos.

³⁵⁹ Fundación Salvadoreña de Apoyo Integral (FUSAI), La Fundación Nacional para el Desarrollo -(FUNDE), (1997), "Compilación de Materiales sobre Desarrollo Local en El Salvador", Volumen II, Propuestas y Estrategias pág. 239

³⁶⁰ Concepto tomado de la ley 7/85 de 2 de Abril 1985 "Ley Reguladora de Bases de Régimen Local Español"

La dirección de gobierno está compuesta por un consejo metropolitano integrado por los alcaldes o concejales que deleguen los municipios que la integran, según el número de habitantes de cada uno, comisión de gobierno, presidente y vicepresidente del mismo y al gerente del área metropolitana.

En Nicaragua no existen las áreas metropolitanas. Pero sería conveniente que se fueran perfilando la formación de un área metropolitana entre Managua y sus municipios fronterizos, con el tema de un vertedero de basura, el transporte colectivo, u otros servicios que aqueja los distintitos municipios fronterizos con el municipio de la capital.

III.5 Consorcios Municipales

El Consorcio junto a la Mancomunidad, es la figura más representativa de las denominadas “Corporaciones Inter-Administrativas”. Dentro de este concepto la doctrina incluye toda una serie de organizaciones dotadas de personalidad jurídica, que surgen de la asociación de dos o más Entes públicos, para consecución de un fin colectivo o de interés común.

MARTIN MATEO (1970:12) en su obra “Los Consorcios Locales”, ya hacia una referencia de que el Consorcio aparecía en el derecho romano como la institución que nos ocupa; así Gallo nos dice que “*consodium est societas quoad sortem*”, apuntando “Y; *el substratum* eminentemente asociativo que sirve de apoyo al consorcio.

Siguiendo esta línea, MARTIN MATEO (Ibídem: 12,13) menciona a los autores modernos como: SALEMI, ZANOBINI, STANCANELLI, que insisten sobre esta dimensión del Consorcio.

SALEMI anota que el Consorcio Administrativo es considerado como medio en virtud del cual una pluralidad de sujetos que se encuentran en situaciones jurídicas idénticas, son estimulados por el Estado y obligados directamente por él a formar una unidad para la consecución con apoyo de la mutua cooperación, de un fin de utilidad general.

También ZANOBINI califica al Consorcio como una asociación de personas jurídicas públicas, o de propietarios fundiarios privados, constituida para atender fines e intereses de la Administración

pública. Estamos en presencia, pues, de un hacer colectivo de una agrupación de esfuerzos, que realizará un encuadramiento asociativo de actividades para fines de relevancia pública, pero cuya consecución interesa fundamentalmente también a los Entes o personas consorciales.

La más decisiva y reciente aportación al estudio del Consorcio es, sin duda, la realizada por STANCANELLI, para quien el Consorcio es un instrumento que el ordenamiento jurídico ofrece a una pluralidad de sujetos para el desarrollo en común de cierta actividad, que consistiría en la realización de obras o en la prestación de determinados servicios, a través de la asociación de los sujetos interesados en tales resultados.

Según estas definiciones, el Consorcio es una agrupación de entidades, públicos o privados, interesados en unos determinados resultados. Su identidad es supramunicipal con la finalidad de llevar a cabo un proceso de cooperación de la misma con el propósito de dar solución a problemáticas de desarrollo social y económico. Brindar una mejor prestación de servicios a la población, con el fin de mejorar la calidad de vida para sus habitantes.

El Consorcio Administrativo según la doctrina, se configura como una entidad interadministrativa producto de la asociación de varios Entes Administrativos para la realización de fines colectivos, intereses comunes, o desarrollar cualquier actividad de obras o en la prestación de determinados servicios, de interés público y que goza de su propia personalidad jurídica.

El Consorcio, al estar configurado en el ordenamiento local viene dotado de personalidad jurídica. "Esta personalidad surge como consecuencia de la asociación de otras personas jurídico-públicas, entre las que deben predominar corporaciones locales, puesto que si el predominio fuese de personas jurídicas estatales no estaríamos en presencia de un Consorcio, ni de un Ente local, sino de un organismo autónomo enclavado en la Administración institucional del Estado. (Ibídem: 58).

De las definiciones expuestas se extraen las siguientes características del Consorcio Municipal:

- ✓ Tiene personalidad propia e independiente respecto de las entidades integradas en él
- ✓ Su interés debe ser local ya que está configurada en régimen jurídico local

- ✓ Es de naturaleza asociativa
- ✓ Tiene persona jurídico-pública, pese a que eventualmente participe en él una entidad privada.

En un Consorcio Municipal se pueden integrar cualquier tipo de entidad, pública o privada, sin fines de lucro, para desarrollar cualquier actividad dentro del ámbito del desarrollo municipal.

Tabla V. 3. Las diferente actividades y objetivos que el consorcio puede desarrollar

Actividades que puede desarrollar el Consorcio	Sus objetivos pueden ser:
Apoyo técnico a los Municipios o Ayuntamiento	Mejorar de la calidad de vida de la población
Dotación de servicios comunes	Potenciación de su hábitat rural
Desarrollo urbanístico equilibrado	Cooperación Intermunicipal
Desarrollo de turismo rural y ecológico	Apoyo a actividades empresariales
Protección del suelo, recursos hidrológicos naturales y forestales	Confección de inventarios de recursos inactivos
Protección del suelo, recursos hidrológicos naturales y forestales	Elaboración de planes de viabilidad
Plan integral del agua	Consolidación empresarial
Servicios esenciales para la comunidad	
Desarrollo rural	

El Consorcio se distingue de otros instrumentos de cooperación administrativa por la presencia de los siguientes elementos esenciales a saber:

- ✓ Composición heterogénea
- ✓ Finalidad singular
- ✓ La existencia de una organización

Es importante resaltar que la doctrina en este caso la española, "el Consorcio se le configura como una modalidad de cooperación entre diversas administraciones o Entidades públicas, que permiten instrumentar de modo corporativo la gestión común a todas ellas³⁶¹". CASTILLO BLANCO (2017: 1938-1939), coincide y expone que "los Consorcios son organizaciones de cooperación interadministrativa, dotadas de personalidad jurídica, que las Administraciones públicas podían constituir con la finalidad de gestionar intereses públicos comunes en el ejercicio de sus respectivas competencias, menos unánime en la doctrina ha sido su caracterización y clasificación dentro de los Entes públicos existentes".

III.5.1) El Consorcio en el ámbito local del régimen jurídico nicaragüenses

El Consorcio Intermunicipal en el régimen municipal nicaragüense aparece por primera vez en nuestro ordenamiento jurídico con la reforma constitucional de 1995 y en la reforma a la ley de los municipios 1997 y su reglamento.

Su regulación se configura en el reglamento y no en la ley de los municipios. Para subsanar el error se reformó el reglamento a la ley de municipios.³⁶² De ahí que no se le otorgó personalidad jurídica de derecho público al Consorcio, este órgano no puede por sí mismo dictar Normas y Resoluciones para normar el servicio público asumido por el Consorcio, tal como era la idea inicial, así que solamente se le deja el derecho de presentar iniciativa de normas locales y cada Concejo Municipal debe de hacerlo para que el Consorcio pueda cumplir con su objeto a cabalidad.

³⁶¹ Pese a que el Consorcio tiene una larga trayectoria en la legislación española, esta figura sigue siendo parte del debate su naturaleza jurídica entre los juristas, doctrinarios y legisladores. Véase a Federico A. Castillo Blanco (2017), La incidencia de la nueva ley de Régimen Jurídico del Sector Público en los instrumentos de cooperación del Estado Autónomico.

³⁶² Reforma al Decreto No. 52-97, Reglamento a la ley de municipios Decreto No. 34-2000, Aprobado el 26 de Abril del 2000 Publicado en La Gaceta No. 81 del 02 de Mayo del 2000.

La ley de municipios vigente en Nicaragua permite la creación de Consorcios municipales de un solo municipio con participación de capital privado. Es de carácter voluntario y puede utilizar cualquiera de las formas de gestión de servicio local.

Su estructura jurídica esta compuestas de estatutos, reglamentos, asamblea general. El Concejo de Administración es elegido por los representantes de cada miembro, un presidente, secretario coordinador, vocales, un financiero o contable, etc. Sus autoridades son funcionales como directas

Los estatutos del Consorcio están definidos en el artículo 19 del reglamento de la ley de municipios³⁶³ y menciona los elementos que debe contener el régimen jurídico del Consorcio. El cual se regirá por los estatutos y reglamento de organización que se supeditarán al ordenamiento jurídico vigente, basado en la ley de municipios y su reglamento, según lo dispuesto en los artículos 17 y 18: que al tenor expresa:

"Para dar cumplimiento a lo establecido por el arto. 12 de la Ley, los municipios pueden constituir Consorcios con entidades privadas que persigan fines de interés público, coincidentes con los de la administración local. Los Consorcios adquirirán derechos y contraerán obligaciones. Para la ejecución de obras de interés común y a solicitud de los incorporados en el mismo, podrán vincularse temporalmente a estos Consorcios, otras entidades centralizadas o descentralizadas a la que se refiere la Ley No. 290. "Y se constituirán mediante la aceptación por los concejos municipales respectivos, de una resolución en la que se expresa la voluntad de constituirlos, así como aprobación de los estatutos que deban regirlos, los cuales serán publicados en La Gaceta diario oficial".

Al estar regulada en el ordenamiento jurídico local, el Consorcio es un instrumento de cooperación y colaboración administrativa, puede insertarse así en la gama de las posibles técnicas de colaboración de articulación de competencias públicas. Así mismo hay una concordancia con las competencias que cita el artículo 7, incisos 8 y 9 LM que expresa:

³⁶³Decreto No. 34-2000 reforma al decreto No. 52-97 Reglamento a la Ley de Municipios
428

"El Gobierno Municipal tendrá, entre otras, las competencias siguientes: Desarrollar, conservar y controlar el uso racional del medio ambiente y los recursos naturales como base del desarrollo sostenible del municipio y del país, fomentando iniciativas locales en estas áreas y contribuyendo a su monitoreo, vigilancia y control, en coordinación con los Entes nacionales correspondientes. Impulsar y desarrollar de manera sostenible el turismo en su localidad aprovechando los paisajes, sitios históricos, arqueológicos y centros turísticos..."

La regulación de esta figura en nuestro ordenamiento jurídico, como ya hemos fijado, es novedosa, constituye como interlocutor de los intereses de la población, así como crear las condiciones para el desarrollo económico y social en el territorio. Goza del principio de autonomía (art. 177 CN). Lo pone de manifiesto la necesidad de impulsar decididamente los instrumentos de cooperación y coordinación entre Administraciones Públicas. El art. 17 de LRM in fine expresa que "para la ejecución de obras de interés común y a solicitud de los incorporados en el mismo, podrán vincularse temporalmente a estos Consorcios, otras entidades centralizadas o descentralizadas a la que se refiere la Ley No. 290".

En cuanto a sus órganos de gobierno se debe de precisar que el consejo del Consorcio es un organismo deliberativo, similar a un Concejo Municipal. Los alcaldes que participan como miembros de este órgano se deben de mantener bien informados de las acciones, problemas y aciertos del Consorcio, con el fin que los respectivos concejos municipales aprueben de forma expedita las normas que le sean solicitadas por el Consorcio. Si la comparación la hacemos con una sociedad anónima, el consejo del Consorcio vendría a ser el equivalente de la asamblea general de accionistas.

En materia de control contable, el Consorcio se registrará como lo hacen las empresas por el sistema de partida doble, y deberá presentar los estados de cuenta para su aprobación. Además, las finanzas de este, están sujetas al control de la Contraloría General de la República (CGR), en sus compras y toda clase de operaciones debe de sujetarse a las normas de la ley de contratación municipal, pues el aporte de los municipios que lo integran es dinero del público.

En la legislación comparada, en el caso español por ejemplo la LRBRL en su antiguo artículo 87, derogado por la Ley del Régimen Jurídico del Sector Público³⁶⁴, expresaba “Las Entidades locales pueden constituir Consorcios con otras Administraciones Públicas para fines de interés común o con entidades privadas sin ánimo de lucro que persigan fines de interés público, concurrentes con los de las Administraciones Públicas”.

Según la doctrina española, los Consorcios locales son Entes públicos locales de formas asociativas o al menos de agrupaciones de Entes públicos integradas por, al menos, una entidad local así lo deja establecido el artículo 3. 2 de la LRBRL " Son entidades locales territoriales (...) Gozan, así mismo, de la condición de Entidades locales:

- a) Las Entidades de ámbito territorial inferior al municipal, instituidas o reconocidas por las Comunidades Autónomas, conforme al artículo 45 de esta Ley.
- b) Las comarcas u otras Entidades que agrupen varios Municipios, instituidas por las Comunidades Autónomas de conformidad con esta Ley y los correspondientes Estatutos de Autonomía:
- c) Las Áreas metropolitanas
- d) Las Mancomunidades de Municipios

Cabe destacar que esta figura en España nació en la legislación de régimen local, aun se refiere brevemente los artículos 3 numeral 2, y 57. Sin embargo esta figura ha desbordado el marco jurídico, también se contemplan leyes sectoriales, por ejemplo la de urbanismo y en la propia Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo

³⁶⁴ El artículo 87 de la Ley 7/1985, de 2 de abril (LRBRL), que regulaba los consorcios locales, ha sido derogado por la letra a) de la disposición derogatoria única de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, con efectos a partir del 2 octubre del 2016. Según la propia LRJ, los consorcios “integran el sector público institucional estatal” (art. 84). Además de la referencia del arto 84, la nueva Ley regula con cierta amplitud a los consorcios en los arts. 118 a 127.

Común (LRJPAC), como forma posible de cooperación entre administraciones distintas y no solo los locales, pues el antiguo artículo 87 (derogado) de la LBRL permitía su utilización como forma de cooperación administrativas transfronteriza. (SÁNCHEZ MORÓN. 2005:390)

Como se puede observar confronte con otras legislaciones, el régimen jurídico del Consorcio en Nicaragua es muy limitado, siendo una figura nueva en nuestro derecho local.

Actualmente existen algunos Consorcios municipales en Nicaragua. Uno de ellos es el "Consorcio Turístico Ometepe", tiene por finalidad la prestación de servicios turísticos municipales, para consolidar la Isla como un destino turístico de primer orden. Estimular el interés y la aceptación de sus productos turísticos, estimular y estrechar la colaboración intermunicipal y con Entes públicos y privados, mejorar la infraestructura turística, y levantar un inventario de los recursos naturales y potencialidades de producción de la isla. La Isla de Ometepe está en las mediaciones del Lago de Nicaragua a 130 Km. de Managua capital de Nicaragua.

También está el Consorcio para el desarrollo local del departamento de Masaya (Departamento del oriente del país). Es una organización intermunicipal, que promueve, defiende y fortalece la institucionalidad del municipio, y su objetivo principal es promover la competitividad de los micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYME), y el desarrollo socio económico del departamento.

III.6 Empresas Municipales. Otra forma de prestación de las competencias municipales en el régimen local nicaragüense

Las municipalidades como Entes locales, tienen facultades para asociarse y crear organizaciones que adopten las formas de empresas viables de funcionar en términos de rentabilidad y de su apropiada tecnología.

Estas empresas pueden adoptar el nombre de paramunicipales o de solidaridad de acción comunal, de benéfico vecinal, de participación social, de trabajo asociado, de cogestión o de auto- gestión, de tipo mixto o cooperativo. El nombre no importa, sino su capacidad para movilizar el ahorro local, la utilización racional de los recursos naturales y generar empleo productivo para arraigar a

la población en sus lugares de origen. Tiene que ser una organización empresarial eficiente y eficaz.

En derecho comparado en el caso español se les denominan Entidades Pública Empresariales. Para ENTRENA CUESTA (1998:252), son organismos públicos, que dependen de un ministerio o un organismo autónomo a los que se encomienda la realización de actividades prestacionales, la gestión de servicios o la producción de bienes de interés públicos susceptible de contraprestación:

Las empresas municipales son Ente autónomo de la administración local, denominado órgano complementario de la administración municipal; es decir organismos descentralizados creados por la alcaldía, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cualquiera que sea la estructura legal que adopten y su objeto será explotar bienes o recursos propiedad del municipio o la prestación de un servicio público.

Esta forma de prestación, el ayuntamiento o alcaldía no influye ni interviene en la gestión directa de la empresa como órgano de gobierno local, pero tiene la capacidad de fijar las reglas o normas que regirán el manejo del servicio y de participar con capital en la empresa adquiriendo un papel de socio participativo con iguales derechos y obligaciones que el resto de individuos, asociaciones o grupos de empresa paramunicipal (QUINTANA ROLDÁN. 1995:454)

Se crean siguiendo el modelo de las sociedades mercantiles, con personalidad jurídica propia, independiente del ayuntamiento. Se caracteriza por un comportamiento autofinanciable y competitivo sin perder su fundamento de interés público, con autoridad interna para establecer cifras, precios, políticas de distribución etc., y para asociarse libremente con los individuos y empresas que considere necesario para la prestación del servicio público (Ibídem: 454)

Nuestro objeto de estudio en este acápite, son las empresas municipales una de las formas en que se prestan las competencias en materia de los servicios públicos municipales, en este sentido se determina en qué consisten los servicios públicos municipales. Por lo que se analizará muy brevemente al análisis de este tipo de competencias, para luego abordar el tema de las empresas municipales.

III.7 Servicios públicos municipales

Definición de los servicios públicos. Según CASSAGNE, (2006: 411), todo servicio público ya sea propio e impropio "consiste en una prestación obligatoria y concreta de naturaleza económica social que satisface necesidades básicas y directa del habitante". PARADA VÁZQUEZ (1992:433), define que es "la actividad de prestación o servicio público en sentido estricto, es aquella que se desarrolla al margen de la nación de soberanía se concreta en actividades materiales o técnicas, actividades prestadas uti singuli, es decir de forma personalizada, como ocurre con el transporte, la sanidad, y la enseñanza, etc."

Servicios públicos, ILDARRAZ, BENIGNO (1999: 464 - 465), la distingue como "toda actividad de prestación calificada por la ley como tal, realizada por la Administración Pública directa e indirectamente, a través de los particulares, en ejercicio de la función administrativa y que atiende a satisfacer necesidades colectivas, bajo un procedimiento de derecho público". La Función Administrativa Según VEDEL "es la ejecución de la ley, en consecuencia, ésta consiste en asegurar el mínimo de condiciones necesarias para la continuidad de la vida nacional, es decir el mantenimiento del orden público y la marcha de los servicios públicos"³⁶⁵.

En consecuencia, según los conceptos ante expuesto, el servicio público se distingue de otras actividades tanto estatales como privadas, y señala entre las primeras la de policía, el fomento y los servicios sociales y entre las segundas, las actividades de interés general y los llamados servicios públicos impropios³⁶⁶.

³⁶⁵ VEDEL, es citado por FRAGA, G., (1993) "Op. cit., Pág. 55

³⁶⁶Servicios públicos impropios, son actividades que, sin estar reservadas expresamente al Estado ni calificadas como actividades de servicio público, no pueden desarrollarse en un régimen puro de libertad económica puesto que tienden a la satisfacción de intereses generales, pero su titularidad y responsabilidad no corresponden a las Administraciones Públicas. Las condiciones que los poderes públicos imponen para su autorización (cargas tarifarias, autorización previa, control e inspección por parte de la Administración Pública, etc.) son muy parecidas a las de las concesiones. El ejemplo típico es el del servicio de taxis.

FERNÁNDEZ RUIZ³⁶⁷ expresa que la "función pública consiste en las actividades del Estado fundadas en la idea de soberanía cuya realización satisface necesidades públicas. En este sentido el concepto de función pública debe reservarse a aquellos modos primarios de manifestarse la soberanía del Ente estatal que pueda actualizarse, como actos concretos, en cualquier de los tres órdenes de gobierno: federal, estatal o municipal". La función pública es lo abstracto y general por ejemplo las funciones de justicia y defensa nacional y el servicio público es lo concreto y lo particular.

El concepto del servicio público ha sido muy debatido por la doctrina jurídica, no se tiene un concepto unívoco³⁶⁸. Pero para este trabajo apuntamos en las definiciones expuestas que se extrae que Servicios Públicos: son todas aquellas actividades que tienen como finalidad la satisfacción de una necesidad pública o de interés colectivo y que son prestadas por una entidad pública (gubernamental) o por particulares a quienes la entidad pública delegue.

Los servicios públicos que le corresponde al municipio, es decir servicios públicos municipales: son todas aquellas actividades realizadas por las alcaldías de manera uniforme y continua, o bien por particulares, mediante concesión, arriendo reglamentación legal dada por la alcaldía, destinadas a satisfacer necesidades públicas o de interés general de la comunidad local.

Examinado las definiciones podemos adaptarlas válidamente al municipio como nivel del gobierno del Estado nicaragüense. Pues tradicionalmente al municipio le ha correspondido la prestación de

³⁶⁷ FERNÁNDEZ RUIZ es mencionado QUINTANA ROLDÁ, (1995), Op. cit., Pág. 433

³⁶⁸ El concepto jurídico de servicio público es de difícil precisión, expresa TORNOS MAS, que existen dos posiciones en torno al mismo: una objetiva, preocupada por determinar qué actividades prestacionales deben ser garantizadas a todos los ciudadanos con el fin de lograr la cohesión social, y otra de carácter subjetivo, basada en la idea de que el servicio público es la actividad excluida del régimen de mercado, incidiendo sobre todo en los problemas de la relación entre sector público y sector privado, más que en los derechos de los ciudadanos a obtener unas determinadas prestaciones. Ver más en TORNOS MAS, (2016) "Servicios públicos y remunicipalización", Derecho PUCP: Revista de la Facultad de Derecho, núm. 76, Pág. 51. Véase también a JOSÉ MARÍA GIMENO, et al (2017) "El Interés Público y su Satisfacción con la Colaboración Público-Privada. Fundamentos, equilibrios y seguridad jurídica". Cambra Oficial de Comerç, Indústria, Serveis i Navegació de Barcelona, págs. 29, 30. y FRAGA G (1993), "Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, 32ª edición, México, pág. 21 y sig.

los servicios públicos inherentes a la satisfacción de las llamadas necesidades primarias; pues el papel que juega el municipio hoy en día en la sociedad y el Estado, lo ubican como prestador de los servicios elementales de convivencia social.

Los servicios municipales juegan un papel muy importante para el prestigio y la buena imagen del Gobierno Municipal. Es la parte más visible del mismo, siendo la referencia que toma la población para medir la buena marcha de la gestión municipal.

III.7.1) Clasificación de los Servicios Municipales

Existen diversas categorías en las cuales se pueden clasificar los servicios públicos municipales. La que más se ajusta a nuestro derecho local, es la que divide a los servicios en administrativos, industriales y comerciales³⁶⁹.

Servicios municipales administrativos: Son los prestados tradicionalmente por la administración pública municipal. Ejemplo: Registro Civil, registros de fierros, control urbano, parques, bibliotecas, museos, zoológicos, casas comunales, otros.

- Generalmente la municipalidad hace la prestación de forma directa, por ser de máximo interés para la comunidad.
- Solo excepcionalmente son prestados por particulares.
- Son sin fines de lucro.

³⁶⁹ Martínez Cabaña, clasifica a los Servicios Municipales de la siguiente manera: a) Servicios Educativos, b) Servicios Asistenciales, c) Servicios Urbanos, d) Servicios de Seguridad Pública. Teresita Rendón las clasifica en la siguiente forma: a) Servicios de Gobierno, b) Servicios de Ayuda y Suplencia a la iniciativa privada, c) Servicios de Aprovechamientos para funciones gubernamentales. El Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, México (INAFED), los clasifica de la siguiente forma: a) Servicios Básicos, b) Servicios Básicos Complementarios, c) Servicios de Seguridad, d) Servicios de Protección a la Comunidad, e) Servicios de Bienestar Social. Ver más sobre la clasificación de los Servicios Municipales en QUINTANA ROLDÁN, (1995), “Derecho Municipal”, Op, cit., Págs. 354, 345, 346.

En este conjunto de servicios están aquellos que implican ejercicios de autoridad y los de carácter asistencial. En general, este tipo de servicios brinda asistencia y genera muy poco ingreso o en muchos casos no genera nada de ingreso a la alcaldía, y muchas veces presenta mayores componentes de gastos, pero no puede dejar de prestarse porque son socialmente necesarios, de obligatorio cumplimiento y no hay otras instituciones que lo asuman.

Servicios municipales industriales y comerciales: Corresponden a actividades que tradicionalmente han sido consideradas más propias de particulares que de la administración pública. Ejemplo: Rastro, Mercado, Limpieza y Recolección de Desechos Sólidos Urbanos, Centros Recreativos, otros.

Se desarrollan por ser necesarios para el interés general, pero por su prestación se ejerce con un criterio de obtención de beneficios, que generan ingresos y que con la posibilidad de auto sostenerse. Estas actividades cuentan algunas consideraciones como los Planes de Arbitrios (Decretos 455 y 10-91)³⁷⁰ que contempla una tasa que debe pagar la población, pero la normativa con que se rige la elaboración del presupuesto municipal indica que al menos se debe recuperar el 50% (por su naturaleza, estos servicios permiten captar ingresos por impuestos y tasas o derechos de explotación del servicio).

III.7.2) Principios generales para la prestación de servicios municipales

Para CASSAGNE (2006: 411), la idea objetiva del servicio público se combina con dos aspectos complementarios que permiten configurar el llamado servicio público propio, a saber: a) la declaración legislativa de una actividad de prestación configura un servicio público (*publicatio*) y

³⁷⁰ Decreto No. 10-91 “Plan de Arbitrios del Municipio de Managua”, publicado en La Gaceta, Diario Oficial del 12 de febrero de 1991 para dicho Municipio. El Decreto No. 455 “Plan de Arbitrios Municipal” publicado en La Gaceta, Diario Oficial, del 31 de Julio de 1989, y su Reforma, para los demás municipios existentes en el país.

b) las notas que perfilan los caracteres de su régimen jurídico (regularidad, continuidad, igualdad, obligatoriedad, y prerrogativas del poder público.

De manera semejante, pero a nivel local, LLISSET BORREL (1965: 443) expresa que “para poder afirmar que una actividad local es un servicio público se precisa la concurrencia de los siguientes elementos:

- Una organización, es decir un conjunto de medios personales, reales y financieros ordenados por un fin.
- Declaración formal de servicio público, que haya mediado *publicatio*, que implica reserva de la actividad a favor de la Administración Pública Local (la *publicatio* se ha de operar mediante ley formal) ... La reserva implica que estos sectores de la actividad quedan excluidos de la esfera de acción libre de los particulares y encomendados, en principio a la dirección unitaria y exclusiva de la Administración Local.
- El servicio público no sólo es público por su titularidad (de un Ente local) sino por su destinatario: el público, los ciudadanos.
- Los particulares no podrán gestionar los servicios públicos económicos, sino mediante un título jurídico habilitante: concesión... arriendo, empresa mixta.
- El servicio público estará siempre sujeto a una reglamentación especial y detallada, en la que se manifieste la dirección exclusiva de la Administración, incluso en los supuestos de gestión indirecta.
- Ha de prestarse de forma continua y regular, consecuencia de su carácter esencial e imprescindible para la comunidad en un momento histórico determinado.
- Formas de gestión de los servicios públicos municipales.

El servicio público puede ser cumplido por la administración en régimen de derecho público o por medio de organizaciones privadas, también puede existir una combinación, surgiendo las empresas mixtas.

En el derecho local nicaragüense coincide con la doctrina y expone ciertos principios que las autoridades municipales deben tomar en consideración para la prestación de los servicios municipales a la comunidad, a saber:

- Igualdad: Este principio indica que un servicio se debe proporcionar a todos los integrantes de la comunidad, en igualdad de condiciones y sin incurrir en distinciones, favoritismo ni discriminación, ya que implica un servicio colectivo; sin embargo, la aplicación de este principio se relativizara en la medida en que los usuarios se encuentren en una misma situación frente al servicio.
- Permanencia: Esto quiere decir que un servicio público debe ser proporcionado de manera regular y continua, de tal manera que no haya interrupciones en su prestación. No puede concebirse que un servicio público se preste por períodos.
- Adecuación: La adecuación significa que el servicio público, en todo momento, debe responder en cantidad y calidad a las necesidades de los habitantes del municipio. Esto implica que se vaya adecuando a los cambios que se presenten en el interés colectivo, introduciendo modificaciones a los lineamientos, normas y reglamentos.
- Legalidad: Este principio supone que toda prestación de un servicio municipal debe estar respaldada por leyes, normas y reglamentos, coherente con el ámbito municipal y nacional.

III.7.3) La prestación de los servicios públicos municipales

En general se admite que los servicios públicos es cargo del Estado, como organización política, pueden prestarse ya de manera directa o de manera indirecta tanto en el nivel estatal, regional o municipal.

Los servicios públicos en Nicaragua se prestan directamente por el Estado. Es decir, aquella por la que la Administración, sin limitar, ni incentivar la actividad privada, satisface directamente una necesidad pública, mediante la prestación de un servicio a los administrados. Estos servicios pueden ser muy variados; el transporte, el abastecimiento, la educación, la sanidad etc. En este sistema, la Administración Estatal asume por entero y de manera privada, la gestión del servicio, sin intervención, ni participación de los particulares.

No obstante, la forma o modalidad de su prestación por el Estado puede ser:

En forma centralizada: esto es asumiendo directamente el servicio y utilizando todo el aparato estatal para ello. La relación de jerarquía faculta a los superiores bajar órdenes y disposiciones a los inferiores.

En forma descentralizada: es decir otorgando a ciertos órganos, facultades para que organicen los servicios públicos ya sea en una circunscripción determinada, o con funcionarios técnicos especializados para un servicio en particular. Esta técnica se puede llevar a cabo, a través de entidades empresariales del Estado, las que según el arto 5 de la ley 290, han de regirse por su propio régimen jurídico.

Algunos ejemplos de empresas estatales lo constituyen: la Empresa Nacional de Puerto (ENP), Empresa Administradora Aeropuerto Internacionales (EAAI), Empresa Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados (ENACAL), Empresa Nicaragüense de Electricidad (ENEL), Cementera Nicaragüense (CEMENIC), Empresa Nicaragüense de Telecomunicación (ENITEL) entre otras.

Por empresa privada a las que el Estado autoriza mediante una concesión; en este caso son los particulares autorizados por la Administración, los que se hacen cargo de los servicios públicos. Las facultades de vigilancia y control del Estado siempre se mantienen con el objeto de garantizar que dicho servicio se ofrezca al público en general, que sea continuo, igual, uniforme, y preste comodidades al público.

Por empresa mixta es integrada por el Estado y por los particulares; la empresa mixta constituye una forma de colaboración particular que ha penetrado en el orden de la Administración. Su figura como derecho privado es utilizada por el derecho público para la prestación de los servicios y sobre todos, en las actividades industriales. Ofrece la ventaja de aportar capital privado a empresas públicas de gran magnitud, logrando con ello, interesar a los mismos administrados en la obra de la administración. No obstante, la Administración interviene aportando capital y figurando en el consejo de dirección o administración de la empresa.

Recientemente en Nicaragua se ha aprobado la Ley de Asociación Público-Privada³⁷¹ (APP en adelante), cuyo objetivo según el arto 1º de la ley, es regular la participación del sector público con el sector privado en la formulación, contratación, financiamiento, ejecución, operación y extinción de proyectos en asociación publico privada; esto es aplicable a proyectos para la provisión de infraestructura y servicios públicos.

La APP es un proceso que abarca diversos esquemas de colaboración y cooperación en capacidades y recursos entre el sector público y el sector privado, se busca alcanzar objetivos comunes o complementarios de manera efectiva. Actualmente no se tiene experiencia sobre esta novedosa figura, tanto a nivel central como a nivel local. Aunque existe una cartera de proyectos para el desarrollo de infraestructura y servicios públicos, entre ellos: está la carretera Costanera, el ferrocarril de Managua a Granada, carreteras, aeropuertos, entre otros.

En Derecho comparado podemos observar en el caso español sobre dichas figuras novedosas que se agrupan en la expresión colaboración público-privada, "se refiere a diversas formas de colaboración entre los poderes públicos y los contratistas particulares cuya finalidad es la construcción, renovación y mantenimiento de una infraestructura o la provisión de un servicio público. Dichos contratos de colaboración público-privada (CPP), también denominados en España como asociaciones público-privadas"³⁷²

³⁷¹ Ley de Asociación Público-Privada No. 935, Publicada en la Gaceta el 12 de octubre 2016

³⁷² Los contratos de colaboración público-privada, también denominados en España como asociaciones público-privadas en ambos casos tiene su origen en la expresión británica *Public Private Partnership*, PPP. En el año 1992 como parte de un programa de reformas emprendido por el Gobierno británico presidido por John Major denominado PFI (*Private Finance Initiative*), cuyo objetivo era precisamente modernizar las infraestructuras públicas recurriendo a la financiación privada como instrumento prioritario para la dotación de dichos bienes y servicios. Vease a. GONZÁLEZ GARCÍA, Julio., (2006), Contrato de Colaboración Público-Privada, Revista de Administración Pública, núm. 170, Madrid, Pág. 8 y ss.

III.7.4) Formas de gestión de los servicios públicos

La Ley de Municipio establece en el Título II, artículos 6 al 12, las competencias municipales, es decir, los servicios públicos municipales que por ley deben prestar los gobiernos locales, a través de su respectiva alcaldía municipal.

Se puede observar que la ley realiza una enumeración de materias sobre las que las entidades municipales están legitimadas para ejercer competencias. No obstante, la ley de municipios presenta un vacío, ya que no deja claro si las competencias enumeradas en el artículo 7 tienen el carácter de propias y exclusivas de la entidad municipal o pueden ser compartidas con otras instituciones, y si las municipalidades se encuentran obligadas a la prestación de las misma y los ciudadanos legitimados para exigir su cumplimiento.

En la legislación comparada en caso de España, existe la obligatoriedad de la prestación de los servicios mínimos municipales³⁷³ (arto. 26 LRSAL-LBRL), también configura como un auténtico derecho de los vecinos en exigir el establecimiento del correspondiente servicio público, cuando constituya una competencia municipal propia de carácter obligatorio (art. 18.1. g LBRL). "La legislación básica de régimen local, en su arto., 26, al fijar los servicios municipales obligatorios, ha establecido de hecho una garantía competencial" (TORNOS MAS. 2016: 63)

En el ordenamiento jurídico nicaragüense al igual que en la región de Centroamérica, la prestación de los servicios públicos se materializan las competencias municipales, sus legislaciones tienen

³⁷³ Se puede observar que la legislación española introduce condiciones para la prestación del servicio público y los vecinos el derecho y deber de exigir la prestación. La Ley Base del Régimen Local (LBRL) y su reforma (LRSAL), artículo 26. 2 párrafo 2: "Para coordinar la citada prestación de servicios la Diputación propondrá, con la conformidad de los municipios afectados, al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas la forma de prestación, consistente en la prestación directa por la Diputación o la implantación de fórmulas de gestión compartida, a través de consorcios, mancomunidades u otras fórmulas. Para reducir los costes efectivos de los servicios el mencionado Ministerio decidirá sobre la propuesta formulada que deberá contar con el informe preceptivo de la Comunidad Autónoma si es la administración que ejerce la tutela financiera". Artículo 18, 1: "Son derechos y deberes de los vecinos: g) Exigir la prestación y, en su caso, el establecimiento del correspondiente..., servicio público, en el supuesto de constituir una competencia municipal".

disposiciones legales que regulan la prestación del servicio público. No obstante, no existe una definición, ni un marco jurídico único aplicable al servicio público, ni el carácter obligatorio en su cumplimiento.

Disposiciones legales que regulan la prestación de los servicios públicos municipales en Nicaragua, así como en el resto de los países de Centroamérica:

Tabla V. 4

Panamá	Costa Rica	Nicaragua	Honduras	El Salvador	Guatemala
Ley del régimen municipal. Artos: 4, 17, 112 y 128	Código municipal. Artos: 3, 4, 7, 52, 68, 74, 75, 76, 93, 100 y 146	Ley de municipios. Artos 6, 7, 9, 12, 28, 34, 35, 51, 58, 60, y 62	Ley de municipalidades. Artos: 12, 13, 24, 84, 86 y 88	Código municipal- Artos: 3, 6, 7, 8, 9, 11, 12, 13, 14, 17, 18, 30, 31, 33, 59, 63, 76, 94 y 156	Código municipal. Artos: 3, 6, 10, 35, 53, 67, 68, 70, 72, 73, 74, 75, 76, 77 y 78.

En la legislación municipal nicaragüense (arto 6 LM), determina el deber y el derecho de los municipios para resolver bajo su propia responsabilidad la prestación y gestión de todos aquellos asuntos de la comunidad local. Como se puede observar, la obligación no sería solo de prestar directamente, sino la de gestionar la prestación de los servicios públicos municipales, entendiendo por ello todo aquellos que tienden a la consecución de los fines señalados como de las competencias de las entidades locales.

Del ejercicio de las competencias de los municipios, se derivan una serie de servicios públicos, en que la doctrina las clasifica de dos formas:

Servicios que implican la realización de una función pública. En este tipo de servicios, las actividades de prestación del mismo entrañan una función pública. En el caso de Nicaragua podemos señalar la licencia urbanística, el registro del estado civil de las personas, el marcaje de árboles, como ejemplos de estos servicios.

Servicios Públicos Municipales: son aquellos prestados por la administración local a todos los pobladores. La recolección de los desechos sólidos, el acceso al mercado municipal, barrido de calles, entre otros.

En el primer caso la administración está obligada a realizar estas actividades por sí misma, pues entraña ejercicio de autoridad. En el segundo caso puede prestarlo por sí misma, de manera directa, mixta o indirecta.

El municipio tiene el deber de gestionar la prestación de esos servicios, el artículo 7 de la ley de municipios, se derivan dos vías que puede hacer uso la municipalidad para satisfacer las necesidades de los ciudadanos: la Gestión Directa y la Gestión Indirecta.

La Gestión Directa: es la que se gestiona por la administración municipal por sí mismas o mediante organismo exclusivamente dependiente de ella (BALLESTERO FERNÁNDEZ. 2000:157). Es importante señalar que la gestión directa del servicio público, es la que realiza el gobierno municipal, por medio de sus estructuras administrativas, estas las organiza según su propia conveniencia de resolución con su potestad de auto organización.

Otra forma de gestión directa consiste en la creación por parte del municipio de una empresa municipal para la prestación de tales servicios. Este tipo de empresa municipal depende del tipo de capital con que se inicia. Ejemplo: si la empresa es de capital mixto entonces el modo de la prestación será mixto.

La Gestión Indirecta: Es la prestación que se lleva a cabo, a través de los administrados, ya sea que estos actúen en forma individual o bajo la forma de empresa. Supone la intervención de los particulares o de una persona jurídica empresarial ligada a la administración titular del servicio, mediante una relación contractual, o bien cuando el gobierno local otorga una concesión a un particular para que este preste el servicio.

El municipio se reserva la potestad normativa y de control del servicio, lo cual representa una garantía para los ciudadanos. En ningún caso podrán prestarse por gestión indirecta los servicios

públicos que impliquen ejercicio de la autoridad inherente a los poderes públicos. Existe, pues, en un sentido amplio un régimen de colaboración de los particulares en la prestación del servicio.

Algunos autores³⁷⁴ expresan que el debate sobre la prestación de los servicios públicos, en sentido estricto, debe pivotar sobre la esencia de la propia idea y función del servicio público, es decir, la regularidad, continuidad y neutralidad en la prestación, garantizando la mejor calidad del servicio a los ciudadanos. No interesa tanto que sea gestión directa o indirecta como la mejor prestación (también en parámetros de eficiencia) de la actividad; es decir, debe prevalecer la idea del nivel óptimo de gestión. En este sentido TORNOS MAS (2016: 51) "pone de manifiesto que, en la actualidad, se ha abierto un debate de fuerte contenido ideológico en el que no se debate sobre qué servicios deben prestarse, sino sobre cómo deben prestarse los servicios públicos, defendiendo la recuperación de la gestión pública frente a una gestión privada que se califica de ineficiente".

En la práctica lo importante es brindarle al ciudadano un servicio con eficiencia, con calidad e incluyente, así como buscar la mejor manera de gestión del mismo que sea sostenible con eficiencia financiera para el Ente público que lo presta. La moderna tendencia es la prestación del servicio orientada la administración a la satisfacción del cliente, que en este caso es la ciudadanía. De allí la necesidad de mantener una campaña constante entre los empleados tendiente a sensibilizarlos la verdadera naturaleza de su cargo es la de servidores públicos y que el verdadero patrono de todos es el ciudadano que paga sus impuestos.

III.8 Empresa municipal en el régimen local nicaragüense

Las empresas municipales tienen su asidero legal en el ya citado artículo 9 de la LM que al tenor expresa:

“En el Ejercicio de sus competencias, los municipios podrán: Contratar con otras instituciones del Estado la prestación de servicio que por su naturaleza puedan ser realizados por ellas de una mejor forma, observando su correcta

³⁷⁴ GIMENO, José María., Op. cit. Pág. 29
444

ejecución. Celebrar contratos u otorgar concesiones previa licitación con personas naturales o Jurídicas, de carácter privado, para la ejecución de funciones o administración de establecimientos o bienes que posea a cualquier título, sin menoscabo de ejercer sus facultades normativas y de control."

En ambos casos, los contratos y concesiones deberán ser otorgados de conformidad con la ley de contratación municipal, ser ratificado por el concejo municipal y asegurar la calidad y equidad en la prestación de servicio.

La Ley, le da la posibilidad al municipio de crear empresas municipales³⁷⁵ arto 58. "Los municipios podrán constituir empresas para la prestación de servicios públicos municipales, estrictamente relacionados con el ejercicio de sus competencias establecidas en el artículo 7 de la presente Ley."

Las empresas municipales son personas jurídicas de derecho privado, constituidas para la prestación de determinado servicio público municipal. Se rigen por sus estatutos y por lo dispuesto en la ley de municipios. Para su actuación se rige por lo dispuesto en el código de comercio (artículo 58 al 61 del RLM y 97 a 103 códigos de comercio).

Es el concejo quien le corresponde a propuesta del alcalde aprobar los estatutos de la empresa municipal, que se regirá de conformidad con la presente ley, su reglamento y demás leyes de la República.

³⁷⁵En la ley de Municipio N° 40 de 1988 también tenía la figura de crear empresas municipales, pero era demasiado amplia y no ponía ninguna clase de restricción al tipo de empresa a crearse. Esto permitió la creación de empresas que no pagaban impuestos y que invadieron el espacio operativo de las empresas privadas y competían de manera desleal. Así se tuvo la existencia de librerías, supermercados, moteles y otras empresas en manos de los municipios. Con la reforma de 1997 a la ley de Municipios y con la política de privatización desaparecieron estos tipos de empresas.

III.8.1) Requisitos legales de la empresa municipal

Una vez que se ha dado la resolución de la creación de la empresa municipal esta deberá contener los siguientes requisitos. El arto 105 RLM, detalla los aspectos que debe de contener la resolución de creación de la Empresa:

- ✓ La denominación, domicilio y duración de la empresa.
- ✓ Los objetos de la misma, sus órganos de gobiernos y administración.
- ✓ El capital de la empresa y la contabilidad de la misma, que siempre deberá llevarse por partida doble y el fondo de reserva que deberá constituirse.
- ✓ La forma de liquidar la empresa, en caso de quiebra, disolución de los activos pasivos.
- ✓ Anualmente, los directores o gerentes de las empresas Municipales deberán presentar los informes financieros sobre gestión y resultados de estas empresas ante el consejo respectivo para su aprobación.

Administración de la empresa podrá estar compuesta por: Un Consejo de administradores representado por miembros del Concejo Municipal, trabajadores de la empresa y representantes de la sociedad civil del municipio. Tendrán un máximo de nueve miembros. (Arto 106 RLM)

Una junta de directores, con menos integrantes que el anterior, donde podrá estar representado el Concejo municipal y los trabajadores de la empresa. En ambos casos podrá nombrarse un Gerente.

En cualquier caso, el alcalde deberá presidir por sí o por delegación el órgano directivo de la empresa municipal. (Arto 107 RLM)

La empresa municipal podrá ser mixta con participación de capital privado.

Las empresas Municipales tienen que inscribirse en el Registro público Mercantil correspondiente. Para su inscripción bastará la certificación de la resolución creadora, emitida por el secretario municipal para que el registrador le dé la tramitación correspondiente.

La Empresa Municipal es una posibilidad para la prestación de servicios públicos municipales de manera eficiente, ágil en su creación de acuerdo con la ley de municipios. También es un espacio que se abre a la participación ciudadana.

Ejemplos de ellos está la Empresa Municipal de los Mercados, dicha empresa se creó para la administración y control de los Mercados Mayoristas y de los Mercados Minoristas del Municipio de Managua; Formando la Corporación de Mercados Municipales de Managua, (COMMEMA)³⁷⁶ cuyos objetivos es coadyuvar y participar en la implantación y observancia del orden jurídico prescrito para la defensa y la protección del consumidor y, especialmente en lo relativo a las políticas de: control de precios; control de calidad, pesas y medidas; abastecimiento y distribución de productos de consumo popular.

Otra empresa municipal de gran importancia es el Instituto regulador del Transporte del municipio de Managua (IRTRAMMA)³⁷⁷ que goza de autonomía financiera y administrativa cuyos objetivos es contribuir al desarrollo de un servicio de transporte público eficiente, seguro y de calidad. Para el cumplimiento de los objetivos y fines legales del IRTRAMMA, en lo que concierne a su funcionamiento, cuenta con personalidad jurídica propia.

Podemos señalar como experiencias exitosas algunas empresas municipales como: en el municipio de Catarina, la Empresa Turística del Mirador de Catarina; en el municipio de Quilalí, la empresa municipal operadora de televisión por cable; el municipio de Masaya una fábrica de adoquines y bloques para construcción en Masaya; municipio de Jinotepe, una urbanizadora; en el municipio Estelí, opera un centro recreativo cuyos excedentes se dedicó a la construcción de un estadio de fútbol; en el municipio de San José de los remates, tiene una empresa municipal que maneja el sistema de agua potable con éxito.

³⁷⁶ Acuerdo No. 4, Aprobado el 07 de febrero de 1989, Publicado en La Gaceta No. 55 del 17 de marzo

³⁷⁷ Resolución Municipal núm. 14- 09. Publicado en La Gaceta No. 212 del 5 de Noviembre de 1999

El criterio empresarial ha demostrado ser de gran ayuda en cuanto a la estabilidad de los funcionarios, en un país altamente politizado, con una nueva ley de servicio civil de carrera administrativa municipal que ha quedado en ciernes.

CONCLUSIONES FINALES

La finalidad de este acápite es exponer un conjunto de conclusiones y posibles recomendaciones del tema estudiado como resultado de la investigación, de las cuales son las siguiente.

I

En el estudio de la historia de las competencias del régimen municipal nicaragüense, permite identificar su evolución que progresivamente ha tenido el municipio desde su nacimiento con la Constitución Española de 1812, hasta la promulgación de la Constitución de 1987 y su reforma de 1995. De ser simples enunciados de prestador de ciertos servicios básicos, a un amplio campo de competencias como gestores en el desarrollo socioeconómico de su circunscripción territorial.

En lo que respecta en el primer objetivo de la hipótesis, se muestra del recorrido histórico que las competencias de los municipios han pasado por diversas etapas del desarrollo que van: desde la época colonial parte desde el municipio castellano medieval con la subasta de los cargos públicos, pasando por la reforma administrativa de los Borbones y la fuerte influencia de la Constitución de Cádiz de 1812 en la vida independiente de la naciente republica nicaragüense.

Con la proclamación de la independencia de Centro América se promulgó la primera Constitución, donde el sistema competencial municipal no tuvo cambios, se seguían los preceptos de la Constitución 1812. Hay que resaltar que la Constitución de Cádiz nos dejó una herencia que fue la figura del Secretario Político que ha perdurado hasta nuestros días. Dicha figura ha tenido una connotación negativa en toda la historia del municipio nicaragüense.

También se destaca que la autonomía y sus competencias que llevo a estas tierras fue la tradición francesa del Pouvoir Municipal, como poder originario nacido de la voluntad de quienes formaban la nueva sociedad política que no incluía a las naciones indígenas. El municipio fue diseñado en el modelo clásico español (Buitrago: 1989:80).

Las Constituciones de 1835 hasta 1939, aquí se puede destacar que en este período nace la autonomía y hay un reconocimiento de sus competencias propias, pero con características muy propias de la época. Hoy podríamos llamarle pinceladas de autonomía en el desarrollo de sus propias competencias en el ámbito doméstico de su autogobierno. Asimismo, se legitima la figura del Secretario Político y le da atribuciones a intervenir en los asuntos municipales.

En 1893 con la revolución liberal al mando del general José Santo Zelaya, se dictó una nueva Constitución conocida como la “Libérrima”. En este período se destaca la transformación política jurídica y administrativa dentro del Estado, siendo el municipio unos de los protagonistas de esa transformación. Se legitima la autonomía y el campo de las competencias municipales y se reconoció la existencia de sus funciones privativas municipales, lo que significó que no han de legitimarse por delegación estatal, su origen y criterio son propios de las entidades locales. En suma, se reconocieron dos tipos de competencias: las propias y las delegadas.

Con la llegada de Anastasio Somoza García al poder lo primero que hace es, suprimir las elecciones de autoridades municipales por tiempo indefinido. Y con la Constitución 1939 elimina el autogobierno municipal y lo sujeta al poder ejecutivo (artos 303, 306).

Durante los 43 años siguientes de la dictadura somocista no hubo autonomía municipal. Este período se caracterizó por la cancelación de la elección libre y directa de las autoridades locales y aunque se reconoció de forma declarativa la autonomía financiera y administrativa, las competencias y funciones de las municipalidades fueron subordinadas por el poder ejecutivo, aquí el municipio vejeo por no tener autonomía ni competencias propias.

Con la revolución sandinista en 1979, el municipio y sus competencias no tuvieron gran desarrollo. Los factores que influenciaron fueron: la guerra civil que desangró la población y la escasez de recursos del país, el bloqueo económico y la crisis de la economía que era basada en la agricultura especialmente en cultivo del algodón, el café y otros. También en Nicaragua no existía tradición municipalista, Somoza había cercenado cualquier pensamiento municipalista y la Revolución con el FSLN en el poder carecía de una tradición municipalista.

La Constitución de 1987 consagra la autonomía municipal, sin embargo, ésta no se pone en práctica, sino hasta 1990, fecha en que la población elige directamente a sus autoridades municipales. En 1988 se aprobó la primera ley de municipios. Fue hasta entonces que se empezó a hablar descentralización. Este proceso de descentralización se definió como el traslado poder, competencias políticas y administrativas y recursos del gobierno central hacia los gobiernos locales. Sin embargo, esto quedó en papel mojado. En la práctica, lo que hubo, fue traslado de competencias, pero sin recurso económico y técnico hacía las municipalidades.

Siguiendo el contexto, la ley de municipios que se dictó en 1988, establece para los municipios tienen dos tipos de competencias, unas denominadas propias y las otras llamadas compartidas. Pero dichas competencias carecían de recursos para poderla desempeñar.

Por otra parte, la ley de municipios no define una asignación clara de responsabilidades y funciones para la prestación de servicios en las múltiples áreas de competencia que los municipios comparten con otras instituciones.

En resumen, de este período, podríamos decir que con la reforma 1995 se cambió completamente la situación jurídica del municipio. Profundizó el principio de autonomía municipal al señalar en el arto. 177: "Los municipios gozan de autonomía política administrativa y financiera. Y se consignó la transferencia obligatoria de un porcentaje del presupuesto anual del Estado a los municipios. Además, se aprobaron leyes y decretos que dieron pasos a un proceso descentralización fortaleciendo la autonomía, lo que vino coadyuvar en el ordenamiento y el desempeño de las competencias municipales.

Un aspecto importante de la ley reformada, es que, por primera vez se habla del principio de subsidiariedad.

En el período del 2007 -2017, hay un cambio político, jurídico y social nuevamente en Nicaragua. Regresa al poder Daniel Ortega, este período se caracteriza por la reforma de la Constitución y la aprobación de una serie de leyes. Entre ellas la creación del Consejos del Poder Ciudadano al

margen de la Ley de Participación Ciudadana, con esta ley se replantea un autogobierno municipal dentro del modelo del desarrollo del poder ciudadano.

En el 2012 el gobierno decide introducir unas series de leyes como la Ley No. 786, la Ley No. 792, se reformó el artículo 178, de la Constitución en cuanto al período de las autoridades municipales será de cinco años, en vez de cuatro. Se incorpora la ley de reforma y adicción a la Ley No. 40-261, (Ley de Municipios) sobre el binomio de alcalde y vicealcalde debe formularse bajo el principio de igualdad y equidad de género en el ejercicio del poder local. Toda esta reforma jurídica en el ámbito municipal, deja más que evidente las pretensiones del gobierno en turno; restarle poder de autonomía al municipio de cara una descentralización territorial.

En este escenario las relaciones para delimitar competencias dentro de un enfoque de descentralización territorial han perdido sentido, y la autonomía política va en detrimento. La autoridad del municipio queda en sumisión a autoridades delegadas o nombradas por el Gobierno Central, o sus delegados departamentales, y por la vía del partido.

En conclusión, de todo lo expuesto anteriormente, se puede decir que los rasgos generales del municipio y en particular sus competencias, se ha podido constatar que su existencia y reconocimiento como tal, han dependido siempre del ordenamiento jurídico del Estado. Que va desde el primer municipio indio-hispanoamericano traído por los conquistadores españoles, e influenciado por Pouvoir Municipal francés, hasta la independencia en el nuevo sistema jurídico político que adaptó el mismo sistema hasta la actualidad.

El sistema jurídico municipal está determinado por la estructura y funcionamiento del Estado en la concepción moderna, que no se reconoce más poder que el propio poder del Estado. El orden institucional tiene su origen en el Estado y por consiguiente el orden municipal.

La autonomía municipal del municipio está consagrada en la Constitución y es a través de ella que el municipio tiene la capacidad de desarrollar sus competencias o atribuciones, entendido como la capacidad administrativa para cumplir con los servicios que le competen. Es ahí su problemática,

en el cumplimiento de sus competencias, como su significación específica de actividades ejercida para su propia existencia.

II

En las conclusiones del segundo capítulo de esta investigación, se encontró, que todos los países de Centroamérica tienen una historia en común y una normativa similar, cuentan con la separación de poderes entre los órganos del Estado y una normativa constitucional para el municipio y su autonomía. La estructura administrativa del Estado se divide, según la disposición constitucional de cada país, en departamentos y estos en municipios, a excepción de Costa Rica que tiene Provincias, Panamá Corregimientos y Nicaragua, Regiones Autónomas.

En las constituciones vigentes de la región centroamericana se encuentran las siguientes características comunes:

- El reconocimiento de la autonomía municipal como principio de derecho que regula las relaciones entre el Municipio y el Estado.
- El municipio como unidad-base del Estado y de la división político-administrativa del país.
- Creación de los órganos de gobierno y su legitimación mediante procesos electorales.
- Desarrollo ulterior de los postulados constitucionales en una ley ordinaria, llámese Código (Guatemala, El Salvador, Costa Rica); Ley de Municipios (Nicaragua), Ley de Municipalidades (Honduras), Sobre el Régimen Municipal (Panamá)

En el análisis comparativo del ordenamiento jurídico que regula la autonomía y las competencias municipales se encontró que hay semejanzas. Se evidencia que, en todos los países de la región, se caracterizan por tener un régimen municipalista generalizado y uniforme, se observa que la ley fundamental que rigen el régimen municipal, trata a todos los municipios por igual. Se les asignan competencias de manera generalizada sin tomar en cuenta: la extensión territorial, recursos económicos, capacidades administrativa e institucional, la cantidad de población y la distancia que separa al municipio del poder central. No existe una clasificación de municipios en la obligación de la prestación mínimas de sus competencias, como son los servicios básicos.

No obstante, se han hecho el esfuerzo por clasificarlo, pero no para cumplir con las competencias mínimas, sino en la redistribución de las transferencias municipales o empréstitos como en Honduras, El Salvador y Nicaragua. Guatemala derogó la clasificación de municipios y Panamá con la entrada de la nueva ley de descentralización, está haciendo el esfuerzo de clasificarlos según su capacidad de gestión.

A la vista está que es materialmente imposible que todos los municipios centroamericanos puedan desarrollar todas las competencias asignadas por el ordenamiento jurídico.

Resulta necesario realizar la clasificación de los municipios en diferentes categorías, orientada a que éstos puedan desarrollar las competencias y la prestación de los servicios públicos encomendados por la Constitución, el Código Municipal y la legislación sectorial. Con el propósito que los municipios pequeños con menos capacidad técnica y financiera puedan prestar todos los servicios básicos con eficiencia y eficacia.

Al clasificarse los municipios se está en la posibilidad de que se aporte un plus a las competencias determinadas, especialmente en aquellos municipios con características turísticas, históricas y étnicas (municipios en territorios indígenas), económicas; municipios en regiones de determinados monocultivos como el café, el cacao y el banano entre otros.

Una medida indispensable debería de ser en fortalecer las capacidades institucionales de los municipios, entendidas como la capacidad de llevar a cabo y promover las acciones que se les asignan de forma eficiente. Que diseñen sus propios mecanismos y procedimientos para que, en un marco de subsidiariedad, ayuden a que los municipios menos desarrollados puedan mejorar sus estructuras.

Una alternativa para resolver los problemas que esto plantea, en particular para los pequeños municipios, es fomentar las mancomunidades especialmente en Nicaragua. Pues dicha figura existe, pero en la práctica no se ha creado ni una mancomunidad. En los municipios donde están las ciudades grandes y con concentración urbana y dispersión de comunidades rurales, es recomendable fomentar áreas metropolitanas como en la ciudad de Managua, Ciudad Guatemala y

San Salvador, en temas como la vía de comunicación (transporte urbano), la disposición de los desechos sólidos. Este último constituye uno de los mayores problemas de contaminación en la región.

No obstante, la situación en los municipios ha mejorado paulatinamente, fortaleciéndose a finales de la década de 1980 e inicios de 2006, a partir del 2007 los procesos han sido lentos en varios aspectos del régimen normativo e institucional municipal.

En todos los países de la región existe el reconocimiento de la garantía constitucional de la autonomía municipal y su carácter tridimensional de la autonomía: política, administrativa y financiera. En Nicaragua y Guatemala, dichas Constituciones mandata de una votación favorable de la mayoría absoluta de Diputados, tanto para la aprobación como para la reforma de la ley municipal.

Del estudio realizado, se encuentra que los países de la región: Panamá, Costa Rica, Honduras, El Salvador, Guatemala y Nicaragua, la condición jurídica de los municipios, se define con claridad en las constituciones y en las leyes específicas, tales como la ley de municipios, ley de municipalidades o código municipal.

Los 6 países estudiados, tienen semejanzas en que la Constitución y la ley de municipios, han consagrados disposiciones que reconocen y fortalecen el ámbito municipal.

Los preceptos constitucionales dedicado al municipio que contienen cada Constitución Política de los países de la región, dan a entender que el concepto de autonomía va inseparablemente unido al concepto de competencia, y ésta comporta capacidad de decisión última en un determinado sentido, que se concreta fundamentalmente en facultades normativas, sin que dicha decisión pueda ser sustituida por otra superior, entendiendo que la competencia es, el deber ser, de la autonomía.

No obstante, y pese a que la autonomía de los municipios está constitucionalmente regulada para asegurar la estabilidad y fortaleza del municipio, independientemente del contexto político en que se encuentre el país. Existen debilidades de eficacia de la norma, ejemplo el caso de Nicaragua en

el sistema político actual, las autoridades municipales pese a que son elegidas democráticamente estas no gozan de autonomía política. En los municipios donde gobierna el partido del gobierno, los gobiernos locales tienen pocas decisiones, ya que es el partido del gobierno central (El ejecutivo) quien dicta las decisiones a tomar a nivel local. Existe una autonomía política lesionada en los municipios donde gobierna el partido del gobierno, y los municipios donde gobierna el partido de oposición, sufren el desinterés por parte del gobierno central de ligarlo a la política del plan del desarrollo nacional.

En el caso de Honduras: Las municipalidades poseen una relación de dependencia del gobierno central que es resultado de la herencia centralista de los gobiernos autoritarios. No obstante, existen algunos municipios que poseen una nueva cultura municipal, dando como resultado buenas experiencias, gracias al fortalecimiento de la autonomía.

En Guatemala existe ambigüedad en el concepto de la autonomía local, lo que apareja confusión y contradicción. Según el artículo 253 de la Constitución Política, las entidades autónomas gozan de autonomía constitucional, autonomía que debe ser interpretada en el sentido político de la expresión como verdadero poder político independiente, y no en el estrictamente jurídico-administrativo como entidad dotada de personalidad jurídica que goza de autonomía para el desempeño de sus concretos fines, bajo la dirección estratégica, supervisión y control de un Ente territorial de tutela adscrito al Órgano Ejecutivo.

Asimismo, se puede observar conforme al artículo 134 de la Constitución Política “Descentralización y autonomía”, proclama que “El municipio y las entidades autónomas y descentralizadas, actúan por delegación del Estado”, lo que supone, en términos dogmáticos estrictos, una situación de dependencia no solo financiera, sino política e incluso administrativa, que impide reconocer una autonomía política al municipio propiamente dicha.

Pese a que los preceptos de la autonomía municipal son bastante avanzados y coherentes, la política y la realidad social ha impedido su plena afirmación y consolidación. Existen muchas entidades del Estado que violan la autonomía municipal y el Estado todavía prioriza el otorgamiento de gran cantidad de recursos a los llamados fondos sociales, los cuales funcionan con

gran discrecionalidad y sus autoridades no son electas popularmente. Ejemplo de ello: en Nicaragua existe el INIFOM (Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal) y Nuevo FISE (Fondo de Inversión Social para Emergencias y rector de agua y saneamiento rural). Por otro lado, en ámbitos del Estado como los Consejos departamentales de desarrollo no respetan la autonomía municipal, principalmente por las autoridades nombradas en instituciones del organismo ejecutivo o las gobernaciones departamentales.

En el caso de Costa Rica: Con las reformas de los últimos años la autonomía municipal ha dado grandes avances, sin embargo, siguen existiendo una ausencia de instrumentos y canales para que las municipalidades puedan cumplir con dicha potestad. El excesivo centralismo que tienen los Ministerios de Estado y las instituciones autónomas, las municipalidades pasan a ser verdaderos apéndices administrativos, desprovistas de las capacidades mínimas de descentralización fiscal y de competencias propias, lo que no da espacio a la autonomía en desarrollar su contenido y esencia adecuadamente.

De este estudio, podemos afirmar que en la región de los países estudiados teóricamente existe la adscripción constitucional de la autonomía municipal a una órbita estatal periférica, pero en realidad, es una mera proclamación retórica. Pues el análisis del sistema jurídico en su conjunto revela que las municipalidades disfrutan, en efecto, de autonomía, y así lo ha confirmado la jurisprudencia constitucional de cada Estado de la región, que han analizado el alcance de la autonomía local. Pero las contradicciones son evidentes, la política existente en todos los países de la región y especialmente el Poder Ejecutivo, visualiza a las municipalidades como Entes de menoría de edad, que necesitan de tutela y control, e incapaces de administrarse y gestionar los asuntos públicos.

Se propone restaurar la autonomía en sus tres dimensiones delimitando las competencias entre el nivel central y los municipios dentro un proceso de descentralización territorial y descentralización fiscal fortaleciendo la autonomía financiera.

Se propone que se realicen debates constantes sobre el planteamiento de la autonomía en especial en la autonomía política a nivel regional y en cada país, con académicos e investigadores y

políticos con los objetivos que generar verdaderos cambios en la organización del Estado. Una verdadera autonomía política genera participación ciudadana y democracia local.

En el Avances legislativos de cada país de la región en el fortalecimiento de las competencias municipales en los 6 países estudiados, demuestra que los municipios centroamericanos han avanzado simultáneamente de forma significativa en el fortalecimiento y desarrollo de las competencias. Sin embargo, el entramado jurídico que se vinculan con el principio de autonomía para desarrollar las competencias municipales, han sido procedimientos políticos acompañados de un marco jurídico emergente que se han dado de formas desarticuladas.

En cada una de los sistemas jurídicos municipal se encuentran diferentes avances y delimitaciones del derecho propio en materia de competencias del nivel local. De este título expuesto se llegan a las siguientes conclusiones:

- 1) Dentro del panorama general en la los países de la región de Centroamérica, las competencias han estado limitadas y lastradas por varios problemas históricos entre ellos la guerra civil que perduró más de 60 años; sumando la tendencia centralista como resultado del autoritarismo que prevaleció en la región en buena parte de su historia desde la independencia en 1821. Esto ha dado como resultado, la escasa importancia y presencia de las competencias municipales en la vida cotidiana de los ciudadanos, así como en desarrollarlas con eficiencia y eficacia.

Pese a las limitaciones, las legislaciones de los países de Centroamérica han experimentado un significativo avance, pues además de las competencias que tradicionalmente se han venido prestando desde el Decreto de 1813 de las Cortes de Cádiz (empedrado de calles, cuidado de caminos, cuidado de edificios públicos, alumbramiento de calles, cuidado de fuentes de agua, lavadero publico), el municipio centroamericano, está a cargo ahora de la planificación de su desarrollo en su circunscripción territorial.

- 2) En todos los municipios centroamericanos según la legislación, cuentan con herramientas establecidas para la planificación y el buen funcionamiento de los municipios. Entre ellos el Plan de Desarrollo y Planificación, y el Presupuesto Anual. Estos son instrumento de

planificación fundamental para fomentar toda clase de proyectos que contribuyen al progreso local; así como al buen cumplimiento de los servicios municipales. Cuentan además con Leyes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Urbano y Rural que establece que todos los planes, programas y proyectos de desarrollo del municipio deben de estar vinculado al Plan Nacional.

Aunque estos instrumentos de planificación constan en las leyes, sin embargo, están poco desarrolladas en las Municipalidades. Estas herramientas resultan clave para gobernar o dar sentido al progreso de las condiciones locales en la vida de los vecinos. En algunos países encuentran limitaciones como: Guatemala y Nicaragua, debido a los pocos recursos económicos con que cuentan en algunas municipalidades, no todos los municipios pueden llevar a cabo la planificación municipal.

Honduras: la materia se regula parcialmente en los Planes de Arbitrios, pues actualmente la planificación existente en el régimen municipal es endógena, casuística y de corto plazo. Se espera que con el proceso de la "descentralización en marcha" el país tenga un sistema de planificación orgánico y un Plan Nacional de Desarrollo de largo plazo.

Costa Rica: Las herramientas existentes de planificación municipal a saber: planes de desarrollo cantonal y planes operativos anuales, sin embargo, estas no integran de manera activa a la ciudadanía local como corresponsable del planeamiento local.

El Salvador: El gobierno ha presentada varias propuestas importantes en esta materia que se han planteado para el quinquenio 2014-2019. Territorialización de las políticas públicas, ordenamiento y desarrollo territorial, desconcentración de funciones y servicios, descentralización de competencias, gestión asociada de los territorios y sistema de ciudades. Esto significa que hay un interés por parte del Gobierno central de incorporar a los territorios como actores y beneficiarios del desarrollo local (los municipios) y nacional.

- 3) Todos los municipios centroamericanos tienen democracia municipal y fortalecen la autonomía política, es decir que tiene la existencia de los concejos municipales, alcaldes y vice alcaldes electos mediante el ejercicio del sufragio universal por los habitantes de su circunscripción. En

Panamá, existe la apertura democrática en los gobiernos locales, es decir el rompimiento del monopolio de los partidos políticos nacionales sobre la participación electoral en las municipalidades. Cualquier ciudadano puede presentarse en las elecciones en candidaturas independientes. Esto permite una amplitud de participación electoral, por lo tanto, un mayor desarrollo democrático de las elecciones.

Guatemala, Honduras, El Salvador, Costa Rica y Nicaragua tienen que someterse a los partidos tradicionales existentes, porque su ley electoral no les permite candidaturas independientes.

- 4) Se observa que, en los avances y semejanzas en todas las legislaciones de la región, se destaca la protección del medio ambiente. Teniendo en cuenta que el Derecho Medio Ambiental, es una rama nueva de la ciencia jurídica. En todas las legislaciones municipales tiene la competencia de la materia, ya sea concurrente o compartida. Pese al reconocimiento del gobierno local como factor determinante para la explotación sostenible de los recursos naturales y armonía con el territorio, Es en esta materia donde se presentan conflictos de competencia entre las leyes municipales y las leyes sectoriales.
- 5) Registro Civil: Es un tema importante porque se vincula la población con la institucionalidad local. Esta competencia es compartida entre el Ente central y el municipio. Los registros municipales comparten las estructuras administrativas con el Estado, el marco legal establece una autoridad exclusiva a nivel nacional que ostenta la responsabilidad sobre estas atribuciones, las unidades municipales están subordinadas al Ente central.

Es necesario, una buena red de oficinas o delegaciones tanto a nivel municipal como departamental, mejorar los servicios de registro, cédulación y demás actos civiles. Que los ciudadanos no tengan que desplazarse hasta la capital para hacer las gestiones propias de registro, sino que logren realizarlos en sus localidades. No en todos los municipios de Centroamérica cuentan con esta competencia. Guatemala, el Salvador y Nicaragua, es competencia municipal. Costa Rica y Panamá, cuenta con delegaciones regionales y Honduras con delegaciones municipales, a través de la Ley del Registro Nacional de las Personas (Decreto 62-2004, RNP Honduras).

- 6) Otro tema importante que viene a fortalecer el desarrollo de las competencias, es la normativa de la Carrera Administrativa Municipal. En todos los países de la región cuentan con ley del servicio civil, sin embargo, no en todos los países ha sido igual el progreso de esta ley. En algunos ha sido temprano como en Costa Rica y tardíos en otros como en Nicaragua y Honduras. Según el Segundo Barómetro del 2012, se ha visto la dificultad de conectar las políticas de gestión del empleo con las prioridades y programas de gestión de los gobiernos; así como el indicador del mérito y las capacidades funcional. A excepción de Costa Rica, todos los países de la región presentan un déficit endémico en la aplicación de la ley.

Existe una resistencia de voluntad política en la implementación de la profesionalización del servicio público. Es una práctica que siempre que un partido político deja el poder, trata de asegurar a sus funcionarios en el gobierno, pero a la vez el grupo político entrante busca colocar a los suyos, lo que genera una alta rotación del personal. Practica que se da en todas las escalas de gobierno tanto estatal como municipal. Esto conlleva a la rotación del personal y la vez una pérdida del aprendizaje, ya que el nuevo funcionario le tomará tiempo adecuarse a sus funciones para aprender a conocer y manejar el área designada. También la inestabilidad laboral y los bajos salarios conllevan a la fuga de los buenos técnicos y profesionales, por lo tanto, las municipalidades no pueden competir con el sector privado.

- 7) En todos los países de la región existen mecanismos de participación en la toma de dediciones, particularmente relativas a la comunidad, la participación ciudadana es un correlato fundamental del desarrollo democrático.

En Guatemala la consulta a nivel local, presenta problemas de aplicación, por la ambigüedad de la redacción que no delimita en forma precisa acerca de cuáles deben ser exactamente los motivos de las consultas y también por la inexistencia de reglamentación de procedimiento. Se pueden observar la contradicción en las normativas en el código municipal, código electoral y la misma Constitución Política.

En Nicaragua, existen una ley de participación ciudadana y un Decreto Ejecutivo de mecanismo de participación como son la creación de los Consejos y Gabinetes del Poder

Ciudadano (CPC). A pesar que hay dos cuerpos legales de participación ciudadana, hay poca participación democrática en los asuntos públicos, los CPC son los que aglutina más participación, pero del mismo partido (FSLN).

En Costa Rica, actualmente existen la figura "el Recall" o plebiscito revocatorio, a través de esta figura, se permite que el cuerpo electoral revoque el mandato a un funcionario de elección popular y el procedimiento pertinentes. Este instrumento no es muy utilizado por los municipios. A pesar de la novedad de esta institución electoral, " el Recall" o plebiscito revocatorio presenta el problema de que sólo el Concejo Municipal puede convocarlo y éste se realiza, por medio de una decisión que para su admisión y adopción requiere de una mayoría calificada (una tercera parte del total de los regidores y tres cuartas partes de todos ellos), la cual hace pensar que es una difícil aplicación del precepto, salvo los casos excepcionales donde no exista otra alternativa que llamar al cuerpo electoral para determinar si mantiene o destituye al alcalde.

En Panamá se destaca: el derecho a referéndum y la revocatoria del mandato. Los ciudadanos tienen el derecho de iniciativa y de referéndum en los asuntos atribuidos a los Concejos. También tienen la opción del plebiscito o referéndum para revocar el mandato de los Representantes de Corregimiento, de acuerdo a la Constitución.

- 8) Endeudamiento o crédito municipal. Todos los países de la región cuentan con normas que les permiten el endeudamiento o crédito municipal y aplican mecanismos de control externo previos para asegurar la estabilidad financiera, pero existen limitaciones como en Guatemala: que la normativa tiene serios vacíos y contradicciones entre lo que establecen el Código Municipal y la Ley Orgánica del Presupuesto. Se necesita definiciones más precisas sobre qué se entenderá como "capacidad de pago" y cuáles deben ser los indicadores que lo miden.

Honduras: El endémico sub-financiamiento y los problemas del régimen presupuestario de las municipalidades son resultado de los reiterados problemas de recaudación, así como de las limitaciones en materia de administración de los recursos, justamente por ausencia de

normativa y prácticas institucionales eficientes para la fiscalización y la adecuada rendición de cuentas.

Costa Rica: Para cumplir con los estándares en la materia, el endeudamiento debe normarse dentro un marco regulatorio que determine las actividades extraordinarias como únicas sujetas a crédito y a la capacidad de pago que el presupuesto real municipal se lo permita.

Nicaragua: Los Gobiernos Municipales pueden solicitar y obtener de la banca pública o privada, créditos a corto y mediano plazo, para la realización de obras, para la prestación y mejoras de servicios públicos derivados de sus competencias, debidamente aprobados por los respectivos Concejos Municipales, de conformidad con sus Planes de Desarrollo. Pero esta deuda no puede pasar del período de gobierno municipal, es decir que no pueden dejar deuda al siguiente en sucesión de gobierno en la silla edilicia. En términos generales, no se presentan casos frecuentes de endeudamiento, pues en general las municipalidades funcionan con un presupuesto muy débil y no tiene la capacidad de asumir el endeudamiento como un instrumento de política pública.

Con respecto a las potestades de endeudamiento, con excepción de Costa Rica y Nicaragua, se requiere la autorización del gobierno central para acceder a financiamiento. El Salvador y Guatemala el gobierno central lleva un seguimiento cercano de los indicadores de sostenibilidad fiscal de cada municipio.

- 9) Todos los países de Centroamérica tienen al municipio como Ente descentralizado por territorio y casi de forma simultánea en toda la región se aplicaron procesos de descentralización del Estado hacia los municipios. Estos procesos fueron inducidos generalmente por organismos financieros multilaterales y por agencias de cooperación al desarrollo como parte de las estrategias en las reformas de los Estados. Pese al esfuerzo económico, y políticos, no todos aprobaron una ley general descentralización que dictase las reglas y procedimiento del proceso.

Cabe mencionar que Honduras y Panamá recientemente han aprobado la ley de descentralización, Guatemala tiene casi dos décadas de haberla aprobado. Por todo lo expuesto, es evidente que existe una resistencia por parte de los Estados centroamericanos por llevar a cabo un proceso de descentralización.

Guatemala: Tiene la Ley General de Descentralización, (Decreto 14-2002), sin embargo, no tiene una descentralización fiscal para la ejecución de políticas locales en aras de optimizar los recursos y provisiones de servicios.

En el Salvador la descentralización es un tema prevalente en la agenda política del gobierno, sin embargo, existen cierta deficiencia en las relaciones entre el municipio y el gobierno central, además de no percibirse una adecuada delimitación de sus competencias.

En el caso de Panamá, la legislación establece que el municipio es una organización política, autónoma, democrática y acorde al carácter esencialmente administrativo del gobierno local. Además, reconoce que está dotada de competencias administrativas para los asuntos locales en el territorio correspondiente a cada uno de los distritos del país. La ley describe un amplio ámbito de competencias y eleva a rango constitucional el compromiso de avanzar en un proceso descentralizador, incluyente del traslado de competencias a los municipios y de los recursos para su desempeño. Las competencias municipales se traslapan total o parcialmente con las del gobierno central, es decir, que el marco competencial municipal panameño, es ambiguo como en el resto de los países de la región.

Se espera que con la entrada en vigencia de la ley de descentralización (Ley de reforma, No 66 - 2015 a la Ley No 37-2009), las cosas cambien a favor del fortalecimiento institucional de los municipios panameños.

Honduras emprende la descentralización para el desarrollo local en la cual se definen los objetivos, estrategias y resultados que deben alcanzarse en el corto plazo para crear las condiciones estructurales necesarias para la profundización de la descentralización en largo

plazo, no es claro que si la meta del 40% significa un traslado real de competencias y recursos hacia las municipalidades.

Costa Rica se caracteriza por ser un Estado centralizado no solamente político, sino territorialmente, así como la enorme debilidad del gobierno municipal y la fragilidad de la autonomía local. No existe debate público nacional sobre el tema de la descentralización y en Nicaragua la descentralización no es parte de la agenda política del gobierno.

10) El marco competencial más amplio de la región conforme la legislación comparada es Nicaragua, porque incluye competencias propias coordinadas con el gobierno central y hasta tiene la posibilidad de asumir competencias que no le corresponden, lo que significa que la amplitud de las competencias, ocasiona un alto grado de ambigüedad y traslape entre las responsabilidades del gobierno central y municipal.

Como se ha expuesto, existe una serie de leyes y normativas que fortalecen el marco jurídico local en el fortalecimiento al sistema competencial y crean condiciones favorables al proceso de descentralización y autonomía municipal. Estas leyes y normativas coexisten con otras que suponen obstáculos importantes a los mismos procesos.

Así mismo se puede observar que el marco legal nicaragüense tiene una serie de inconsistencias, superposiciones y duplicaciones de competencias entre diferentes entidades, que requieren de un trabajo continuo y profundo, a nivel de cada uno de los sectores, con el fin de esclarecer y delimitar las responsabilidades institucionales, tanto a nivel nacional como regional y municipal.

En la Clasificación de las competencias de los municipios centroamericanos tienen un amplio marco jurídico y que la doctrina las clasifica en: competencias propias, delegadas, compartidas y/o complementarias.

Este análisis comparativo demuestra que hay un amplio campo de competencias que el municipio puede intervenir, pero existe una gran confusión en la asignación de competencias. Existen ambigüedades en la responsabilidad asumida por el gobierno central y municipal. Pese a la

profusión de reformas legislativas, puede decirse que éstas no avanzaron en decisiones políticas que vinieran a modificar sustancialmente el marco de las competencias municipales.

Con bases al marco jurídico analizado, en cada uno de los países de la región, la función del municipio gira en el desempeño de las competencias de los servicios públicos de proximidad vecinal (provisión de agua potable, disposición de desechos y aguas servidas, ornato, mercados y otros) que determinan la cotidianeidad de la vida en la comunidad. Esta no incluye competencias propias o funciones sustantivas que sean relevantes para la promoción del desarrollo local. La marginación de estas competencias como la de planificación y control de sus territorios, ha limitado en grado extremo a los municipios de la región, para desarrollar aquellas funciones propias, que le permitirían asumir con responsabilidad la promoción del desarrollo local de sus pobladores y de las actividades económicas.

La doctrina y el derecho comparado expresan que las competencias propias, su gestión municipal es contralada por el principio de legalidad y judicialmente. Mientras que, en el régimen competencial de los países de Centroamérica, se rigen por la cláusula general en materia de competencias (reconocimiento de la universalidad de las competencias municipales) que identifica el ámbito de competencia local con la esfera de los asuntos locales, es decir, todo lo que sea de interés del municipio se considera de competencia municipal, pero no define la obligatoriedad del cumplimiento de dichas competencias.

Por consiguiente, los municipios asumen servicios que corresponden al gobierno central, entre ellos la educación mediante el pago de maestros en las escuelas, así como en materia de salud pública, pero pueden no cumplir las competencias propias asignadas que es el caso de la mayoría de los municipios pequeños en la región.

Por falta de recursos financieros y de capacidad técnica entre otras causas, se estima que varios servicios públicos no se prestan o se prestan con baja cobertura.

En los textos de leyes fundamentales vigentes (Ley de municipios o Código municipales), no se establece de manera expresa la obligatoriedad de los Entes locales de asumir competencias

mínimas obligatorias. No obstante, a la luz de la experiencia comparada, se está ante la posibilidad de mejorar las herramientas del sistema competencial a nivel local, para que los municipios desempeñen un papel más dinámico en la prestación de los servicios públicos. Cumplir con las competencias que puedan y que tengas las condiciones de gestionálas y desarrollarla.

Es necesario una revisión al régimen municipal, definir con precisión las competencias que deben ser desarrolladas por la administración local, diferenciándolas de las competencias estatales. Enumerar un listado de materias en que los municipios deban de ejercer, según sus capacidades de gestión, en todo caso competencias propias, las atribuidas por delegación, deben de tener una serie de garantías para definir y concretar su ejercicio.

Es necesario que se realicen debates regionales sobre las competencias propias del régimen local con el objetivo de mejorar y definir los límites de estas. Las entidades locales no deben a asumir competencias para las que no cuenten con la financiación adecuada.

El tema competencial es de vital importancia para la vida del régimen municipal centroamericano, mediante el ejercicio apropiado de sus competencias propias la administración municipal adquiere experiencia y se fortalece. Este fortalecimiento es de gran importancia de cara al proceso de descentralización del que se viene hablando y realizando estudios desde la década de los ochentas del siglo XX y que perversamente en algunos países de la región, como en el caso de Nicaragua, el proceso de la descentralización ha quedado en abandono y no es parte de la agenda política nacional.

En el tema de las transferencias los Estados de la región centroamericana en la búsqueda del fortalecimiento municipal, a través del proceso de la descentralización, aprobaron las transferencias presupuestarias. A excepción de Panamá, que cuenta con un sistema de las transferencias del gobierno central a los municipios que distribuyen la recaudación centralizada del impuesto sobre inmuebles, dicha ley entro en vigor a partir de 2016.

De lo antes expuesto de este análisis jurídico de las transferencias en cada país de la región, se concluye que las transferencias de recursos económicos, son necesarias para el desarrollo de los

municipios centroamericano, pero dichas transferencias se debe de acompañar con una moderna legislación tributaria que permita a los gobiernos locales ampliar su base tributaria y gozar de ejecutividad en sus acciones de cobro con los deudores morosos de la hacienda pública, a fin de lograr una mayor autonomía en materia financiera.

Esto tiene que ir aparejado con la participación ciudadana para que le dé el debido seguimiento y control a la inversión pública local en la transparencia del gasto público y tenga el debido correlato en el pago de sus tributos por la ciudadanía empoderada.

Los datos confirman que, en el diseño del gasto público, el papel principal de las municipalidades es la inversión y en menor medida la prestación de servicios. Este hecho tiene correspondencia con la naturaleza de los ingresos, especialmente, con los condicionamientos de las transferencias, que únicamente permiten que entre un 10% y 25% se empleen para gastos de funcionamiento y el resto se destina para la inversión. Este diseño en general es congruente con la necesidad de universalizar los servicios municipales, como el agua potable, la infraestructura vial interna de los caminos vecinales, la recolección y tratamiento de los desechos sólidos, los mercados y otros temas de servicios público.

Teniendo en cuenta que las responsabilidades de gasto incluyen una lista larga de responsabilidad que van desde la prestación de servicios públicos tales como alumbrado, electricidad, manejo de residuos, aseo urbano, alcantarillado y otros servicios esencialmente locales (mercados, cementerios, etc.). También incluyen algunas responsabilidades de infraestructura pública (como transporte y, en algunos casos, agua y saneamiento), planificación urbana y uso del suelo. En El Salvador, Nicaragua y Panamá los municipios también tienen responsabilidades directas en la promoción del desarrollo local. Empero, en ninguno de los países de la región, los municipios tienen responsabilidades sobre la provisión de servicios sociales, como educación y salud. Solo en Guatemala, los municipios tienen responsabilidades de gestión de la educación preprimaria y primaria, pero se trata de una función compartida con el nivel nacional.

En los seis países estudiados se evidencia que las trasferencias de capital que reciben las municipalidades están condicionadas a que se usan fundamentalmente en inversiones y servicios

públicos de los municipios. La lista de competencias que mandata la ley a cumplir, es larga. Las restricciones que privilegian los gastos de inversión respecto a los de funcionamiento, hacen depender la capacidad de gestión administrativa de los gobiernos locales a la recaudación de sus ingresos propios.

Pero la escasez de estos recursos impide la modernización de la administración municipal y provoca que los gobiernos locales se mantengan en niveles cercanos a la mera sobrevivencia administrativa. La debilidad de los ingresos propios, los bajos ingresos corrientes, dificultan la contratación de personal calificado, y la prestación de los servicios se vuelve deficiente.

Mejorar la tributación municipal para fortalecer los recursos del propio municipio, ejemplo en el caso de los bienes inmuebles como en el caso de El Salvador que no existe el impuesto predial.

Se evidencia que las transferencias de recursos no conducen de manera automática a un mayor desarrollo, disminución de desigualdades, ni a una mayor democracia. Ni siquiera una mayor asignación de recursos, que implique necesariamente una mejora en la prestación de un servicio público.

El problema radica que a todos los municipios de la región se le miden de igual manera con el criterio de uniformidad. Este uniformismo en la aplicación de la ley no refleja por supuesto las grandes diferencias estructurales que existen entre las municipalidades. "Y ningún país de la región ha introducido métodos explícitos para medir las necesidades de gasto de los gobiernos locales de una manera transparente y objetiva." (INFORME, GOLD II 2011: 91)

Es evidente que las transferencias presupuestarias constituyen, el único hecho real de la descentralización y específicamente de la fiscal. La neutralización fiscal de las mismas, tendría una repercusión desfavorable en las capacidades institucionales y en la autonomía financiera de los municipios más pobres de la región. Analista y estudiosos del tema de la descentralización como expresa VARGAS (2010: 131 y ss.), que "el proceso de descentralización no termina con las transferencias, sino que comienza con ella. Las transferencias no debe ser un fin en sí mismo, sino un instrumento básico para una estrategia de desarrollo económico, social y político".

Otro desafío común es la necesidad de mejorar las metodologías utilizadas para cuantificar los gastos y la capacidad fiscal de los diferentes gobiernos locales.

Los resultados de este estudio, constatan un deterioro de los recursos municipales propios a expensas de las transferencias estatales y con ello la profundización de la dependencia de los gobiernos locales con respecto a los gobiernos nacionales.

El esquema de transferencias y la escasa potestad tributaria de los municipios, conllevan a un escenario de dependencia económica y por ende la política de los gobiernos locales con dependencia de los gobiernos centrales.

III

En el tercer capítulo encontramos las siguientes conclusiones.

A la luz de derecho positivo, la doctrina y el derecho comparado, la autonomía municipal nicaragüense goza de garantía institucional de protección constitucional.

Del estudio realizado se destaca que la definición de autonomía en la legislación nicaragüense goza en la categoría más elaborada de la doctrina y regulada en el ámbito legislativo. La base jurídica de la autonomía municipal le da una condición legítima desde su propia naturaleza.

En los textos constitucionales se consigna la necesidad de una votación calificada del organismo legislativo para poder aprobar o reformar las respectivas leyes municipales. Es decir que la autonomía municipal figura como un principio constitucional y regula la exigencia de la votación calificada para reformar la ley municipal, la cual constituye una doble garantía constitucional de la autonomía municipal. Sin embargo, hay que destacar que la Constitución Política de Nicaragua es principista, no desarrollada y flexible. Está compuesta en su mayor parte por principios generales del derecho que deben ser desarrollados por normas posteriores.

Los municipios nicaragüenses se acogen al principio de la autonomía municipal, no obstante, la legislación no define, ni al municipio ni lo que se considera como autonomía, se limita a señalar lo

que debe de contener la ley del régimen municipal y le otorga el carácter de ley especial en cuanto a las formalidades necesarias para su aprobación.

Las referencias normativas a la autonomía y sus competencias municipales tienen principios similares a aquellos que se rigen en la mayoría de los sistemas jurídicos europeos y de la carta de autonomía municipal europea. Así mismo en la carta centroamericana de autonomía municipal, la ley de municipios y la Constitución. Como se puede observar en este estudio se demuestra que el Estado nicaragüense ha faenado esfuerzos en garantizar dicha autonomía, de alguna forma responden a una obligatoriedad tutelada por el marco constitucional.

Junto a los preceptos constitucionales y la ley de municipios se establece una relación de competencias propias del municipio, añadiéndose la cláusula general que los gobiernos municipales tienen competencia en materia que incida en el desarrollo socioeconómico de su circunscripción. No obstante, cuando se refiere a la autonomía financiera esta tiene límites y lesiona el concepto de autonomía, ya que le da la capacidad de gasto, pero deja a la Asamblea Nacional la aprobación de los planes de arbitrio municipales. Así mismo las estructuras tributarias, sus alcances y contenidos, quedan reservadas al parlamento.

Es importante resaltar que, a partir del 2007, se observa un progresivo deterioro de la autonomía política. El modelo político actual vulnera en sus prácticas la autonomía y sus competencias. Hay mucha injerencia centralizada hacia las alcaldías por parte del ejecutivo, en este caso el poder ejecutivo y también otros poderes del estado.

Nicaragua tiene lo instrumento jurídico más avanzado de Centroamérica del régimen municipal, sin embargo, actualmente no se puede afirmar que la autonomía está sometida a los límites que la Constitución y las leyes dicten.

El contenido de la autonomía es la capacidad en desarrollar sus propias competencias, dicho concepto está adscripta implícitamente en cada una de las constituciones de los países estudiados de la región de Centroamérica, pero no todos lo desarrollan de forma clara, está se delega a una ley especial el desarrollo del contenido esencial de la autonomía.

En la conciencia cultural del político centroamericano existe una cultura de allanamiento a la democracia, el quebrantamiento de las leyes que gobierna nuestros países. Todavía en el subconsciente tienen como parte de su patrimonio el cargo público y que el municipio es un apéndice del poder ejecutivo.

Desde su aparición de la autonomía municipal en la Constitución nicaragüense de 1987 hasta el 2007 se venía ganando terreno en la institucionalidad del municipio, el fortalecimiento de su autonomía y sus competencias, en los años siguiente hasta el 2017, la autonomía y sus competencias han tenido un deterioro en especial en su dimensión política.

En este contexto se hace necesaria hacer propuesta y líneas de trabajo con los municipios, la comunidad y todos los actores que trabajan desde un enfoque municipalista. Con esta finalidad se propone:

- Restablecer el proceso de descentralización que se venía trabajando y poner de relieve las delimitaciones de las competencias entre los niveles de gobiernos. (Central, Regional y Municipal)
- Reformar la Ley Electoral, ya que la actual presenta grandes irregularidades y no da confianza al electorado. Se hace necesario garantizar apertura y espacios de participación electoral a todos los ciudadanos potencialmente interesados en la política local
- Restablecer las asociaciones de suscripción popular independiente.
- Realizar foros y debates en el fortalecimiento de la autonomía con la sociedad civil organizada, partidos políticos y académicos a nivel nacional y regional. La Región cuenta con un bagaje jurídico y una modesta doctrina municipalista para debatir el tema.
- Eliminar la figura del Secretario Político del escenario de la gestión municipal como saneamiento y transparencia en el autogobierno.

IV

El análisis exhaustivo que se realizó en este IV capítulo, conlleva hacer una breve reflexión sobre la problemática en torno al tema planteado y proponer algunas recomendaciones. Que los

municipios puedan cumplir con las competencias que le ha sido encomendada por la Constitución, hacerles frente a los problemas que azota a la población y poder formular estrategias de desarrollo para la comunidad local.

A como se dijo al inicio del capítulo y parte del objetivo planteado en el análisis de los avances jurídicos que ha tenido el sistema competencial del municipio. Se ha encontrado que el concepto tiene su fundamento en la Constitución y las Leyes, y goza de un criterio doctrinal tanto en su concepto como en la clasificación y distribución de las mismas.

Se nota que el constituyente debatió el alcance de la norma, las razones técnicas, la importancia e incidencia en el ordenamiento jurídico del país y dentro del régimen municipal. El concepto de competencias goza de una amplia interpretación jurídica y doctrinal, y al ser parte esencial del contenido de la autonomía municipal goza de la garantía constitucional.

Del análisis que se ha hecho del sistema jurídico y de la doctrina nos permite establecer que el sistema de clasificaciones de las competencias es mixto (clausula general y enumerativa).

Es importante destacar que en primer lugar las competencias están asignadas por la Constitución y la ley de municipios, como contenido esencial de su autonomía; sus competencias propias.

Según la doctrina y la jurisprudencia estudiadas, las competencias en Nicaragua se clasifican en propias, delegadas y complementarias o concurrentes.

El análisis nos muestra que el municipio tiene sus competencias propias, exclusiva que desarrolla dentro de su circunscripción territorial. La legislación deja claro que las acciones que se derivan de estas competencias se realizan bajo la responsabilidad y dirección del gobierno municipal y no pueden transferirse ni delegarse a otras instancias del gobierno Nacional.

Sin embargo, se encuentran en la ley terminología que tiende a ofuscar el desempeño de las competencias municipales. Tales están referidas como funciones, fines, obligaciones, atribuciones y cualquier término o sinónimo, sin llegar a establecer cuáles son las responsabilidades primarias y directas del municipio. Se puede observar que la interpretación de la ley engendra un concepto

amplio y ambiguo lo que da pie a duplicidad, solapamiento y hasta cubrir total o parcialmente competencias con otras administraciones.

La Constitución no ha establecido un núcleo competencias propias para el municipio, no hace una delimitación expresa, específica de dichas competencias. La distribución de las competencias para el nivel municipal es de carácter genérico así lo establece el arto 177 de la Cn, y prescribe una presunción de competencias.

La ley de municipios reafirma el postulado constitucional, utilizando la expresión genérica cuando define que "El gobierno municipal goza de plena autonomía, la que consiste en el ejercicio de las competencias municipales señaladas en las leyes, con el fin de satisfacer las necesidades de la población y en general, en cualquier materia que incida en el desarrollo socio-económico de su circunscripción.

Es evidente que la ley no determina cuáles son esas competencias propias. No define en qué consiste el ejercicio de las competencias. Se deduce, qué del listado de competencias enunciadas en el artículo 7, LM, son las propias que el municipio puede desempeñar, sin embargo, en el reglamento se establecen normas y procedimiento para desempeñar ciertas competencias en materia de servicio público, sin embargo, para el resto de las competencias del listado del artículo 7, no se menciona.

Aunque en la legislación se encuentra fundamentada la competencia concurrente, no se han identificados los servicios específicos cuya responsabilidad de prestación se entiende compartir. Por tanto, se requieren reformas a la normativa actual que delimite mejor quién hace qué, con qué nivel de responsabilidad y con qué recursos.

No se ha establecido de manera clara, la coordinación interinstitucional que debe existir entre los municipios y el gobierno central, sin embargo, en la realidad no existe reglamentación para el cumplimiento de estas competencias de manera coordinada, he ahí el atolladero en la coordinación en el cumplimiento y la duplicidad de competencias.

También se puede observar que, entre las competencias propias y concurrentes, la normativa no define de forma clara las competencias propias o exclusivas de las competencias concurrentes o compartidas con el nivel central, ni la obligatoriedad de asumirlas, ni el estándar de servicio mínimo correspondiente. Esto impide apreciar el costo de estas responsabilidades para fines de compensación por parte del Estado, y dificulta el monitoreo del desempeño de los gobiernos municipales. Por lo tanto, ha conllevado la duplicidad de funciones entre niveles de gobierno, lo que refleja con claridad la falta de una política integral.

A como se ha observado en todo el capítulo expuesto, existe por parte de la legislación un reconocimiento directo a favor del municipio sobre la competencia general para legitimar cualquier competencia, lo cual, permite al municipio contratar con otros niveles de competencias que tenga que ver con el desarrollo de su propio municipio.

Sin embargo, encontramos que no existe una normativa nacional como marco para la delegación de competencias entre intergubernamental de funciones por vía legal o contractual. Además, algunas definiciones de la Ley de Organización, Competencias y Procedimientos del Poder Ejecutivo (Ley 290) dificultan la generalización y regulación de estas gestiones delegadas.

No ha existido una línea clara en este tema. Las delegaciones de competencias se han producido por necesidad de la administración central de ser auxiliada en determinado aspecto por los gobiernos locales, verbigracias a la cercanía de estos últimos con la población y por los recursos naturales.

Se puede observar que debido a la ausencia de un municipio realmente autónomo desde la primera ley de 1835 hasta 1987, no ha sido posible en el derecho administrativo nacional establecer un procedimiento coherente para las delegaciones de competencias. La ausencia de un municipio con autonomía real impidió la armonización entre las diferentes administraciones, pues lo local era parte de la administración periférica del Estado. Por ello se encuentran normas de distinta jerarquía realizando las delegaciones de competencias. También hay que sumarle que las competencias municipales fueron centralizadas desde la ley de 1939 con la dictadura de los Somoza hasta la entrada en vigencia de ley de municipios en 1988.

El municipio, reconocido como gobierno municipal en los marcos constitucionales, le es otorgado territorialmente competencias en las que, por su incapacidad gestora y financiera, no le permite incidencias y coberturas en temas cruciales como la salud, la educación, la reactivación productiva, el empleo e infraestructura.

El marco competencial municipal en Nicaragua muestra el incremento de algunas competencias. Los retos que enfrentan son en la definición de responsabilidades, en el fortalecimiento de capacidades en el uso y manejo de las transferencias municipales. (Para una mejor comprensión véase el capítulo II). No existe una política pública coherente de brindar servicios públicos eficientes, y mejorar en la gestión pública.

Los servicios públicos llevan años funcionando al margen de toda construcción teórica o jurisprudencial, con todo lo que eso implica. No hay obras teóricas doctrinarias en Nicaragua sobre las competencias en temas del servicio público, ni tampoco líneas de jurisprudencia, hay obviamente sentencias aisladas, pero totalmente desconectadas entre sí.

El listado de competencias es amplio, diverso y complejo, llegando incluso a ser excesivo en relación a la propia capacidad de la mayoría de municipios, pues no se establece una relación entre capacidades, recursos disponibles y competencia; dando por resultado en muchos casos, una baja calidad en la prestación del servicio. Igualmente, las competencias de los municipios están relacionadas con el desarrollo urbano, lo que paradójicamente contrasta con la mayoría que son de tipo rural, y tienen limitadas competencias en este ámbito.

No cabe duda que el municipio en Nicaragua tiene una esfera de actuación propia, en este sentido, el municipio posee niveles importantes de autonomía política y administrativa financiera, al mismo tiempo que desempeñan una mayor cantidad de funciones. Sin embargo, los gobiernos locales carecen de los recursos financieros y técnicos para responder de forma eficiente a las crecientes demandas ciudadanas y a las necesidades en las localidades. Actualmente la autonomía política se está viendo lesionada, pues los gobiernos locales no toman decisiones, si no que les viene dado, a través de la línea política del gobierno en turno.

En Nicaragua existen diferentes tipos de municipios, están los municipios de montañas, los del Caribe, los de zonas rurales y los de altamente urbanizados en el delta del Pacífico, sin embargo, todos tiene el criterio de la uniformidad en el sentido que el mismo ordenamiento jurídico se aplica a todos los Entes locales. Este uniformismo no refleja por supuesto las grandes diferencias estructurales que existen entre las municipalidades. La ley dicta las competencias de manera uniforme para todos los municipios del país sin tomar en cuenta la capacidad técnica y financiera. Quizás se debió incorporar el principio de gradualidad, que los municipios asumieran competencias gradualmente al mismo tiempo que se van fortaleciendo integralmente, con capacidad de gestión de desarrollo desde el enfoque de sostenibilidad.

Por ello es necesario proponer lineamientos de trabajo para los técnicos municipalistas, organizaciones municipalistas de la sociedad civil, políticos y académicos. Realizar debates sobre las competencias propias y analizar la ley de municipios en función de proponer reformas a la normativa actual.

En este caso en la delimitación de competencias locales no se aplicarían la uniformidad de ley sino buscar fórmulas con principio de equidad y oportunidad para delimitar esas competencias. ¿Qué criterios se utilizarían?, ¿la cantidad de habitante?, ¿hasta qué número?, ¿su presupuesto, recaudación?, ¿Municipios alejados del poder central y de las vías de comunicación? ¿Capacidad de gestión?

Analizar el listado de competencias que el municipio puede gestionar como propias y delimitar cuáles sería sus competencias propias. Distinguir aquellas de servicios básicos y obligatorios que sería lo mínimo que un municipio pueda gestionar en función de su capacidad técnica y financiera.

Definir las competencias propias de las concurrentes y dejar claro "quien hace que" y con qué recursos económicos y técnicos. E iniciar un traspaso adecuado y gradual a los gobiernos municipales así mismo adecuarlas a sus capacidades al mismo tiempo brindarles capacitaciones técnicas del nivel central. Que INIFOM tome su verdadero papel de fomento a las municipalidades del país sin distingo político.

Establecer la obligación de que las leyes sectoriales que atribuyen competencias a los municipios se definen con perspicuidad, delimitar claramente las competencias del nivel central en la relación armónica que alude la Constitución Política en el Arto. 177, párrafo cinco.

Formular normas y procedimiento para las competencias delegadas. Toda delegación de competencias a los municipios debe ir acompañada de recursos económicos correspondientes, técnicas de dirección y control de oportunidad, respetando la potestad de auto organización de la entidad local.

La participación ciudadana y la sociedad civil organizada debe de trabajar en función de estimular y encorajar a los Concejos Municipales, que hagan uso efectivo de la facultad de iniciativa de ley que tienen para formular anteproyectos de ley o reformas que contribuyan a superar inconsistencias, vacíos y hasta contradicciones en la legislación nacional vigente sobre las competencias municipales que es el contenido esencial de la autonomía de su municipio.

El municipio no puede prestar aquella competencia en la cual no cuenta con el presupuesto adecuado, de tal forma se hace necesario tener las reglas claras.

A como se ha mostrado en toda la investigación y en este capítulo IV, la gestión de los intereses propios del ámbito municipal descansa sobre el principio de autonomía local reconocido constitucionalmente, y el ejercicio del ámbito competencial culmina con la potestad reglamentaria. Se puede afirmar que las normas locales de las entidades nicaragüense gozan de un amplio respaldo jurídico, jurisprudencial (CSJ) y doctrinal

Sin embargo, se ha encontrados en este estudio que el concejo municipal ha aprobado ordenanzas violentado el principio de legalidad. Algunas ordenanzas municipales han sido declaradas nulas por los tribunales, aunque planteaban cuestiones de importancia para la comunidad no estaban provistas de la necesaria habilitación mediante una ley que determine el ámbito competencial municipal.

En la práctica, las ordenanzas, en la mayoría de los municipios no cumplen con las formalidades que mandata la legislación y los controles no van más allá de lo establecido en la legislación ordinaria. En el cumplimiento de las normas locales se encuentran grandes deficiencias en el proceso de la elaboración y aplicación por lo siguiente:

- Las alcaldías no cuentan con personal suficiente para ser capacitado y acreditado como inspectores municipales y no se manejan los mecanismos de inspección o la potestad que se tiene de inspeccionar.
- Se ha encontrado casos que el texto de las mismas no consta en el Libro de Actas
- Los niveles de complementariedad en algunos temas no están definidos, por lo que existen lagunas que dificultan el cumplimiento de las normas. Tal es el caso de la administración de recursos mineros y Forestal
- No existe control de las Ordenanzas, Bando y Resoluciones emitidas.
- Lo que se refiere a la potestad de imponer multas y la aplicación de estas por parte del alcalde, no está siendo manejada en la mayoría de las alcaldías.
- El acuerdo no es utilizado adecuadamente.
- La mayoría de las veces en la práctica la ordenanza la equiparan a la resolución o sea no diferencian los aspectos a regular en una u otra norma.

La Ley de municipios recoge las ordenanzas municipales como el instrumento reglamentario propio de la municipalidad; al margen quedan los reglamentos para el ejercicio de competencias de auto organización, las resoluciones y los bandos. Las competencias municipales están determinadas por la ley de municipio y leyes sectoriales, que identifican claramente el ámbito de actuación local y establece la conducta antijurídica y las sanciones que deriven del incumplimiento de los mandatos previstos como ocurre en materia de la seguridad ciudadana, la regulación del tráfico, el medio ambiente, minería, forestal, de higiene y salud entre otros temas que concierne al municipio.

Recientemente (2007-2012), se han encontrado normas locales que fueron ordenadas desde la Presidencia, precedentemente se ha orientado dos ordenanzas. Una, que le asigna funciones a los

vicealcaldes o vicealcaldesas, (dichas funciones fueron legalizadas con la reforma a la ley 40-261 en el 2014) pasando por encima del Concejo Municipal, que es quien tenía esa facultad antes de la reforma. Y otra, que impone a todos los municipios un sistema de planificación municipal. Estas ordenanzas se han enviado a las alcaldías impresas con el logotipo y el lema del gobierno central, con ningún margen para que los poderes municipales no puedan modificarlas. Esto nos da pie a definir que hay una lesión a la autonomía política y administrativa, pues es el gobierno local quien tiene que tomar decisiones según lo establece la Constitución y la ley de municipios.

La doctrina y la legislación han dejados sentado que las ordenanzas son normas locales válidas en la circunscripción territorial del municipio. Su importancia radica en la capacidad autónoma de gobernar en un municipio. La Constitución de 1987 sentó las bases para que Nicaragua funcionara con un gobierno multinivel: el gobierno central, los gobiernos regionales en la costa Caribe y los gobiernos municipales, con autonomías ampliamente garantizadas.

Existe todo un abanico jurídico que respalda la autonomía y su potestad normativa, de ahí que se hace necesario recomendaciones y trazar línea de acción con los gobiernos locales:

- Que los gobiernos municipales en especial el Concejo Municipal, escudriñen todas las herramientas jurídicas existente, a través de capacitaciones y asesorías con el personal instruidos en ámbito local, para estar empapados y con conocimientos de causa a la hora de elaborar y aprobar una ordenanza.
- Que se apeguen a la realidad social, económica y cultural del municipio.
- Que las alcaldías den mayor auge en la publicación a las ordenanzas, con los medios que estén más al alcance de la población, ya sea por medios: hablados, escritos, visuales (señales), virtuales, y en especial publicarlas en el Diario oficial de LA Gaceta.
- Como se ha demostrado en este estudio, que los municipios cuentan con las herramientas jurídicas para hacer efectiva la aplicación de las ordenanzas. Lo que hay que buscar son los medios y la voluntad política del gobierno municipal para hacer con mayor eficacia la aplicabilidad de esas ordenanzas.

- Disponer de órganos competentes de unidades específicas para darles seguimientos revisión y aplicabilidad a las normativas locales.
- La participación de la población es importante en la elaboración del anteproyecto de la norma, tomar en cuenta la participación ciudadanía organizada del municipio, para que la ordenanza tenga aceptación de la población en general

Para concluir este capítulo; se afirma con lo expuesto aquí, que existe un abanico de leyes que vienen a fortalecer la autonomía del municipio, que no se está en CERO, sino que ya se lleva un camino recorrido.

Unas de las razones que impide el progreso de los países como Nicaragua es la carencia de gobiernos locales autónomos y eficientes que tengan como misión atender los servicios comunales. Si tales países desean alcanzar su desarrollo económico afirma el economista Lewis "será preciso primeramente cambiar la estructura del gobierno para dotar a los municipios y distritos rurales de autonomía". En el orden político, los municipios constituyen la fuente y la más firme defensa de la democracia de un país.

V

Vista la legislación vigente y los enfoques doctrinales, podría decirse sin ninguna duda que el sistema organizativo de la administración pública de Nicaragua está contemplado en la Constitución Política y en los entramados jurídicos e institucionales que de ellos se derivan. De ahí, las relaciones interadministrativas manifiestan el principio de colaboración y los principios de eficacia, desconcentración, descentralización, jerarquía y coordinación.

Se ha confirmado en este estudio, el reconocimiento constitucional de la autonomía municipal y sus competencias, que autoriza al municipio actuar de forma ilimitada. El desarrollo socio económico del municipio envuelve todo tipo de actividad, lo que significa que deben de existir necesariamente relaciones entre el Estado y el municipio.

Sin embargo, se encuentra que en la arquitectura institucional no existen mecanismos legales institucionalizados, ni de coordinación, control y cooperación entre los niveles de la administración central y las administraciones municipales. Aunque la ley contempla la coordinación y la cooperación entre ambos niveles de gobierno, no se han definido mecanismos y procedimientos para su efectividad y seguimiento. A pesar de la existencia del marco legal anteriormente mencionado, sigue existiendo ambigüedad y falta de claridad con respecto a los diferentes niveles de gobiernos. No existe una efectiva responsabilidad en los roles que deben cumplir cada uno en las diferentes instituciones en temas y servicios a las que se refieren las competencias municipales.

Se observa que existen vacíos jurídicos en las relaciones interadministrativas para coordinar y gestionar, especialmente en los casos de las competencias concurrentes. Esto conlleva a generar conflictos de competencias con algunas instituciones.

Las leyes sectoriales aprobadas han creado duplicaciones y traslapes en la asignación de competencias, pues no tomaron en cuenta la división de responsabilidades entre los niveles de gobierno y las disposiciones de las leyes. Existe duplicidad de funciones entre ambos entes administrativos, y se enfatiza en la coordinación interinstitucional, la cual dificulta la actuación propia de los municipios.

Se hace necesaria, para la buena marcha de la Administración en primer lugar la elaboración y aprobación de una Ley de Procedimiento Administrativo Común, una revisión de la Ley de Organización, Competencias y procedimientos del Poder Ejecutivo, confrontada con la Ley de Municipios para armonizar las mismas, sin deterioro de las autonomías para poner fin a los conflictos de competencias. Y finalmente una estructura de coordinación entre las tres instancias administrativas estatal, regional y municipal a fin de que éstas ejerzan sus competencias de forma armónica en beneficio del pueblo de Nicaragua, quien es el destinatario único de la acción de la Administración Pública en sus diferentes modalidades.

Por otro lado, en el caso de las competencias sectoriales, pese a que se han reforzadas en aprobar leyes en ese ámbito, en materia de prestación de servicios a la población. Estas se han desarrollado de forma aislada de acuerdo a la visión que cada institución. De tal forma, que esto no ha

contribuido a fortalecer la gestión del gobierno a nivel local. Existe demasiada burocracia, poca coordinación y recursos limitados.

Los municipios nicaragüenses están necesitados de una real autonomía municipal que parte de diseños institucionales aptos para los gobiernos locales, tanto desde sus estructuras internas, como la forma en que estas se interaccionan con otras instancias internas, de carácter sub municipales e incluso del gobierno central. El municipio es parte integrante y fundamental de la ingeniería del Estado. Por ende, las actuaciones gubernamentales nacional se fortalecen en la medida que cuentan con actuaciones gubernamentales locales fortalecidas y consolidadas.

La coordinación puede entenderse como parte del entramado de la interacción institucional en donde se asume prioridades y responsabilidades que implican, consensos entre diversos actores.

La reforma a la ley de municipios 1997 representa un paso adelante en la descentralización del Estado y del principio de subsidiariedad. En ella se contempla la posibilidad que el municipio pueda otorgar en concesión a terceros, servicios públicos que se derivan de sus competencias, así como la posibilidad de contratar con el Poder Central la ascensión de competencias de este último.

Un aspecto importante de la ley reformada, es que por primera vez se habla del principio de subsidiariedad. Expresión desconocida hasta entonces en lenguaje municipal nicaragüense.

La legislación nicaragüense es clara al respecto de la autonomía municipal y el principio de subsidiariedad. Sin embargo, en la actualidad se evidencia en la práctica una falacia del sistema, cuando en realidad lesionan la autonomía municipal con las políticas públicas y la invasión del gobierno central en el radio de acción de las municipalidades. La recentralización, y la partidización de las relaciones intergubernamentales, está dentro de un sistema, en que, el partido es el que toma las decisiones locales.

La función administrativa del Estado llega a todos los rincones del país, lo cual no se traduce en eficacia en la atención a las necesidades inmediatas de la población lo que ha obligado a los gobiernos locales a la adopción de competencias impropias, entendidas por éstas, aquellas que

pertenecen a otra Administración del Estado, pero que ejecutan finalmente las entidades locales, ya sea por la falta de coordinación interinstitucional, o por la incapacidad de respuesta inmediata o por voluntad política, entre otros aspectos. En Nicaragua, no se puede clasificar a las competencias de impropias, pues la ley habilita ampliamente al municipio a desempeñar cualquier competencia que concierne en su circunscripción territorial.

Con el pretexto de la descentralización, se realizaron traslado de competencias a las municipalidades, podríamos llamarlas competencias impropias, ya que no están taxativamente indicada en la ley de municipios como propias. No obstante, hay que tomar en cuenta que la ley de municipio no especifica cuáles son las competencias propias, en este sentido no existen las competencias Impropias. Ni en la delegación de competencias, porque no se previó en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros. Algunos autores le llaman descentralización de hecho al traslado de competencias sin respaldo jurídico, ni recurso económico para ejercerlas.

En Nicaragua persiste la falta de voluntad política del gobierno central de traspasar o ceder poder, autoridad y recursos a niveles inferiores de gobierno, ligado con la cultura centralista tradicional que ha existido en la historia del país.

Pese a esa persistencia, existe un tímido avance del marco jurídico del régimen municipal a partir del 2004, en aras de crear las condiciones para el proceso de descentralización. Las tendencias han sido el aumento de responsabilidades y competencias al nivel local; es decir, el traslado de competencias desde el nivel central e intermedio hacia el nivel local, pero sin acompañarlas del traslado de recursos y facultades para la toma de decisiones y el desarrollo institucional de las municipalidades.

Aunque se avanzó hasta la aprobación del Decreto de la Política Nacional de Descentralización y Desarrollo Local (Decreto Ejecutivo 45-2006), ésta queda solo en papel mojado y desde entonces no se han realizados avances sustantivos en la definición de nuevas políticas y estrategias o en la delimitación de competencias y responsabilidades entre los niveles municipales, regionales y nacionales.

El financiamiento municipal es insuficiente. El Plan de Arbitrios no se corresponde con la modernidad de la ley de municipios reformada en el 2012, las transferencias presupuestarias que la Constitución Política manda que se realicen son insuficientes. A la lógica gubernamental el mensaje que manifiesta es que poco le interesa la falta de capacidad administrativa de los Entes locales.

El marco legal en ámbito municipal es incompleto, con anteproyectos de leyes pendientes de aprobación como el código tributario municipal. Pendiente la reforma al reglamento de la ley de municipios, ley de transferencias fiscales, ley de urbanismo. Existe una falta de consenso político alrededor de las metas y los medios para llevar a cabo el proceso de la descentralización. Prácticamente no existe consenso político alrededor del tema.

En la actualidad, algunos sectores gremiales de los gobiernos municipales y de la sociedad civil consideran que no hay una orientación municipalista o una intención de fortalecer el municipalismo, a través de la descentralización.

El proceso de la descentralización hasta ahora no ocupa un marco regular en la agenda de coordinación de gestión pública, quedó anulado de la agenda de gobierno. La experiencia hasta ahora confirma que en la medida que existan programas de descentralización y no marcos que reformen las estructuras institucionales para la implementación de procesos graduales de mediano plazo y aumentar la calidad de la autonomía del municipio, difícilmente se consolidará una visión con un enfoque territorial.

La descentralización como otros temas queda sometida entonces a las posibilidades que la política pueda dejarle. Por ahora en Nicaragua la descentralización no parece convertirse en un tema trascendental en la agenda política del gobierno.

A lo largo de este estudio se observó que Nicaragua es un país altamente centralizado y el ámbito local presenta debilidades por la carencia financiera y técnica en el desempeño de las competencias. En este contexto, las asociaciones municipales se convierten en un actor clave para

fomentar el fortalecimiento de los gobiernos municipales y reducir los niveles de centralización existentes en el país.

El desarrollo de las asociaciones en Nicaragua, es un tema bastante reciente, aunque en los años 60 del siglo pasado, ya se tenían algunos indicios históricos del accionar de las asociaciones municipales. En los años 80 con la Revolución Sandinista se da la formación de nuevas asociaciones, pero ligada al gobierno central, esta no era independientes, el marco jurídico era muy limitado, pues respondían a la problemática que se vivía en el momento como era la guerra civil, los conflictos políticos y sociales que de esta generaban.

Podemos afirmar que las asociaciones han tenido procesos de fortalecimiento a partir de la década de los 90, quedando en el camino aquellas que no tenían bien claros sus objetivos. O más bien eran creadas por motivos políticos, pero que de cierta manera vinieron a fortalecer el asociacionismo en Nicaragua.

El contexto jurídico de las asociaciones en ley de municipios con su reforma de 1995, les otorga a los municipios la posibilidad de asociarse voluntariamente. Pueden hacerlo por medio de mancomunidades y otras formas asociativas municipales, con el objetivo de promover, representar los intereses, para prestar cooperación en su calidad de personas de derecho público. Dejando claro que las asociaciones son Entes derivados de la ley que las ha creados y les da legitimidad jurídica de derecho público.

Las Empresas Municipales otra forma de prestar las competencias. Las empresas municipales han demostrado que es una posibilidad para la prestación de manera eficiente las competencias en materia de servicios públicos municipales. El criterio empresarial ha demostrado ser de gran ayuda en cuanto a la estabilidad de los funcionarios, en un país altamente politizado y con una Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa Municipal sin funcionar.

Actualmente (2017) hay mayor centralización institucional por el gobierno central. Las instituciones están generando problemas estructurales con los gobiernos locales. En vez de tener cooperación mutua, se trasladan a la obediencia, perdiendo autonomía política. Como

consecuencia esto ha conducido a la liquidación de las asociaciones departamentales. Ejemplo de ellas está la Asociación de Municipios de las Segovia (AMUNSE), que era una de las asociaciones más fuertes del norte del país.

Las intermunicipales son interlocutores claves en el desempeño de las competencias municipales. De ahí la importancia en fortalecerlas institucionalmente de la cual se recomienda lo siguiente:

- Debe darse continuidad al esfuerzo de fomentar las asociaciones, en tanto esto se constituya en un nuevo instrumento que haga más fluida y fructífera la gestión para las autoridades de las localidades.
- El aspecto legal de las asociaciones de la ley de municipio pese que es amplio, el espíritu de la ley al tenor del artículo 12 está más inclinada a la creación de las mancomunidades. Tendría que ser más específico en la creación con las asociaciones municipales. La mayoría de los Entes asociativos municipales son las asociaciones de carácter gremial, ya sea nacional, regional o departamental. De tal manera se recomienda ampliar el artículo. El asidero jurídico y reglamentación de la misma vendrían fortalecer su institucionalidad.
- Proponer eliminar la aprobación de la personalidad jurídica de la figura de la mancomunidad por la Asamblea Nacional. Ello es un requisito innecesario, en la región centroamericana solamente en Nicaragua existe dicho precepto, lo que ha limitado la formación de mancomunidades.
- Fomentar el asociativismo como un actor clave para la cooperación intermunicipal y fortalecer la institucionalidad de las asociaciones en sus formas organizativas y de gestión de sus propios recursos. En este sentido, cada municipio miembro debe de legalizar un porcentaje en cuota pecuniaria del presupuesto para la asociación.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

Obras y Publicaciones

ALBI, Fernando. (1966 a), "*La crisis el Municipalismo*", Instituto de Estudios de Administración Local", Madrid, España.

ALBI, Fernando. (1966 b), "Las Derivaciones inmediatas de la crisis del municipalismo", REVL núm. 150. pp. 802-869.

ALBI, Fernando. (1955), "*Derecho municipal del mundo hispánico*", Editorial Aguilar.

ÁLVAREZ ARGUELLO, Gabriel y VINTRÓ, Joan. (2014), "*Nicaragua: Claroscuros de la reforma constitucional de 2014*", Revista Catalana de Dret Públic, Escola d'Administració Pública de Catalunya, Barcelona, España. Recuperado de <http://blocs.gencat.cat/blocs/AppPHP/eapcrdp/2014/03/19/nicaragua-claroscuros-de-la-reforma-constitucional-de-2014-gabriel-alvarez-yjoan-vintro/>

ÁLVAREZ ARGÜELLO, Gabriel y VINTRÓ CASTELLS, Joan. (2006), "*Reformas constitucionales y evolución política en Nicaragua 1995-2003*", Derecho constitucional para el siglo XXI: actas del VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional (Congreso). pp. 561-576.

ANTELA GARRIDO, R. (2007), "*Constitución y Garantías institucionales: contribución para el desarrollo de una línea de investigación*", Cuaderno de Divulgación Académica/año II/No. 11. Universidad Metropolitana. pp. 192-203. Recuperado de: www.unimet.edu.ve

ARZE, F. Javier, y MARTÍNEZ VÁZQUEZ, Jorge. (2004), "*La Descentralización en América Latina desde una perspectiva de países pequeños: Bolivia, El Salvador, Ecuador y Nicaragua*", Gestión y política pública, segundo semestre, Año/Vol, XIII, Numero 003, Centro de Investigación y Docencia Económicas. D. F: México.

AYÓN, Tomas. (1977), "*Historia de Nicaragua*". Tomo I, Editorial: Fondo de Promoción Cultural del Banco de América, Managua, Nicaragua.

BALDIZÓN, Yader. (1995), "*Modelo de financiamiento y tributación municipal en Nicaragua*", Litografía El Renacimiento, Managua, Nicaragua.

BALLESTERO FERNÁNDEZ, Ángel. (2006), "*Manual de Administración Local*". LA LEY. Grupo wolters kluwer, EL CONSULTOR de los ayuntamientos y de los juzgados, 5ª Edición, 2006. Coordinación Editorial, Cesar Abella Fernández Madrid, España ISBN-10:84-7052-386-4.

BALLESTERO FERNÁNDEZ, Ángel. (2000), "Introducción al régimen Español" 3ra Edición, CEMCI. Granada, España.

BAÑO LEÓN, José María. (1988), "*Ordenación de las normas locales reguladoras del régimen local*" "Tratado de Derecho Municipal", Muños Machado Santiago, (Dir.) Tomo I, Editorial Civitas S.A. Madrid. pp. 339-435.

BELLO PAREDES, Santiago A. (2015), "*Las Competencias Locales: Balance de Situación*" REALA, No. extraordinario, enero, pp. 1-19.

BOQUERA OLIVER, José María. (1987), "Mancomunidades municipales, provincias y comunidades autónomas: Relaciones interadministrativas en el nuevo régimen local", REALA-núm. 233. pp. 53-63.

BOQUERA OLIVER, José María. (1985), "Derecho Administrativo", I. Quinta Edición. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid.

BOQUERA OLIVER, José María- (1968). "Los límites del poder de ordenanza", Revista Estudios de la Vida Local, núm. 160. pp. 497-517.

BOQUERA OLIVER, José María. (1966), "*Determinación de la competencia de las Entidades locales*", Instituto de Estudios de Administración Local, REVL, núm. 150. pp. 870 -859.

BORJA, Jordi, (2001), (Con la colaboración de Zaida Muxí), "*El gobierno del territorio de las ciudades latinoamericanas*", Revista Instituciones y Desarrollo No. 8 y 9. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya Barcelona Espanya.

BORJA, Jordi, CALDERÓN Fernando, GROSSI María y PEÑALBA Susana. (1989). "*Descentralización y democracia, Gobiernos Locales en América Latina*". Imprenta Editorial Interamericana, Santiago de Chile, Chile.

BORJA, Jordi. (1988), "*Estado y Ciudad*", Descentralización política y participación, Producciones y publicaciones Universitarias, SA. (PPU), 1ª Edición, Barcelona,

BORREL LLISSET, Francés. (1965), "*Manual de Derecho Local*", Publicaciones Abella, Madrid.

BORREL LLISSET, Francés. (1980), "Iniciativa y colaboración particular, funcionario municipal y su reglamento de gestión urbanística", Publicaciones Abella, Madrid.

BRAVO SERRANO, Alejandro. (2012), "*Notas Sobre el Régimen Municipal Centroamericano*", Guatemala. (Inédito)

BRAVO SERRANO, Alejandro. (2011), "La descentralización en marcha" Centro De Derechos Constitucionales (CDC), Managua, Nicaragua.

BRAVO SERRANO, Alejandro. (2004), "Historia del Municipios de Nicaragua", Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua, (UNAN) León Nicaragua.

BRAVO SERRANO, Alejandro. (2001), "Derecho Local en Nicaragua", 2^{da} Edición, Managua, Nicaragua.

BRÜGGE, Juan y MOONEY Alfredo. (1998), "*Derecho municipal argentino, aspecto teórico y prácticos*", 2^{da} Edición, Editor Francisco Ferreyra, Argentina.

BUITRAGO, Edgardo. (1989), "*El Municipio de Nicaragua*" 3ª Edición Separata, Revista Cuaderno Universitario, UNAN, León, Nicaragua.

BÜLLER, Eduardo. (1997), “*Conceptuales sobre descentralización en América Latina*”, INIFOM, Managua, Nicaragua. (mimeo)

CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, F. (2004), “*Autonomía Local y Principio de Subsidiariedad*”, Informe de la Secretaría de Estado de Relaciones con las Cortes, Ministerio de la Presidencia. Recuperado en línea <http://www.dpz.es/diputacion/areas/presidencia/asistencia-municipio>

CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, F. (2003), “*La Autonomía de los Entes Locales en Positivo*”. Serie Clave del Gobierno Local, 1. Fundación Democrática y Gobierno Locales: Barcelona.

CALDERÓN, Hugo Haroldo. (2005) “*Derecho Administrativo*”, (Parte especial) quinta edición. Litografía ORIÓN. Guatemala.

CANNABRAVA, Paulo. (1978), “*Tras los pasos de Sandino*” Ediciones Encuentro, Madrid España.

CARBALLEIRA RIVERA, M^a Teresa. (1993), “*La Cooperación Interadministrativa en la LBRL*” REALA-, núm. 257. pp. 45-76.

CARDONA RECINOS, Rokaël. (2006), “*Los Gobiernos Locales y la Descentralización del Estado en Centroamérica*”, Facultad de Ciencias Políticas Universidad Rafael Landívar, Guatemala.

CASSAGNE, Juan Carlos. (2006), “*Derecho Administrativo*”, 8va edición, Editorial Abeledo-Perrot, Buenos Aires, Argentina.

CASTILLO BLANCO, Federico A. (2017), “La incidencia de la nueva ley de Régimen Jurídico del Sector Público en los instrumentos de cooperación del Estado Autónomico: especial referencia a los Consorcios Públicos”, Capítulo sexagésimo sexto”, Los retos del Estado y la Administración en el siglo XXI” Tomo 2: coords. Parejo Alfonso, Luciano José. Fernández, José Vida. Editores: Tirant lo Blanch, España.

CASTILLO BLANCO, Federico A. (2015), “*La reforma del régimen local español: ¿Racionalización o vuelta atrás?*”, Administración Local y Energía Renovable, (Ponencia). pp. 3-52.

CASTILLO BLANCO, Federico A y RAMALLO, Fátima. (2008), “*Análisis de los procesos de descentralización en América Latina: Balance y perspectivas*”, Unión Iberoamericana de Municipalidades (UIM), Granada, España. pp. 299-338

CASTILLO BLANCO, Federico A, ZAFRA, Víctor Manuel y VILLALBA PÉREZ, Francisca. (2003), “*El municipio en América Latina: reflexiones y propuestas*”, REAL, núm. 291. pp. 251-281.

CASTILLO BLANCO, Federico. (1999). "Los Retos de los Municipios ante la reforma del Estado". Investigaciones Jurídicas, Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Guanajuato (México). N° 66. pp. 151-196.

CASTILLO BLANCO, Federico A y BARRANCO VELA, Rafael. (1994), “*Competencias Locales en Materia de Servicios Locales*”, Marco Jurídico y Competencias en la Actividad Prestacionales, Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional (CEMCI), Ediciones Adhara, S.L. Granada.

CENICACELAYA, María De Las Nieves. (2008), “*Participación Ciudadana, Teoría y práctica de la democracia semidirecta*”, 1ª Ed, La plata: Universidad Nacional de la Plata, Buenos Aire, Argentina.

CHAMORRO CARDENAL, Pedro Joaquín. (1980), “*Estirpe sangrienta: los Somoza*”, Editorial Diógenes, México.

CHAMORRO MORA, Rafael. (1984), “*Las Constituciones Políticas de Nicaragua*”. Revista Encuentro, No. 21.

COLINDRES BRANDT, Julieta. (2005), *“El Salvador Aproximaciones al Régimen Jurídico Municipal”*, Biblioteca Virtual del Instituto de Investigación Jurídica de la UNAM, México, recuperado de www.juridicas.unam.mx

CÓRDOBA MACÍAS, Ricardo y ORTEGA HEGG, Manuel. (1996), *“Centroamérica: Gobierno Local y Participación Ciudadana”*, FLACSO, El Salvador.

CORONEL URTECHO, José. (2001), *“Reflexiones sobre la Historia de Nicaragua”*, Colección Cultural de América. Managua, Nicaragua.

COSCULLUELA, Montaner Luis. (2001), *“Manual de Derecho Administrativo I”*, Duodécima Edición Civitas, Ediciones, S.L. Madrid, España.

DE JUAN CASERO, Luis Jesús. (2014), *“Aproximación al nuevo marco competencial y organizativo de los pequeños y medianos ayuntamientos y de las diputaciones tras la ley 27/2013, de 27 de diciembre (LRSAL)”*, Revista Electrónica: La Administración al Día, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Recuperado de <http://laadministracionaldia.inap.es>

DE LA SIERRA MORÓN, Susana. (2004), *“Una metodología para el derecho Comparado administrativo Europeo”*, Civitas, Ediciones, Editorial, Aranzadi, S.A. Madrid.

DE LA VALLINA VELARDE, Vicente. (1992), *“Potestad Organizadora y autonomía local”*, Revistas REAL, núm. 255-256. pp. 34-70.

DÍAS FLORES, M. (2002), *“Federalismo Fiscal y Asignación de Competencias: Una Perspectiva Teórica”*, Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, México.

OSORIO, Manuel. (1995), *“Diccionario de Ciencias Jurídico”*, Políticas Y sociales, 34ª Ed, Eliasta, Argentina Buenos Aire.

RIBÓ DURÁN, Luis. (1995), *“Diccionario de Derecho”*, Segunda Edición, Bosch, Febrero Barcelona.

Diccionario de la Lengua Española, (1992), vigésima primera edición, Madrid, España.

MOLINER, María. (2003) "*Diccionario de uso Español*", Editorial Gredos, 5ta Edición, Madrid.

CABANELLAS DE LAS CUEVAS, Guillermo, (1997), "*Diccionario Jurídico Elemental*".
Editorial Eliasta, Argentina,

Asociación de Municipios de Nicaragua (AMUNIC), (1988), "Diccionario Municipal", Managua
Nicaragua.

DRKOS, Jorge y FUSTER, Francisco. (2008), "*Autonomía Municipal*", 1a Edición, Buenos Aire:
Sudamérica: COPPAL.

DROMÍ, Roberto. (2007), "*Ciudad y Municipio, Gerenciamiento y gobernabilidad Local*", 1ª
edición, Buenos Aire – Madrid- México: ciudad Argentina Hispania libros, Buenos aires,
Argentina.

DUVEGER Maurice. (1978) "*Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*" 6ª Ed. ARIEL,
S.A. Barcelona, España.

ECO, Umberto. (1996), "Cómo se hace una tesis: Técnicas y Procedimientos de Estudio,
Investigación y Escrita. Barcelona, Gedisa, 267 pp.

EMBID IRUJO, Antonio. (1981), "Autonomía municipal y constitución, aproximación al concepto
y significado de la declaración constitucional de la autonomía municipal", *Revista Española de
Derecho Administrativo, REDA*, No. 30. pp. 437-470.

EMBID, IRUJO, Antonio. (1978), "Ordenanzas y Reglamentos Municipales en el Derecho
Español", Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid.

ENTRENA CUESTA, Rafael. (1998), "Curso de Derecho Administrativo" Duodécima Edición,
Editorial, Tecno. S.A. Madrid.

ENTRENA CUESTAS, Rafael. (1967), “*La competencia Municipal ámbito más cualificado*” Crónicas del IV congreso Hispano-Luso- americano- filipino de Municipios, Barcelona. REVL, No. 156.

ENTRENA CUESTA, Rafael. (1966), “Curso de Derecho Administrativo”, 2ª Edición TECNOS, Madrid, España.

ESCOBAR FORNOS, Iván. (1998), “*Manual de Derecho Constitucional*”, Editorial Ispamer, Segunda Edición, Managua, Nicaragua.

ESCOBAR GALLO, Heriberto, GUTIÉRREZ LONDOÑO, Eber Elí, GUTIÉRREZ LONDOÑO y ALFONSO L. (2007), “*Hacienda pública, Un enfoque económico*”, Segunda edición, Febrero, Sello Editorial Universidad de Medellín, Colombia.

ESCORCIA, Jorge Flavio. (2002), “*Derecho administrativo*”, Editorial Universitaria, Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua, (UNAN) León, Nicaragua.

ESCORCIA, Jorge Flavio. (1999), “*Municipalidades y Autonomía en Nicaragua*” Editorial Universitaria, Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua (UNAN), León, Nicaragua.

ESGUEVA GÓMEZ, Antonio. (2005), “*Contexto histórico de las constituciones y sus reformas en Nicaragua*”, Instituto de Historia de Nicaragua y Centroamérica (IHNCA-UCA), Revista de Derecho, No. 10, Managua, Nicaragua.

ESGUEVA GÓMEZ, Antonio. (1994), “*Las Constituciones Políticas y sus Reformas en la Historia de Nicaragua*”, Editorial El Parlamento, tomo I y II, Managua, Nicaragua.

ESPITIA AVILEZ, Gonzales, AGÜERO, Marco, LINDO, Gilberto y VELÁSQUEZ, Mario. (2004), “*Descentralización Fiscal en Centroamérica, Estudios Comparativos*” 1ª Edición, San Salvador, El salvador. FUNDE. Octubre. Coordinación técnica de CONFEDLCA y la Cooperación Técnica Alemana (GTZ).

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio. (1982), *“El Régimen Normativo de las Mancomunidades Municipales”*. Instituto Vasco de Administración pública. Pág. 126.

FERNÁNDEZ FARRERES, Germán. (1988), *“La potestad local de autoorganización. Contenido y límites”* Tratado de Derecho municipal I Madrid.

FERNÁNDEZ FARRERES, Germán. (1987), *“Asociaciones y Constituciones”* Editorial Civitas S.A. 1º Edición. Madrid, España.

FERNÁNDEZ-FIGUEROA GUERRERO, Fernando. (1996), *“Diversas consideraciones sobre las competencias locales”*. REAL- núm. 271-272. pp. 729-760.

FINOT, Iván. (2005), *“Descentralización, transferencias territoriales y desarrollo local”* Gestión del Desarrollo Local y Regional, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Revista de la CEPAL, No. 86.

FINOT, Iván. (2004), *“Descentralización Fiscal y Transferencias Intergubernamentales en América Latina”*, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las NN.UU. (CEPAL).

FONT I LLOVET, Tomás, (1995), *“El Govern local, entre l'Estat autonòmic i la Unió Europea”*, Autonomies, Revista catalana de dret públic. Núm. 20. pp. 101-117.

FOUCAULT, Michel. (2010), *“El Sujeto y el Poder”* (Traducción de Santiago Carassale y Angélica Vítale) Escuela de Filosofía Universidad ARCIS, 1988. Recuperado de <http://www.philosophia.cl/>

FRAGA, G. (1993), *“Derecho Administrativo”*, Editorial Porrúa, 32ª edición, México, y 15ª Edición. México, 1973.

GALÁN, GALÁN, Alfredo. (2011), *“Estatuto de Autonomía de Cataluña, Gobiernos Locales y Tribunal Constitucional”*, Revista d'estudis autonòmics i federals (REAF), núm. 12, pp. 237-301.

GÁMEZ, José Dolores. (1995), "*Historia de Nicaragua*", Managua, Nicaragua, 2ª Edición Editora Central, Banco Central, Nicaragua.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomas-Ramón. (1993), "*Curso de Derecho Administrativo*" Ed, Civitas, Madrid España.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. (1985), "*Estudios sobre Autonomía Territorial*" Editorial, Civitas, Madrid, España.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. (1961), "*Los fundamentos ideológicos del sistema Municipal de Francia*", Revista de la vida local, núm. 117. pp. 321-330.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. (1960), "*Turgot y los Orígenes del Municipalismo Moderno*", Revista de Administración Pública, Núm. 33. pp. 70-110

GARCÍA GONZÁLEZ, Daniel. (2004), "*Descentralización Fiscal*", Universidad Rafael Landívar, Ciudad de Guatemala, Guatemala.

GARCÍA J. V. (2002), "Monografía de los gobiernos locales, la autonomía local en el ámbito tributario y financiero", (UIM) Granda España.

GARCÍA PALACIOS, Omar A. (2016), "*Manual de Derecho Constitucional*", Cuaderno Legislativo No. 1, Asamblea Nacional, Managua, Nicaragua.

GARCÍA SÁNCHEZ, José. (1986), "*El Municipio, sus relaciones con la federación*", Editorial Porrúa, S.A. México,

GARCÍA, José Vicente. (2002), "La Autonomía Local en el Ámbito, Monografía de los Gobiernos Locales Tributario y Financiero", (UIM) Granda, España,

GARRIDO FALLA, Fernando. (1967), "*La descentralización Administrativa*". Departamento de Publicaciones de la Universidad de Costa Rica.

GARRIDO FALLA, Fernando. (1950), "*Administración indirecta del Estado y descentralización funcional, Madrid*", Instituto Nacional de Administración Pública.

GIMENO, José María, SALA SÁNCHEZ, Pascual, FELIU, Gonzalo y QUINTERO, Olivares. (2017), "*El Interés público y su satisfacción con la colaboración público-privada*". Fundamentos, equilibrios y seguridad jurídica. Cambra Oficial de Comerç, Indústria, Serveis i Navegació de Barcelona.

GONNENWEIN. (1967), "*Derecho Municipal Alemán*". (Traducción de Miguel Saenz-Sagaseta) Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid.

GONZÁLEZ GARCÍA, Julio. (2006), "*Contrato de Colaboración Público-Privada*", Revista De Administración Pública, núm. 170, Madrid, pp. 7-39.

GORDILLO AGUSTÍN A, (1984), "*Teoría General del Derecho Administrativo*", Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid 1984.

GUAITA, A, (1975), "*División Territorial y Descentralización*". Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, España.

GUERRERO MEDINA, Manuel. (2005), "La Protección constitucional de la autonomía financiera de los entes locales frente a las alteraciones de su ámbito competencial", Serie Clave del Gobierno, 3. Fundación Democrática y Gobierno Locales, Barcelona.

GUERRERO, Soriano. (1995), "*Historia de Nicaragua*" 2ª Ed, Editorial Central, Managua. Nicaragua.

HERNÁNDEZ, Antonio María. (2003), "*Derecho Municipal*", 1ra Edición, UNAM, México.

HERNÁNDEZ VALLE, Rubén. (1990), "*Derecho Electoral Costarricense*", Editorial Juricentro.

HUERTAS BARRERAS, Teresita. (1995), "*Derecho Municipal*" Editorial Porrúa, México.

ILDARRAZ, Benigno, ZARSA MENSAQUE, Alberto y VIALES, Claudio. (1999), "*Derecho Constitucional y Administrativo*", Ediciones Eudocor, Córdoba, Argentina.

JINESTA LOBO, Ernesto. (2014), "*Administración Pública Municipal*", Revista de Ciencias Jurídicas, No. 135, Costa Rica. pp. 123-174.

JORDI BORJA. (1988), "*Estado Y Ciudad*", Descentralización política y participación, Producciones y publicaciones Universitarias, SA. (PPU), 1ª Edición, Barcelona,

KELSEN, Hans. (1960), "*Teoría Pura del Derecho*", Traducción de la Segunda Edición en Alemán, (1982) por Roberto J. Vernengo, Instituto de Investigaciones Jurídicas Serie G: Estudios Doctrinales, Universidad Nacional Autónoma de México.

KINLOCH TIJERINO, F. (2008), "*Historia de Nicaragua*", 3ra Edición, Instituto de Historia de Nicaragua y Centroamérica de la universidad Centroamericana (IHNCA-UCA)

LASAGABASTER HERRARTE, Iñaki. (2007), "*La Carta Europea de la Autonomía Local*", Colección de la Biblioteca Municipal, (Dir.), Santiago Muñoz Machado, IUSTEL. Madrid, España,

LLISET BORREL, F, (1965), "*Manual de Derecho Local*", Publicaciones, Abella, Madrid, España.

LOBATO BRIME, Francisco. (1968), "*La Administración Local en los Estados Unidos de Norteamérica*", revl-1968, núm. 160. pp. 582-594.

LÓPEZ DÍAZ, Antonio. (2004), "*Autonomía y suficiencia de las corporaciones locales (sobre la incidencia del reparto competencial)*", Dereito: Revista xuridica da Universida de Santiago de Compostela, Vol. 13, N° 1. pp. 42-53.

LÓPEZ QUINTANA, Tomas. (1985), "*Las mancomunidades en nuestro derecho Local*" Ed.: Ministerio para las Administración, Publica, España,

MACEDO LÓPEZ, Oscar. (2002), "*Derecho Municipal*" 1^{ra} Edición, Editorial, Universidad Inca Garcilaso de la vega fondo, Lima, Perú.

MARCHIARO, Enrique J. (2000), "*Derecho Municipal*", Nuevas Relaciones Intermunicipales, EDIAR, Sociedad Anónima Editora, Comercial, Industrial y Financiera, Buenos Aire, Argentina.

MARIENHOFF, Miguel. (1965), "*Tratado de Derecho Administrativo*" Editorial GLEM, Buenos Aire, Argentina.

MARTÍN MATEO, Ramón. (1970), "*Los Consorcios Locales*", Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid.

MARTÍN MATEO, Ramón. (1992), "*Los Consorcios Locales una Institución en Auge*", Revista galega de Administración Pública, Nº. 2. pp. 25-36.

MARTÍN MATEO, Ramón. (1987), "*Entes Municipales Complejos*". Editorial Trivium, Madrid.

MARTIN MATEO, Ramón. (1981), "*Manual de Derecho Administrativo*" Sexta Edición, Instituto de Estudios de Administración Locales. Madrid.

MARTÍN MATEO, Ramón. (1980), "*La Garantía Constitucional de las Autonomías Locales*" REVL-, núm. 208. pp. 609-626.

MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, José Luis. (2006), "*Cooperación y subsidiariedad Intermunicipal*", Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA), núm. 302. pp. 61-76.

MEDINA GUERRERO, Manuel. (2003), "*La garantía constitucional de la suficiencia financiera de las entidades locales*" Fundación Democracia y Gobierno Local, Sevilla, España.

MEILÁN GIL, José Luis. (1989), "*Autonomías y Descentralización Local*", REALA núm. 243. pp. 545-562.

MOLINA MARTÍNEZ, Miguel. (1996), “El municipio en América: Aproximación a su desarrollo histórico”, CEMCI, Granada. España.

MORELL OCAÑA, Luis. (1987), “Las fuentes del derecho local, problemas generales competencias del Estado y las comunidades autónomas”, Real-, núm. 235-236. pp. 489-532

MORELL OCAÑA, Luis. (1984), “Administración local, tema clave de la constitución española”, Madrid Tecno.

MORELL OCAÑA, Luis. (1972), “*Estructuras locales y ordenación del Espacio*”. Colección Estudios de Administración Local, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, España.

MOUCHET, Carlos. (1965), “*La legalidad en el municipio*”, Abellido-perrot, Buenos Aire Argentina

NAVARRO, Karlos, (2013), "*La reforma constitucional y el derecho a una buena Administración Pública*", Managua, Nicaragua 30. Diciembre. Recuperado de <http://www.elnuevodiario.com.ni>.

NAVARRO, Karlos. (2011), "Proyecto de ley de régimen jurídico de las administraciones públicas y procedimiento administrativo común", Revista de la facultad de Derecho Núm., 67, Derecho PUCP. pp. 125-138

NIETO GARRIDO, Eva. (1996), “*El consorcio como instrumento de cooperación administrativa*” REALA-, núm. 270. pp. 327-361

OJEDA MARÍN, Alfonso. (1992), "*El ámbito de la autonomía financiera en las provincias y municipios*", R.E.A.L.A. núm. 255,256. pp. 667-684

ORDUÑA REBOLLO, Enrique y COSCULLUELA MONTANER, Luis. (2008), “*Historia de la legislación de régimen local (siglo XVIII a XX)*”, Fundación Democrática y Gobierno Local, IUSTEL, Madrid, España.

ORDUÑA REBOLLO, Enrique. (2003), "Municipios y Provincias", Historia de la organización territorial de España, Ediciones Castellano. Madrid.

ORTEGA HEGG, Manuel. (1987), "Nicaragua: políticas de descentralización y capacidades de gestión administrativa y financiera de las municipalidades", Imprenta Criterio, San Salvador, El Salvador

ORTEGA HEGG, Manuel. (1996), "La descentralización del Estado en Nicaragua". Inédito

ORTEGA HEGG, Manuel. (1997), "Nicaragua: políticas de descentralización y capacidades de gestión administrativa y financiera de las municipalidades". Imprenta Criterio, San Salvador, El Salvador.

ORTEGA HEGG, Manuel y NAVAS MORALES, Jorge. (2000), "*Descentralización y Asociacionismo Municipal*", Talleres de Impresión UCA, Managua, Nicaragua.

ORTEGA, Luis. (1988), "*El régimen constitucional de las competencias Locales*", Colección Estudios", Instituto de Administración Pública. Madrid,

PALACIOS, Guillermo y MORAGA, Fabio. (2003), "*Historia contemporánea de América Latina*" volumen I, (1810 -1850), La Independencia y el Comienzo de los Regímenes Representativos, Editorial Síntesis, S. A, Madrid, España.

PAREJO ALFONSO, Luciano, (2008), "La autonomía local desde el punto de vista de su realización efectiva" Revista Electrónica CEMCI, Número 1.

PAREJO ALFONSO, Luciano, (2002), "El Municipio y su Autonomía". REAL- núm. 288. pp. 133-150.

PAREJO ALFONSO, Luciano. (1988 a), "*La autonomía local en la Constitución*", Tratado de Derecho Municipal, Tomo I, Muños Machado, Santiago (Dir.), "Tratado de Derecho Municipal" Editorial, Civitas S.A. Madrid, España. pp. 19-100

PAREJO ALFONSO, Luciano, (1988 b), "*Relaciones interadministrativas y de conflicto en la ley básica de régimen local*", Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA) núm. 238. pp. 1056-1100.

PAREJO ALFONSO, Luciano. (1981), "*Garantía Institucional y Autonomía Locales*", Instituto de Administración Pública, Madrid.

PÉREZ ESTRADA, Francisco. (1980), "*Historia Precolombina de Nicaragua*", Editorial, Nueva Nicaragua, Ministerio de Cultura. Managua, Nicaragua.

PÉREZ ESTRADA, Francisco. (1976), "*Ensayos Nicaragüenses*", Colección Cultural del Banco de América, Serie Ciencias Humanas No. 1, Managua, Nicaragua.

PÉREZ ROYO, Fernando. (2004), "*Derecho Financiero y Tributario*" Parte General, Decimocuarta Ediciones, CIVITAS S. L, Madrid España.

PÉREZ ROYO, Javier. (2001), "*Estado Social de Derecho*", Temas básicos de Derecho Constitucional. Tomo I. Coord. Manuel Aragón Reyes. Civitas. Madrid.

POVIÑA, A. (1967), "*El Municipio estructura y función*", Crónicas del IV congreso Hispano-Luso-americano-filipino de Municipios, Barcelona REVL- núm. 156

PRADO, Silvio. (2012), Revista "ENVIO", Número 366/ Septiembre, Managua, Nicaragua. En línea: <http://www.envio.org.ni>

QUINTANA CARRETERO, J. (Director) (2007), "*Globalización y Principio de Autonomía Local*", Madrid, Manual de Formación Continuada No. 44-2007, Concejo General del poder Judicial, Madrid.

QUINTANA ROLDÁN, Carlos F. (1995), "*Derecho Municipal*", Editorial Porrúa. México.

RAYO-VILLANOVA SEGISMUNDO. (1944) "*El problema del régimen jurídico municipal*", (premio Soledó 1943), Publicaciones del Instituto de Estudios de Administración Pública local, 503

RIVERO YSERN, Enrique. (1976), "*Las Relaciones Interadministrativas*", Revista de Administración pública, Núm. 80. pp. 39-81.

RIVERO YSERN, José Luis. (1999), "*Manual de Derecho Local*", Cuarta edición, Civitas Ediciones, S.L., Madrid, España.

RIZO OYANGUREN, Armando. (1992), "*Manual Elemental de Derecho Administrativo*", Editorial Universitaria, León, Nicaragua.

RODRÍGUEZ GIL, Adolfo. (1992), "*La Descentralización y la Izquierda Latinoamericana*", Friederich Ebert, Litografía El Renacimiento, Managua, Nicaragua.

RODRÍGUEZ GIL, Adolfo. (1997), "*El régimen Municipal de Nicaragua*", Friederich Ebert, Litografía El Renacimiento, Managua, Nicaragua.

RODRÍGUEZ GIL, Adolfo. (1992), "*Sistema de Financiamiento y Modelo Municipal en Nicaragua*", Fundación Friedrich Ebert, Managua Nicaragua.

RODRÍGUEZ MORO, Nemesio. (1982), "*La autonomía de los Entes territoriales locales en la Constitución española*", Revista de Estudios de la Vida Local (Revl-1982), No. 213. pp. 133-168

RODRÍGUEZ Y RODRÍGUEZ, Joaquín. (1941), "*Concepto y Método del Derecho Comparado*", Copyright by Compañía General Editora, S.A. México

RODRÍGUEZ, Mario. (1984), "*El Experimento de Cádiz en Centroamérica 1808-1810*" 1ª Edición México. Fondo de Cultura Económica.

RODRÍGUEZ-SABUGO FERNÁNDEZ, José-Ramón. (1982), "*Ordenanzas y Reglamentos, y límites de los mismos, en la Administración local*", Las disposiciones de carácter general en la Administración Local, Secretario de la categoría de Administración Local. REVL, núm. 214. pp. 273-296.

RODRÍGUEZ-SABUGO FERNÁNDEZ, José-Ramón. (1980), “*Sobre la Naturaleza de los Bandos como Disposiciones de Carácter General*”, (Las Disposiciones de Carácter General en la Administración Local). REVL-, núm. 207. pp. 487-503

ROSALES, Mario, PUEBLA, Jorge y VELASCO, Marco. (1988), “*El desafío local, el municipio como agente de desarrollo*”, IULA-CELCADEL. Editorial, El conejo, Quito Ecuador.

ROSATTI, Horacio. (2006), “*Tratado de Derecho Municipal*” Tomo I. Editores, Rubinzal-Culzoni, Buenos Aires, Argentina.

ROY RIVERA, A. (2005), "La descentralización en Centroamérica: entre el discurso de la modernización institucional y las resistencias del centralismo". FLACSO-Costa Rica. Recuperado de <http://ww-clacso.org.ar/biblioteca>

RUANO DE LA FUENTE, José Manuel. (2016), "*Los Gobiernos Locales en España: Evolución y Problemática*", Manual de gobiernos locales en Iberoamérica, Editor Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD. pp. 201-238

RUANO DE LA FUENTE, José Manuel. (2002), “*La Administración Local*” Crespo Gonzales, Jorge y Pastor Albaladejo, Gema. (Coordinadores) "Administraciones Públicas Españolas " 1^{ra} edición, Madrid España.

RUIZ M (2002) “Análisis del marco jurídico y funcionamiento de los Entes complejos municipales en Nicaragua. Granada -España. CEMCI. pp. 23-52

RUIZ-RICO RUIZ, Gerardo. (2001), “Limitaciones constitucionales al principio de subsidiariedad local. El principio de autonomía regional como antídoto contra el riesgo de un posible vaciamiento inconstitucional y anti-estatutario mediante el proceso de transferencias CCAA-Entidades Locales previsto en el Pacto Local”, Revista Vasca de Administración Pública, N.º 61, Septiembre-Diciembre, pp. 140 -168

SALAS HERNÁNDEZ, Javier, 1973). “*El tema de las competencias*”, Edición, Alfaguara, Madrid, España.

SALMERÓN SILVA, Renee Lucia. (2013), “*¿Todos los alcaldes rinden cuentas?*” *Ejecución presupuestaria de la inversión pública en los municipios de Nicaragua, 2009-2012*. Universidad de Salamanca. Recuperado de <http://www.aecpa.es/uploads/files/modules/congress/11/papers/959.pdf>

SAMANIEGO, Gonzalo, (1988), “*Los Problemas de interpretación y aplicación de las materias en las reglas de distribución de competencia*”, Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA), núm. 238. Madrid, España. pp. 1123-1177.

SÁNCHEZ DÍAZ, José Luis. (1980), “*Competencia y Autonomía Municipal*”, Revista de Estudios de la Vida Local (Revl), Núm. 205. pp. 87-104.

SÁNCHEZ GOYANES, Enrique. (1997) “*La potestad normativa del municipio respecto al régimen de su organización y personal*”, REALA, núm. 273. pp. 151-185.

SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. (2005), “*Derecho Administrativo*”, Editorial, TECNOS. Madrid

SANTIAGO DE LEÓN, Erick Gustavo. (2007). “*Derecho Financiero*”, Primera Edición. Guatemala, marzo, Recuperado de www.srabogadod.com.gt

SEVERO GIANNINI, Massimo. (1990), “*Derecho administrativo*” (Traducción Luis Ortega). Instituto Nacional de Administración Pública, Ed. Ministerios de Administración Pública, Madrid,

SOSA WAGNER, Francisco, (2007), “*Aproximación básica a las competencias locales*”, Parada Vázquez JR, Fernández Rodríguez, C, (Dirs.), “*Las competencias locales*”, Fundación caja rural de Toledo, MAAT GKNLWLEDGE, Marcial PONS Barcelona. pp. 17-30.

SOSA WAGNER, Francisco. (2002), “*Manual de Derecho Local*”, Editorial, Aranzadi, S.A. Navarra, España.

SOSA WAGNER, Francisco. (1996). "*Manual de Derecho Local*" Tercera Edición, Editorial Tecno, Madrid España.

SOSA WAGNER, F. (1988 a), "*La autonomía local* " Revista de estudios de la administración local y autonómica, núm., 239, 240 y 241. pp. 9-29

SOSA WAGNER, Francisco. (1988 b), "*Los principios del nuevo régimen local*". "Tratado de Derecho Municipal", Tomo I. (Dir.) MUÑOS MACHADO, Editorial, Civitas, S.A. Madrid. pp. 101-126.

STUART ALMENDÁREZ, R. (2009), "*Concejos del poder ciudadano y gestión pública local*", Centro de Estudios y Análisis Político (CEAP), Coordinador e investigador, Editorial, EDISA, Managua, Nicaragua.

TORNOS MAS, Joaquín. (2016), "*Servicios públicos y remunicipalización*", Derecho PUCP: Revista de la Facultad de Derecho, núm. 76. pp. 51-76.

TORNOS MAS, Joaquín. (1992), "*Conferencia sobre la carta europea autonomía local.*" (Barcelona, 23-25 de enero de) Por un sistema de control de la Carta Europea de Autonomía Local, R.E.A.L.A. núm. 255-256. pp. 815-825.

TORRES ESTRADA, Pedro. (2005), "La Autonomía Municipal y su Garantía Constitucional Directa de Protección Estudio comparado de los supuestos español y mexicano" 1ra edición, UNAM, México.

TORRES-RIVAS, Edelberto. (2007), "*El retorno del sandinismo transfigurado*" "Revista NUEVA SOCIEDAD, Núm. 207, enero-febrero pp. 4-10.

TOSCANO GIL, F. (2006), "*Autonomía y potestad normativa local*", Editorial, COMARES. Granada, España.

- TRUJILLO MUÑOZ, Augusto. (2001), *Descentralización, Regionalización y Autonomía Local*”, Universidad Nacional Autónoma de Colombia, Facultad Derecho Políticas y Sociales. Bogotá,
- VALDEZ ALZAMORA, Mario. (1985), “*Derecho Municipal*”, 2^{da} Edición, Editorial EDDL, S.A, Lima, Perú.
- VALENCIA CARMONA, Salvador- (2003), “*Derecho Municipal*”, Editorial PORRÚA, Universidad Nacional Autónoma de México, México, D.F.
- VALLINA VELARDE, Vicente. (1982), “*Consideraciones sobre la autonomía local en el estado autonómico*”, Revista de Estudios de la vida Local (REVL), No. 213. pp. 33-70.
- VANDELLI, Luciano. (1992), “*El Poder Local: Su origen en la Francia revolucionaria y su futuro*” traducción: pablo Menéndez García, José Suay Rincón. Ministerio para la Administraciones Públicas (INAP), Madrid. Colección Estudios Serie Administraciones Territoriales, Primera Edición
- VANDELLI, Luciano. (1989), “*EL Modelo administrativo municipal y provincial: orígenes, fundamentos, perspectivas*”, Revista del Centro de Estudios Constitucionales, Núm. 2. pp. 181-194
- VARGAS, Cesar. (2010), “*Descentralización en Honduras. De un enfoque de reparto a un enfoque de desarrollo*”, Programa de la unión europea de descentralización y desarrollo local en Honduras. Plan estratégico 2010- 2014.
- VELASCO CABALLERO, Francisco. (2012), “Nuevo Régimen de Competencias Municipales en el Anteproyecto de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”, Anuario de Derecho Municipal, N°. 6. págs. 23-60.
- VELASCO CABALLERO, Francisco. (2010), “*Gobiernos locales en Estados federales y descentralizados: Alemania, Italia y Reino Unido*”, (Dir.) Institut d'Estudis Autonòmics (Catalunya) Primera Edición.

VELASCO CABALLERO, Francisco. (2007 a), "*Autonomías locales en un mundo en cambio*" Manual de Formación Continuada N°. 44 - 2007, ejemplar dedicado a: "Globalización y Principio de Autonomía Local", QUINTANA CARRETERO J. (Director), pp. 163-200.

VELASCO CABALLERO, Francisco. (2007 b), "*Autonomía Municipal*" Universidad Autónoma de Madrid, II congreso de la asociación española, Santander, España. pp. 41.78.

VELASCO CABALLERO, Francisco. (2006), "*Subsidiariedad municipal en la organización territorial del Estado*", 2° Simposio Internacional Derecho Administrativo y Municipal. Suplemento: SLC/estudios Jurídicos y Políticos, No 4, UNACH, San Cristóbal de las Casas, Chiapas. pp. 1-19.

VELASCO CABALLERO, Francisco. (2005), "*Subsidiariedad y Competencias en las reformas de los gobiernos locales*", Revista de Estudios Locales (Cunil) N° extra 1. pp. 53-65.

VÉLEZ RODRÍGUEZ, Alberto. (2003), "*Supuestos y Hechos Jurídicos*" Revista Opinión JURÍDICA Vol. 2, Número 4 pp. 11 - 20.

VERGARA, Ada. (1999-2007), "*Consideraciones entorno al sistema municipal y la descentralización en Panamá*", Federación de Municipios del Istmo Centroamericano. (FEMICA)

VILLEGAS MORENO, José Luis. (2007), "*Derecho Administrativo Municipal*", Impreso por producciones Editorial, C.A. San Cristóbal, Venezuela.

WALLACE E, Oates. (1977), "*Federalismo Fiscal*" Traducción: Pablo Pérez Jiménez, Colección Nuevo Urbanismo, Instituto Estudios de Administración Local, Madrid, España

WHEELLOCK ROMÁN, Jaime. (1985), "*Imperialismo y Dictadura*" Editorial Nueva Nicaragua, Managua, Nicaragua.

YOUNES MORENO, Diego. (1988), "*Curso Elemental de Derecho Administrativo*", Segunda, Edición, Editorial TEMIS S.A. Bogotá, Colombia,

ZAVALA EGAS, Jorge. (2003), *“Introducción al Derecho Administrativo”*, Editorial, EDINO, Guayaquil, Ecuador, 2003.

ZUCCHERINO RICARDO, Miguel. (1986), *“Teoría y práctica del derecho municipal”*, Ediciones DEPALMA. Buenos Aire.

Informes, Consultorías y Documentos

“Documento sobre la Declaración de Estocolmo”, 28 de mayo de 1999.

“Estrategia Nacional de Descentralización y Desarrollo Local” (2006), Documento Oficial Propuesta y acuerdo con los resultados de la Consulta Nacional, Managua, Junio

Asociación de Municipio de Nicaragua (AMUNIC), (2005), *“Análisis de experiencia de la descentralización de la educación”* Managua, Nicaragua.

Asociación Estudios para el Futuro (2010), *“Ley de transferencia de competencias y recursos a los gobiernos locales y capacitación de funcionarios municipales - Costa Rica”*, Editor: Jaime Ordóñez, 1a ed. – San José, C.R.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID), (2017), *“Panorama de las finanzas municipales en América Central”* PORTO, Alberto, EGUINO, Huáscar, ROSALES, Walter. Recuperado de <https://www.iadb.org/en>

Barómetro de las Américas (2010), “Cultura política de la democracia en Nicaragua, 2010”. John A. Booth, Ph. D, university of north Texas, Mitchell A. Seligson, Ph. D, Coordinador científico y editor de la serie Vanderbilt University Octubre 2,010. Recuperado de www.Americasbarometer.org

Código Municipal de Costa Rica Comentado, Ley No. 7794. Actualizado. (2013), Unión Nacional de Gobierno Locales, Concejo Nacional de Capacitación Municipal (CONACAM), DEMUCA Fundación.

Comisión Sectorial para la Descentralización (CSD), (1999), *“Informe de Gestión de la Comisión Sectorial para la Descentralización”*, Imprimátur Artes Gráficas, Managua, Nicaragua.

El Desarrollo de la Autonomía de la Costa Atlántica de Nicaragua 1987-2007”, (2007), Producciones Editorial F&G, Editores Guatemala, Mayo.

Estado de la Nación, (2008), "Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible un informe desde Centroamérica y para Centroamérica" / Programa Estado de la Nación, San José, Costa Rica.

Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales (FLACMA), (2005), *“El Asociativismo Municipal en América Latina “Asociaciones de Gobiernos Locales de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela”*.

Fundación Española para la Cooperación, (2010), *"El Estado en lo Local"*, Solidaridad Internacional (SI). Madrid

Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP). (2006), *“La descentralización en Centroamérica: balance y perspectivas para una agenda futura”*, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC). CARYL, O, JIMÉNEZ A, Edición a cargo de CYAN, Proyectos y Producciones Editoriales, S.A.

Fundación Salvadoreña de Apoyo Integral (Fusai), (1997), "La Fundación Nacional para el Desarrollo -(FUNDE), *"Compilación de Materiales sobre Desarrollo Local en El Salvador"*, Volumen II, Propuestas y Estrategias.

FUNDACIÓN-DEMUCA, (2011 a), *“Autonomía Política Gobernanza municipal en Centroamérica y República Dominicana”*, San José CR: DEMUCA. Observatorio de Autonomía Municipal (OdAM) en Centroamérica y República Dominicana.

FUNDACIÓN-DEMUCA, (2011 b), "Territorialización de políticas públicas, coordinación interinstitucional en Centroamérica y República Dominicana", San José CR: DEMUCA 1ª Edición Costa Rica.

FUNDACIÓN-DEMUCA, (2011 c), "*Índice de percepción de la autonomía municipal en Centroamérica y República Dominicana*", Fundación/ DEMUCA, San José Costa Rica. Observatorio de Autonomía Municipal (OdAM) en Centroamérica y República Dominicana. Recuperado de <http://fundaciondemuca.com>.

GAMERO CASADO, Eduardo, (2006), "*Estudio: análisis del derecho público administrativo del Estado guatemalteco*". Programa: Descentralización y Fortalecimiento Municipal, Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia -SCEP - Unión Europea

Informe de Estado de la Región, (2008), "Informe de investigación final gobernabilidad local en Centroamérica". Convenio Programa Estado de la Nación-Instituto de Desarrollo Local Centroamericano (IDELCA)

Informe Sobre Desarrollo Humano, (2016), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Recuperado de <http://hdr.undp.org>

Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas (Iepp), (2014), "*Novena Reforma Constitucional 2014: el cambio de las reglas del juego democrático en Nicaragua*", Aguilar ALTAMIRANO, Alejandro, ESPERANZA SILVA, Ada, SANDINO, Mireya, ZEPEDA RIVERA, Adelmo, 1a Ed. Managua, Nicaragua.

Instituto de estudios políticos para América lantina y áfrica (IEPALA), (1978), "*Nicaragua el pueblo frente a la dinastía*", IDOC, España.

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal México, D.F. (2012), "*Descentralización del Estado y Finanzas Municipales en América Latina*", ROSALES, Mario, Consultor.

Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (INIFOM), (1998), *“Rol y perspectivas de la comisión Sectorial de Descentralización y los Proyectos de Cooperación Externa”*, Documento mimeografiado, Managua, Nicaragua,

Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal, (INIFOM), *“Guía básica sobre administración local”*, 1996, Managua, Nicaragua.

PINTO, Francisco. (2001), *“La modernización de las finanzas municipales”* Foro Nacional para la Modernización y Descentralización del Estado. Guatemala.

Planes de Inversión Municipal para la Reducción de la Pobreza, (PIM – ERP) (2007), *“Descubramos los Fondos de la ERP, Honduras”*, Unidad Técnica - Grupo Sociedad Civil.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), (1994), *“Diagnostico Básico de las Municipalidades”*, Managua. Mimeografiado

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Nicaragua (PNUD) (2012), *“Plan Nacional de Desarrollo Humano, 2012-2016”*. Recuperado en <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/planes/plan-nacional-de-desarrollo-humano-2012-2016-seguir-transformando-nicaragua>

Programa Estado de la Nación. (2011), *“Cuarto informe Estado de la región en desarrollo humano sostenible”*. San José, Programa Estado de la Nación.

Programa Observatorio de la Democracia en Centroamérica del Instituto centroamericano de Gobernabilidad (ICG), (2007), *“Estudio de Legislación Comparativa y Convergencia Regional Centroamericana”*, El presente estudio impulsado y auspiciado por el Foro de Autoridades Locales de Centroamérica (FALCA), PNUD-INIFOM-GTZ, *Experiencia y aplicación de la ley 466 de transferencias municipales en el período enero - diciembre de 2004”*, Managua, Nicaragua.

Programa, de Descentralización y Fortalecimiento Municipal en Guatemala, (2006), *“Delimitación del Marco Competencial y de los Roles de las Instituciones dentro del Proceso de*

Descentralización y fortalecimiento de los Municipios en Guatemala”, “Auspiciado por la Unión Europea, (Consultores), LINARES LÓPEZ, Luis y VERA JURADO, Diego J,

Proyecto Estado de la Región (1999), *"El desafío de los Gobiernos Locales Democráticos"*, Capítulo 8, Informe I, Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible.

SALDOMANDO, Ángel (2011), *"Situación de la descentralización en Nicaragua"* Managua. Centro de Investigaciones de la Comunicación (CINCO). Recuperado de <https://cinco.org.ni>

SALDOMANDO, Ángel y CARDONA, Rokaël, (2005), *"Descentralización desarrollo local y gobernabilidad en Centroamérica"*, Coordinación técnica de la CONFEDELCA y la Cooperación Técnica Alemana (GTZ), San Salvador, El salvador.

Segundo Informe Mundial sobre la Descentralización y la Democracia Local, GOLD II (2011), *"El financiamiento de los gobiernos locales: los desafíos del siglo XXI "*, por América Latina: Martínez-Vázquez, Jorge, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, Barcelona, Primera Edición, 2011.

Sistema de Integración Centroamericana (SICA), (2011), “Reformas de Legislación Municipal Centroamericana a partir de la aprobación de la Carta Centroamericana de la Autonomía Local”.

Sistema de Naciones Unidas. PNUD (2017), *"Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo Honduras 2017-2021"*. Recuperado de <http://hn.one.un.org/content/dam/unct/honduras/publicaciones/MANUD%202017-2021>.

Instrumentos jurídicos

Legislación nicaragüense

Asamblea Nacional de Nicaragua (27 de Noviembre del 2013), Ley de Reforma a Ley No. 466 “Ley de Transferencias Presupuestarias a los Municipios de Nicaragua” (Ley No. 850), Diario Oficial La Gaceta No. 237 del 13 de Diciembre del 2013.

Asamblea Nacional de Nicaragua, (04 de Abril de 1963) Decreto Legislativo No 827, Ley Orgánica de Municipalidades, la Gaceta, Diario Oficial, No. 90 del 25 de abril de 1963.

Asamblea Nacional de Nicaragua, (06 de Marzo del 2001), Ley de Régimen Presupuestario Municipal, (Ley No. 376), Diario Oficial La Gaceta, 67 del 4 de abril de 2001.

Asamblea Nacional de Nicaragua, (1 de Junio de 1998), Ley de Organización y Competencia y Procedimiento del poder Ejecutivo”, Ley No. 290, Gaceta No. 102. 3 de junio de 1998,

Asamblea Nacional de Nicaragua, (10 de Enero del 2013), Reforma a la Ley de Régimen Presupuestario Municipal, Diario Oficial La Gaceta, No. 86 del 13 de Mayo del 2013.

Asamblea Nacional de Nicaragua, (11 de marzo 2002), Ley de Participación Educativa (Ley No. 413), Diario Oficial La Gaceta, No. 56, del 21 de marzo de 2002.

Asamblea Nacional de Nicaragua, (16 de julio del 2002). Ley de Probidad de los Servidores Públicos. (Ley No. 438). Diario Oficial La Gaceta, No. 147 del 07 de agosto del 2002.

Asamblea Nacional de Nicaragua, (17 de agosto 2003), Ley de transferencias presupuestarias a los municipios de Nicaragua, (ley. 466), Diario Oficial La Gaceta, No. 157 20 de Agosto del 2003.

Asamblea Nacional de Nicaragua, (19 de Enero del 2000), Ley Electoral, (Ley No. 331), Gaceta, Diario Oficial, La Gaceta No. 16 del 24 de enero del año 2000.

Asamblea Nacional de Nicaragua, (2 de Agosto de 1984), Reforma a la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República Decreto No. 1490, Diario Oficial La Gaceta, No. 161 de 22 de agosto de 1984.

Asamblea Nacional de Nicaragua, (20 de octubre del año 2004), Ley de Carrera Administrativa Municipal, (Ley No. 502), Diario Oficial La Gaceta No, 244 16 de diciembre 2004,

Asamblea Nacional de Nicaragua, (22 de agosto 1997), Ley de Municipio, (Ley No 40), Publicada en la Gaceta, Diario Oficial, No 155, de 17 de agosto de 1988.

Asamblea Nacional de Nicaragua, (22 de agosto de 1997) Ley de Reformas a la Ley No. 40, “Ley de Municipios” (Ley No. 261), Diario Oficial La Gaceta No. 62 del 26 de agosto de 1997.

Asamblea Nacional de Nicaragua, (22 de junio 1993), Ley de uso oficial de las lenguas de las comunidades de la costa atlántica de Nicaragua, Ley No. 162, Diario Oficial La Gaceta, No. 132, del 15 julio de 1996.

Asamblea Nacional de Nicaragua, (22 enero 2007), Ley de Reforma y Adición a la Ley No. 290, Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo, (Ley No. 612), Diario Oficial La Gaceta, No. 20 del 29 de enero del 2007.

Asamblea Nacional de Nicaragua, (26 de Junio del 200), Ley Especial sobre Exploración y Explotación de Minas”, (Ley No. 387), Diario Oficial, La Gaceta No. 151 del 13 de Agosto del 2001.

Asamblea Nacional de Nicaragua, (31 de Mayo del 2012) Ley de Reformas a la Ley No. 40, “Ley de Municipios” (Ley No. 792), Diario Oficial La Gaceta No 109 del 12 de junio del 2012,

Asamblea Nacional de Nicaragua, (5 de diciembre de 1995), Ley Electoral, Ley No. 211, publicada Diario Oficial, La Gaceta No. 6 del 9 de enero de 1996.

Asamblea Nacional de Nicaragua, (7 de abril del 2000), Ley Creadora del Sistema Nacional Para La Prevención, Mitigación y Atención de Desastres, (Ley No 337). La Gaceta Diario Oficial La Gaceta No 70.

Asamblea Nacional de Nicaragua, (7 de Septiembre de 1987), Estatuto de la Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua, (Ley No. 28). Diario Oficial, La Gaceta No. 238, del 30 de octubre de 1987.

Asamblea Nacional de Nicaragua, (Abril del año dos mil uno), Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, Ley No. 361, Publicado en la Gaceta, Diario Oficial, No. 70 del 16 de abril del 2001.

Asamblea Nacional de Nicaragua. (28 de agosto de 1901), Ley orgánica Municipal, Diario Oficial, La Gaceta 14 y 17 de septiembre 1901

Congreso de la República de Colombia (6 de julio de 2012), Ley del Régimen Municipal de Colombia de 2012 (Ley 1551) Diario Oficial No. 48483.

Constitución Política de Nicaragua, (1987), y sus reformas de los años 1995. 2003, 2014 Asamblea Nacional.

Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional de Nicaragua, (31 de enero de 1980), Ley creadora de las juntas Municipales de Reconstrucción, Diario Oficial, La Gaceta de 5 de febrero 1980.

Poder Ejecutivo de Nicaragua, (17 de Julio del 2006), Política nacional de Descentralización y al Desarrollo Local, (Decreto No. 45- 2006), Diario Oficial La Gaceta, No. 151, del 4 de agosto de 2006.

Poder Ejecutivo de Nicaragua, (24 de febrero de 1990), El reglamento de Organización y funcionamiento Municipal, (Decreto No 498), Publicado en La Gaceta No. 44 2 de marzo de 1990

Poder Ejecutivo de Nicaragua, (26 de Abril del 2000), Reforma al Decreto No. 52 – 97 del Reglamento a la Ley de Municipio, (Decreto No. 34 – 2000), publicada en La Gaceta, Diario Oficial, No. 18. 2 de mayo de 2000.

Poder Ejecutivo de Nicaragua, (29 de noviembre del 2007), Creación de los Consejos y Gabinetes del Poder Ciudadano, (Decreto No. 112-2007), Publicado En La Gaceta No. 230 del 29 de noviembre del 2007

Poder Ejecutivo de Nicaragua, (5 de julio 1989), Plan de Arbitrio Municipal, (Decreto No. 455), Diario Oficial La Gaceta, No. 144 del 31 de julio de 1989

Poder Ejecutivo de Nicaragua, (5 de septiembre de 1997), Reglamento a la Ley de Municipio, (Decreto No. 52-97), Diario Oficial La Gaceta, No. 171. 8 de septiembre de 1997.

Legislación extranjera

Carta Centroamericana y República Dominicana, de autonomía municipal, Parlamento Centroamericano (PARLACEN), Resolución AO/2-CCLXIV-2014, Ratificación del 7 de enero, del 2015. Guatemala

Carta Europea de Autonomía Local (1989) (Número 122 del Consejo de Europa), Estrasburgo 15 de Octubre de 1985, (BOE núm. 47/1989, de 24 de febrero de 1989).

Código Municipal de Costa Rica, (Ley N.º 7794) (1998), Diario oficial La Gaceta N.º 94,

Código Municipal de Guatemala, Decreto, Numero 12-2002 Congreso de la República de Guatemala.

Congreso de la República de Colombia, (2012), Normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios, (Ley 1551 de 2012), Diario Oficial 48483.

Congreso de la República de Perú, (27 De mayo del 2003), Ley Orgánica de Municipalidades de Perú. Ley N° 27972.

Congreso Nacional de Bolivia, (28 de octubre de 1999) Ley de Municipalidades de Bolivia (Ley No. 2028)

Congreso Nacional de Bolivia, (9 de enero 2014) Ley de Gobierno Autónomos Municipales (Ley No. 482)

Constitución de La República Bolivariana de Venezuela, (1999). Gaceta Oficial Extraordinaria N° 36.860, 30 de Diciembre.

Constitución de la Republica de El Salvador, (1983). Diario Oficial No. 234 y su reforma 2009 publicada en el Diario Oficial No. 102, Tomo 383.

Constitución de la Republica del Ecuador (2008), Decreto Legislativo Registro Oficial No. 449 de 20-oct.-2008

Constitución de la República del Ecuador, (2008), Registro Oficial No. 449.

Constitución Española, (1978), Ministerito de la presidencia, Imprenta Nacional del boletín oficial del Estado.

Constitución Política de Colombia. (1991), Gaceta Constitucional No. 114 del 4 de julio de 1991.

Constitución Política de la República de Costa Rica, (1949), Última Reforma Publicada 24-08-2015.

Constitución Política de la República de Honduras, (1982), Diario Oficial La Gaceta No. 23, 612 Últimas Reformas 2009 y 2015.

Constitución Política de la República de Panamá, (2004), Gaceta Oficial No. 25176

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (1917), Diario Oficial de la Federación, Texto Vigente. Última Reforma Publicada 07-07-2014.

Constitución Política Guatemala, (1985), reformada por Acuerdo Legislativo No. 18-93 del 17 de noviembre de 1993.

Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local. Autonomía local.

Ley 7/1985, de 2 de Abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local Español. BOE Núm. 80, De 03/04/1985.

Poder Judicial de Costa Rica, Dictamen: 064 del 03/05/1996. Sistema Costarricense de Información Jurídica (SCIJ).

Poder Legislativo de Honduras, (7 de noviembre de 1990) Ley de Municipalidades de Honduras, Decreto Número 134-90. Diario Oficial La Gaceta el 19 de noviembre.

Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales. BOE-A-1986-21944

Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, España, Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio. BOE núm. 194, de 14/08/1986.

Jurisprudencia nicaragüense

Corte Suprema de Justicia nicaragüense (CSJ), Sentencia dictada a la 11 am del 23 de agosto de 1989

Corte Suprema de Justicia nicaragüense (CSJ), Sentencia dictada a las 9:30 am del 13 de enero 1981

Corte Suprema de Justicia nicaragüense (CSJ), Sentencia Núm, 185, B.J. 16 diciembre del 2002

Corte Suprema de Justicia nicaragüense (CSJ), Sentencia Núm. 131 B.J. 4 de agosto de 1994.

Corte Suprema de Justicia nicaragüense (CSJ), Sentencia Núm. 132 B.J. del 6 de agosto B.J. 1992.

Corte Suprema de Justicia nicaragüense (CSJ), Sentencia Núm. 132, B.J. 2 de diciembre de 1991

Corte Suprema de Justicia nicaragüense (CSJ), Sentencia Núm. 369, B.J, 12 de agosto del 2009.

Corte Suprema de Justicia nicaragüense (CSJ), Sentencia Núm. 42, B.J. 8 de febrero 2000

Corte Suprema de Justicia nicaragüense (CSJ), Sentencia Núm. 54, B.J. 31 de marzo del 2004

Corte Suprema de Justicia nicaragüense (CSJ), Sentencia Núm. 98 B.J, 30 de abril del 2008.

Corte Suprema de Justicia, Nicaragua (CSJ), Sentencia Núm, 96, B.J. 2 de julio 1992.

Jurisprudencia extranjera

Corte Constitucional de Guatemala, Gaceta No. 60 expedientes acumulados No, 03-01 y 13-01, sentencia del 6 de abril de 2001.

Tribunal Constitucional Español, Sentencias Núm. 214/ 1989, 21 de Diciembre (BOE núm. 10, de 11 de enero de 1990.

Tribunal Constitucional Español, Sentencias Núm. 14/ 1981, 29 de abril. BOE núm. 121, de 21 de mayo de 1981.

Tribunal Constitucional Español, Sentencias Núm. 25/1981, 14 Julio BOE núm. 193, de 13 de Agosto de 1981.

Tribunal Constitucional Español, Sentencias Núm. 32/1981, 28 de Julio. BOE núm. 193, de 13 de agosto de 1981.

Tribunal Constitucional Español, Sentencias Núm. 4/1981 del 2 de febrero. BOE núm. 47, de 24 de febrero de 1981.

Tribunal Constitucional Español, Sentencias Núm. 5/1983, 4 de Febrero. BOE núm. 58, de 09 de marzo de 1983.

Tribunal Constitucional Español, Sentencias Núm. 10 /1983, 21 de Febrero BOE núm. 70, de 23 de marzo de 1983

Dictamen: 064 del 03/05/1996, Poder Judicial, Sistema Costarricense de información jurídica.

Tribunal Constitucional Español, Sentencias 41-2016, 8-de abril de 2016. BOE» núm. 85, de 8 de abril de 2016.

Tribunal Constitucional Español, Sentencias 11/2016, de 9 de junio de 2016. BOE núm. 170, de 15 de julio de 2016.

Portales web

<http://www.asamblea.gob.ni/bibliotecavirtual/Libros/>

<http://www.elnuevodiario.com.ni/>

<http://www.envio.org.ni/>

<http://www.idbdocs.iadb.org/>

<http://www.inide.gob.ni/censos2005/CifrasMun/>

<http://www.inifom.gob.ni/municipios/documentos/>

<http://www.legislacion.asamblea.gob.ni/>

<http://www.revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/>

<https://www.transmuni.gob.ni/>

<https://www.poderjudicial.gob.ni>

<https://www.boe.es>