

**Apuntes sobre el proceso de la descentralización en Nicaragua
en el reparto de competencias a órganos elegidos
democráticamente**

María del Pilar Ruiz

Nicaragua

Apuntes sobre el proceso de la descentralización en Nicaragua en el reparto de competencias a órganos elegidos democráticamente

María del Pilar Ruiz

Asesora jurídica en asuntos municipales

Abogada y notario público

SUMARIO: I.INTRODUCCIÓN. II. LA DESCENTRALIZACIÓN DENTRO DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO EN NICARAGUA. 1. Enfoque jurídico de la organización territorial del Estado en Nicaragua. 2. Enfoques y procesos que han marcado la descentralización en Nicaragua. 3. Pretensiones de delegación de competencias en el contexto de la descentralización. III. DESCENTRALIZACIÓN O AMPLIACIÓN DE COMPETENCIAS A ÓRGANOS ELEGIDOS DEMOCRÁTICAMENTE. 1. La ampliación de competencias a los municipios. 2. Recursos económicos en que se basa la descentralización. IV. CONCLUSIONES. V. BIBLIOGRAFIA. 1. Obras y Publicaciones. 2. Instrumentos Jurídicos.

RESUMEN:

El proceso de descentralización en Nicaragua se comenzó a desarrollar a finales de los 80 del siglo precedente con la legitimación del principio de autonomía Municipal en la Constitución del año 1987 y la autonomía de las regiones de la Costa Atlántica. En los años 90, se plantea el proceso de descentralización a través de las reformas constitucionales de 1995. Se da una gradual ampliación de competencias hacia los municipios, aunque sin la respectiva asignación de recursos para su cumplimiento. El desequilibrio entre nuevas competencias recibidas y la falta de recursos económicos suficientes, se intenta aliviar con la aprobación de las “Transferencias Presupuestarias a los Municipios”. Actualmente la descentralización no es prioridad en la agenda de Estado. Lo que existe son programas, en los que se oferta desde el gobierno central la delegación de competencias, en las que prevalecen las competencias sectoriales sobre la autonomía municipal.

PALABRAS CLAVES:

Descentralización, Competencias, Municipios, Constitución, Leyes, Nicaragua.

ABSTRACTS:

The decentralization process in Nicaragua started in the late 80s of the previous century, kicking off with the legitimacy of the principle of municipal autonomy in the Constitution of 1987 and the autonomy of the regions of the Atlantic Coast. Only during the decade of the 90s did a real decentralization process arise through the constitutional reforms of 1995. Later years have seen a gradual expansion of competencies to municipalities, but without the appropriate allocation of resources for enforcement. The Budget Transfers to Municipalities was approved in 2004 in an attempt to reduce the imbalance between new competencies and the lack of sufficient financial resources. Currently, the process of decentralization is at a standstill. Programs have been set up by the central government, offering the delegation of competencies. In these programs, the sectorial competence prevails the municipal autonomy.

KEY WORDS:

Decentralization, Competencies, Municipalities, Constitution, Laws, Nicaragua.

I. INTRODUCCIÓN

El Estado nicaragüense es de régimen centralista, lo que no le da oportunidad de llegar a los lugares más alejados del país y prestar servicios en las zonas más vulnerables, no puede dar respuestas satisfactorias y hacer efectivas las competencias que constitucionalmente le corresponde hacer, así como los programas del desarrollo local, económico y social. Ante ésta problemática se ha dado inicio a un proceso de reformas del Estado en el ámbito de modernización, que se han manifestados como; la privatización de las empresas estatales, la desconcentración de algunos servicios públicos, la privatización de la banca comercial, la conversión ocupacional de funcionarios estatales y la descentralización. Esta reforma se dio a los inicios de la década de los 90

En 1995 se da la reforma constitucional, dando inicio a un amplio proceso de modernización y reforma del Estado en el ámbito jurídico, político, social y considerando la descentralización. Esta concepción ha planteado la necesidad del fortalecimiento municipal creándose importantes condiciones para su desarrollo, logrando una institucionalidad más abierta y una sociedad civil autónoma; sin embargo actualmente de lo que va en el 2014, las condiciones nacionales no soplan buenos tiempos a favor de la descentralización.

II. LA DESCENTRALIZACIÓN DENTRO DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO EN NICARAGUA.

1. Enfoque jurídico de la organización territorial del Estado en Nicaragua.

En Nicaragua, el Estado como persona jurídica, cuenta con una organización que tiene su asiento jurídico en la Constitución Política, la cual es la norma fundamental, el instrumento que nos permite conocer cómo se constituye el Estado, y cuáles son las funciones de cada uno de los órganos que lo componen. El Estado Nicaragüense se organiza en cuatro poderes, (poder ejecutivo, poder judicial, poder legislativo, poder electoral) siguiendo la teoría de la división de poderes de Montesquieu, se encuentra una expresión concreta de sus atribuciones y funciones.

La constitución nicaragüense del 9 de enero de 1987 y su reforma del 5 de julio de 1995 en su título preliminar y siguiente, expresa:

Artículo. 2 “La soberanía Nacional reside en el pueblo y la ejerce a través de instrumentos democráticos. El poder político lo ejerce el pueblo por medio de sus representantes libremente elegidos por sufragio universal”.

Artículo. 6 “Nicaragua es un Estado, independiente, libre soberano, unitario e indivisible”.

Artículo.7 “Nicaragua es un República democrática, participativa y representativa. Son órganos de gobierno: El Poder Legislativo, El Poder Ejecutivo, El Poder, Judicial, El Poder Electoral”.

Artículo. 130 “La nación Nicaragüense se constituye en un Estado social de Derecho”.

Artículo. 175. “El territorio nacional se dividirá para su administración, en Departamentos, Regiones Autónomas de la Costa Atlántica y Municipios”.

De los preceptos establecidos en la carta magna se deriva que la organización del Estado nicaragüense 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. Igualmente las organizaciones territoriales Infra - Estatales dotadas de Autonomía, como las regiones Autónomas de la Costa Atlántica y la Administración Local integrada por los municipios, carecen de potestad de emanar leyes pero tienen potestad reglamentaria.

Actualmente 153 municipios constituyen la unidad básica de la división política y administrativa del país. Aunque también existen los departamentos (15 departamentos), estos no son más que unidades de división territorial, que carecen de administración jurídica. En algún momento existieron las regiones¹ como instancia de

1ARCE CASTAÑO B. (1982) Diario Nacional “Barricada” 14 de septiembre. 1ª pág. “Este proceso de regionalización se dio fundamentalmente como una medida política militar ligado a la guerra”

gobierno territorial intermedio, creadas por la Constitución de 1987, pero éstas fueron suprimidas, salvo el caso de las Regiones Autónomas del Atlántico Norte y Atlántico Sur en 1990, reconfirmadas por las reformas constitucionales de 1995.

El artículo 5 de la Constitución expresa que el Estado reconoce y considera a la autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica como una características histórica, cultural y económica con sus propias peculiaridades que asume competencias propias.

La organización territorial del Estado nicaragüense tiene dos niveles. La organización general estatal y los Entes locales, y se intercala un nivel intermedio en las regiones autónomas de la Costa Atlántica o Caribe, siendo el Municipio la unidad base de la división política administrativa del país.

En el fortalecimiento de crear un Estado fuerte, capaz de tomar decisiones con descentralización, que promueva el sector privado, cuyas funciones están acordes a un Estado facilitador y subsidiario, y en aras de lograr el perfeccionamiento del Estado Social de Derecho, postulado de la Constitución Política en el Arto. 130, se aprueba la Ley 290 de organización, competencias y procedimientos del poder ejecutivo el 3 junio de 1998. (En adelante Ley 290)

En dicha ley, define la organización administrativa nicaragüense, y señala en el artículo 3, que “El Poder Ejecutivo está integrado por el Presidente de la República, el Vice-Presidente de la República, los Ministerios de Estados, los Entes Gubernamentales, los Bancos y Empresas Estatales que para el mejor cumplimiento de sus funciones pueden organizarse de forma descentralizada o desconcentrada”.

El Artículo 6 (la Ley 290) establece 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”. La coordinación con los poderes del Estado ya era exigida en base al artículo 129 Cn, aunque no así de manera expresa la coordinación entre gobierno central Regional y Municipal.

Con estos principios y criterios generales se extrae que Nicaragua ha adoptado como forma de organización política, una República democrática, participativa y representativa (Arto. 7º Cn).

Esta afirmación implica que:

- a. El ejercicio de la soberanía le corresponde al Estado;
- b. En virtud de tal facultad que tiene cada poder a través de la Constitución.

Las Leyes y la constitución afirman que el Estado nicaragüense es un Estado de Derecho, expresado en los siguientes artículos de la Cn. 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.” Asimismo también proclama la división de poderes en el Artículo 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 Atlántica y los municipios que son Entes territoriales en el país según el Artículo 175 Cn”.

Con estos postulados constitucionales se manifiesta que el sistema de gobierno en Nicaragua es presidencialista, con una administración centralizada y Entes territorialmente descentralizados.

El Estado nicaragüense, en su carácter de persona jurídica, actúa a través de órganos y Entes para cumplir sus funciones específicas. En el cumplimiento de las funciones administrativas asume distintas formas de organización: Centralización, Desconcentración y Descentralización. La Ley 290, establece la definición de cada uno de estos conceptos:

- a) Centralización Administrativa.

En un sistema de centralización administrativa según la doctrina, importa reunir varias materias en un centro común e implica necesariamente dependencia de un poder central.

Los órganos que integran la administración guardan entre sí una relación piramidal, convergen hacia una autoridad con quien se enlazan los demás órganos del sistema. Los órganos en la centralización administrativa, no están dotados de personalidad jurídica propia e independiente de la personalidad jurídica estatal. Por el contrario, esos órganos se agrupan respecto de otros, se enlazan y unifican para la acción en situación de dependencia y subordinación, manteniendo entre sí una estricta relación jerárquica con diversos grados y niveles, pero siempre respetando las instrucciones y directivas del ministerio.

Estas características determinan la administración centralizada. En el caso de Nicaragua estas características se encuentran implícitas en la organización administrativa. La Constitución política señala en el Arto 150 numeral 6, y la ley 290 Arto 17 “que es únicamente al Presidente de la República que le corresponde la designación de los empleados de la administración. La vigilancia es una facultad que tienen los superiores de que los inferiores le rindan cuentas e impone sanciones, los conflictos entre órganos de igual jerarquía, son resueltos por el superior, y así mismo el superior resuelve examina la legalidad y la oportunidad de su actuación”.

Siguiendo estos criterios el Arto. 4, de Ley 290, establece una definición de Centralización Administrativa, en el cual expone que “es una forma de organización administrativa, integrada en un régimen jerarquizado, en la que un conjunto de órganos se estructuran unos respecto a otros, de arriba hacia abajo, formando una unidad que se logra y se mantiene en virtud de las determinaciones del presidente de la República. Los ministerios del Estado son Entes centralizados, no tienen autonomía de ningún tipo, patrimonio ni personalidad jurídica propia”.

b) Desconcentración.

Hay desconcentración cuando la Ley confiere regular permanentemente atribuciones a órganos inferiores dentro de la misma organización de una entidad

pública. Según el tratadista Español ENTRENA CUESTA, (1966:135) “la desconcentración es un fenómeno en virtud del cual se transfiere competencias de los órganos superiores a los inferiores o disminuye la subordinación de estos a aquellos”².

En este contexto la Ley 290, Arto. 4 párrafo 2, hace una definición de Desconcentración Administrativa, en la cual expresa que “es una forma de organización administrativa en la cual un órgano centralizado confiere autonomía técnica a un órgano de su dependencia para que ejerza una competencia limitada a cierta materia o territorio. El Ente gubernamental que tiene administración desconcentrada no tiene patrimonio ni personalidad jurídica, su status legal y presupuesto devienen del ministerio al que están vinculados jerárquicamente”.

Puntualizando lo que dice la ley, el órgano desconcentrado carece de personalidad jurídica y patrimonio propios y está jerárquicamente subordinado a las autoridades superiores del organismo. Por ejemplo: organismos recaudadores, fuerzas de seguridad, Entes que cumplen con la función administrativa de policía.

En Nicaragua la administración del Estado habla de Entes descentralizados, como el Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales (MARENA), Empresa Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados (ENACAL), Empresa Nicaragüense de Electricidad (ENEL), y otros que son reflejo de la descentralización por servicios pero en realidad y según la doctrina son Entes desconcentrados porque obedecen a una política social del gobierno (poder ejecutivo) lo que puede ser variable en dependencias de la ideología política que impere.

Se puede observar por ejemplo, que en el Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales (MARENA) las políticas, normas y estrategias que sigue son de nivel central, tiene facultades para desconcentrar funciones hacia los sectores locales en el cumplimiento institucional.

c) La Descentralización.

² ENTRENA CUESTA R (1966), “*Curso de Derecho Administrativo*” 2ª Edición, TECNOS, Madrid, España. Pág. 135

Como es conocido, el gobierno (poder ejecutivo) tiene dos funciones, la función administrativa (administrador de la cosa pública) y función política. De acuerdo con esto, la descentralización puede clasificarse también en descentralización política y descentralización administrativa.

La descentralización Política se refiere al problema de la estructura del Estado. “Un Estado políticamente centralizado es un Estado unitario, un Estado con descentralización política sería un Estado en el que existen regiones políticamente autónomas y claro, este sería también el caso del Estado Federal”³.

Para FINOT (2005:32) “la descentralización Política es la transferencia de procesos democráticos de decisión sobre gasto y financiamiento para la provisión de determinados bienes públicos desde una jurisdicción político-administrativa”⁴. Siguiendo este concepto, en Nicaragua existen los municipios y las regiones autónomas, con sus estatutos propios. La Ley de autonomía de la Costa Atlántica es uno de los ejes jurídico en que descansa la descentralización, no obstante estas carecen de una descentralización fiscal.

La descentralización administrativa tiene lugar cuando el ordenamiento jurídico confiere atribuciones administrativas o competencias públicas en forma regular y permanente a entidades dotadas de personalidad jurídicas, que actúan en nombre y por cuenta propios. En la ley 290 mandata que estos Entes están bajo el control del Poder Ejecutivo. Por ejemplo: La Superintendencia del Banco Central de Nicaragua.

La organización administrativa nicaragüense establecida en la Ley 290. Es el punto de partida para analizar el marco jurídico de la Descentralización. Si bien establece claramente que los Entes descentralizados están bajo la rectoría sectorial de determinados ministerios o de la presidencia de la república, aparentemente deja abierta la posibilidad de los ministerios y Entes descentralizados de organizarse como mejor les

3 GARRIDO FALLA F. (1967), “*La descentralización Administrativa*”, Departamento de Publicaciones de la Universidad de Costa Rica, pág. 23.

4 FINOT I (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 CEPAL, No. 86. Pág. 32

convenga, ya sea de forma desconcentrada o descentralizada en aras del mejor cumplimiento de sus funciones.

No obstante la Ley 290 en el artículo 4, Párrafo 3^{ro}, deja establecido 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 administrativas. 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”⁵.

Podemos notar que en la definición de la Ley 290, 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. Esta situación los ubica en calidad de Entes desconcentrados no verdaderamente Entes descentralizados.

La organización territorial del Estado de Nicaragua tiene Entes de descentralización administrativa, están regulados por la Ley 290. También la ley hace una señalación explícita hacia los Entes descentralizados por territorio cuando expresa “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).

d) Descentralización por Región o Territorio.

Siguiendo el concepto de GABINO FRAGA, (1973:218) “la descentralización por región o territorialidad, consiste en el establecimiento de una organización

5 Arto 4, 3ro. párrafo de la Ley No 290. Tiene concordancia con los artículos de la constitución política en los artículos. 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”.

administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial”⁶.

Este tipo de descentralización encuentra su fundamento en que permite a los ciudadanos hacer efectivas sus aspiraciones democráticas. Permite a la población elegir libremente las autoridades que les representaran, y la posibilidad de una gestión más eficaz de los servicios 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.

Según los principios jurídicos de nuestra constitución y la doctrina, en Nicaragua los municipios y las regiones autónomas de la Costa Atlántica, son Entes de descentralización político territorial.

La descentralización es una opción política, porque hace relación a la forma en que se puede organizar el Estado (organización política), para la realización de sus actividades como un régimen centralizado, o como un régimen descentralizado.

La descentralización contempla el traspaso de competencias hacia otros Entes y fomenta la participación de la sociedad civil en la gestión pública. 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 esta”⁷.

Para GUAITA A. (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”.

6 FRAGA G (1993), “*Derecho Administrativo*”, Editorial Porrúa, 32ª edición, México. Pág.218

7 ENTRENA CUESTA R (1966), “*Curso de Derecho Administrativo*” 2ª Edición, TECNOS, Madrid, España. Pag.133

La descentralización obedece a la necesidad de dar satisfacción a las ideas democráticas y a la conveniencia de dar mayor eficacia a la gestión de intereses locales. Para que un órgano descentralizado pueda alcanzar una completa descentralización, la doctrina ha esbozado las siguientes características⁸ que son aplicables a los Entes descentralizados en Nicaragua:

✓ 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 en cual 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.

Según estos criterios, los municipios nicaragüenses son Entes descentralizados ya que contienen las siguientes características:

- a. Reconocimiento constitucional de la autonomía municipal y su carácter tridimensional: autonomía política, administrativa y financiera. (Arto. 177.1 Cn).
- b. Determinación del municipio como unidad-base del Estado y de la división político-administrativa del país.
- c. Reconocimiento constitucional de su personalidad jurídica de derecho público
- d. Legitimación democrática de las autoridades municipales a través del sufragio universal, igual, directo, libre y secreto de los ciudadanos y órganos necesarios y obligatorios de gobierno municipal; Alcaldes, Vice-Alcaldes y Concejos Municipales (Arto. 178.1Cn).

⁸ ESCORCIA J (2002), “*Derecho administrativo*”, Editorial: Universitaria León, Nicaragua. pág. 357

- e. Obligación al Estado de 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. (Arto. 177.2 Cn).
- f. Un ámbitos de competencias propias y en todas aquellas materias que incidan en el desarrollo socio-económico de cada circunscripción territorial (Arto. 177.4 Cn).
- g. Desarrollo ulterior de los postulados constitucionales en una ley Ordinaria, llámese “Ley de municipios”.

FRAGA G (1993:200), alega que “no siempre los organismos pueden gozar de personalidad jurídica y de patrimonio propio frente a un órgano descentralizado”⁹. Razón que tiene su fundamento, ya que 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, tanto administrativa como financiera.

Importante destacar que en la organización descentralizada los controles del Estado siguen existiendo 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. Así por ejemplo el artículo 3, inciso 5 de 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.

En la práctica, la centralización y la descentralización pueden ser perjudiciales según que al aplicarlo se incurra o no a una exageración. No obstante la centralización en Nicaragua ha permitido desde tiempos históricos, la corrupción administrativa y el abuso de los bienes públicos, se puede observar que de 153 municipios que componen

⁹FRAGA G (1993) “*Derecho Administrativo*”, Editorial: PORRUA, 32ª ed. México Pág. 200 “En los entes descentralizados Fraga 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”.

la división política territorial del país, más de 60% están esperando que el progreso se acuerden de ellos y sólo en días electorales algunas obras de fachadas llegan a su territorio.

GUAITA A (1975:263), 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”¹⁰.

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.

2. Enfoques y procesos que han marcado la descentralización en Nicaragua

A 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.

En la práctica, estos indicios no alcanzan a profundizar legalmente, sino solo a nivel del discurso político, académico y debates públicos.

¹⁰ GUAITA A (1975), “*División Territorial y Descentralización*”. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, España. Pág. 10

BÜLLER E (1997:10)¹¹, expone distintos modelos de descentralización, resaltando que más que modelos interesan los procesos. Identifica dos maneras de implementar la descentralización: una, a la que podemos denominar como descentralización autoritaria, por la que el sistema de decisión política define su propio modelo y expide un marco normativo de distribución de competencias, por el que éstas son transferidas a los niveles inferiores de la administración pública en una forma coercitiva, con carácter general y no diferenciado. Otra que puede ser considerado como descentralización participativa, en tanto la delegación de competencias es negociada, caso por caso, dentro de un marco general que señala qué es descentralizable.

Siguiendo este modelo que ofrece Büller, se inició el proceso de descentralización participativa en Nicaragua. Todos los actores sociales junto con la sociedad civil organizada, y la participación ciudadana a través de los Comités de Desarrollo Municipal (CDM), fueron partícipes en el proceso de la elaboración de la política de Descentralización, materializándose en el Decreto Ejecutivo 45-2006. (En adelante decreto 45-2006). Sin embargo dicho decreto no logró pasar a la práctica como parte de una nueva institucionalidad, pese a un ambicioso diseño, con organigrama incluido, no pasó del papel¹².

La descentralización implica un reparto de poder y jurisdicción, que el decreto 45-2006, la define de la siguiente manera: “Es la transferencia de determinada funciones, recursos y autoridad o poder de los Entes estatales, a los Entes autónomo, gobierno regionales y municipales, con el propósito de promover una amplia participación y corresponsabilidad de todos los sectores en función del desarrollo y el bienestar común”.

En términos simples esta definición designa la transferencia de autoridad o Poder y responsabilidades para el ejercicio de la función pública. Pero: ¿Cómo se concibe el poder en Nicaragua?

11 BULLER E (1997), “*Conceptuales sobre descentralización en América Latina*”, INIFOM, Managua, Nicaragua. Pag.10

12 SALDOMANDO Á (2011), “*Situación de la Descentralización En Nicaragua*”. Pág. 20

“Todos los teóricos de la descentralización coinciden en que más que un fenómeno jurídico es un hecho político con consecuencias jurídicas. La verdadera descentralización implica un reparto de poder”. (BRAVO; 2011: 4)13.

Según el sociólogo francés FOUCAULT M (1988: 8), en su trabajo “El Sujeto y el Poder”, “El ejercicio del poder consiste en conducir conductas y en arreglar posibilidades”. En el fondo el poder es más o menos una confrontación entre dos adversarios o la vinculación de uno con otro, que una cuestión de gobierno se le debe dar a esta palabra el sentido amplio que poseía en el Siglo XVI¹⁴.

FOUCAULT, no se refería únicamente a las estructuras políticas o a la gestión de los Estados, más bien designaba el modo de conducir la conducta de individuos o grupos.

En Nicaragua, cuando se piensa en el Poder y su ejercicio, es del modo contrario a como lo expone Foucault. Se piensa en la persona que detenta el poder de la Presidencia de la República, debido a la excesiva centralización de funciones que acarrió la forma presidencialista de gobierno instaurada por Don Frutos Chamorro (1802- 1855). Incluso cuando pensamos y nos referimos al Estado, lo hacemos pensando en el Poder Ejecutivo, el concepto de Gobierno que tiene para los nicaragüenses, es la acepción singular, belicosa y jurídica, ello constituye una faceta de la identidad colectiva del nicaragüense.

La figura del Presidente casi todopoderoso, ha hecho que los otros poderes del Estado graviten en torno al Poder Ejecutivo como apéndices del mismo. Es casi axiomático que quien ejerce la presidencia de la república, controla al partido que lo llevó al Poder, ya por las urnas, o ya por las armas. Las fuertes figuras de los

13 BRAVO SERRANO A (2011), “*La descentralización en marcha*” Centro de Derechos Constitucionales (CDC), Managua, Nicaragua

14 “*La razón por la cual este tipo de lucha (El poder) tiende a prevalecer en nuestra sociedad es debido al hecho que desde el siglo XVI una nueva forma de poder político ha sido desarrollado de forma continua. Esta nueva estructura política, como todo el mundo sabe, es el Estado. La mayor parte del tiempo el Estado es percibido como un tipo de poder político que ignora a los individuos, que mira sólo los intereses de la totalidad, yo diría, de una clase o de un grupo de ciudadanos*”. FOUCAULT M. (2010) “*El Sujeto y El Poder*”. (Traducción de Santiago Carassale y Angélica Vitale) Escuela de Filosofía Universidad ARCI. pág. 8. Se puede obtener en línea www.philosophia.cl/.

presidentes, como José Santos Zelaya, (1893- 1909) Emiliano Chamorro (Gobernó dos veces), los tres Somoza (1937- 1979), y en la historia política reciente, han reafirmado a los caudillos políticos, figuras centrales de la vida política nacional, y todo el accionar de los mismos, se centra en el control del Poder Ejecutivo.

Como ha puesto de relieve el poeta y municipalista, Bravo A (2011:5), “si vemos el Poder y su ejercicio como las decisiones emanadas de quien detenta el Poder Ejecutivo, estamos obviamente en presencia de una estructura gubernamental altamente centralizada. Avocando al poeta Ernesto Gutiérrez quien ironizaba el poder en un epigrama”¹⁵:

“Mi país es tan pequeño
Que el señor Presidente arregla personalmente hasta los pleitos callejeros
Mi país es tan pequeño
Que los asuntos familiares tienen que ser a favor o en contra del gobierno”.

Los municipios en teoría son Entes descentralizados del Estado, sin embargo han sido vistos a lo largo de la historia como añadidura del Gobierno Central, donde los jefes políticos actuaban como jefes de los alcaldes. Estos eran delegados de la confianza de quien detentaba la presidencia de la república y se tenía una estructura piramidal¹⁶.

En la actualidad el presidente de la Republica tiene un partido con liderazgo personalizado sin institucionalidad interna, con un aparato partidario que tiene capacidad de intervención y cobertura territorial.

Se puede observar que en los países que tienen una trayectoria política democrático-constitucional, la distribución vertical del poder político ha alcanzado

15 BRAVO SERRANO, A. (2011), “La descentralización en marcha” Centro De Derechos Constitucionales (CDC), Managua, Nicaragua. Pág. 5

16 Este 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”. Cfr. STUART, R. (2011) “*el trabajo de CEAP, Nicaragua, Consejos del poder ciudadano y gestión pública en Nicaragua*” y SALDOMANDO, A. (2011) “Situación de la Descentralización en Nicaragua. Pág. 16

grandes dosis de racionalidad¹⁷. Aunque la democracia en Nicaragua es joven, se dio un salto cuantitativo con la reforma constitucional de 1995, que ha venido a cambiar en algo esta situación en el país, entre los poderes del Estado, y a favor de los derechos y garantías de los gobernados.

De ahí, la lucha perenne de los municipios en Nicaragua sobre el proceso de descentralización territorial y descentralización fiscal verso con el gobierno central. Pero los cambios no solo deben de ser a nivel de poder ejecutivo sino a través de toda la estructura del Estado.

En el 2007 el Gobierno Sandinista 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 ha ocurrido. Se conoce una versión preliminar de la nueva política emitida por el INIFOM¹⁸, 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

Hasta ahora (2014) la descentralización sigue en la agenda política pero con menor intensidad, en estado casi inerte 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

17 SAMANIEGO G. (1988) “*Los Problemas de Interpretación y Aplicación de las Materias en las Reglas de Distribución de Competencia*”, REALA, núm. 238. Pág. 1124

18 “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, sino también 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”. SOLIDARIDAD INTERNACIONAL (2010), “*Construyendo Estado en lo Local*”, Fundación Española para la Cooperación, Madrid, España. Págs. 12-20

dependencia del ejecutivo, reproduce los mismos problemas de representación y legitimidad que ya existían, agravándolos.

La organización civil, agrupada en la red local, 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.

Es decir que 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 los gobiernos regionales y municipales, evitando duplicaciones y conflictos de competencias entre los tres tipos de administraciones existentes en el País: Estatal, Regional y Municipal.

También se puede notar que el espíritu del concepto de la Ley 290 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 dar un proceso de descentralización con normativas jurídicas encaminadas en ese fin. Sin embargo es interesante observar que 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 creada en el seno del parlamento.

ENTRENA CUESTA (1998:37), afirma que “Los Entes descentralizados no quedan en ocasiones, a la consideración del legislador, sino que le viene impuesta por la constitución” Tal ocurre con el principio de autonomía respecto a las comunidades autónomas de la Costa Atlántica y los municipios que tienen garantía constitucional (Artículo 177 y 181 Cn.).

Hasta el momento los procesos de descentralización se encuentran en una fase de modificación, debido al contexto político reinante. El Gobierno 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 apueste por una democracia directa.

La descentralización apenas ha producido experiencias parciales y sectoriales, pero en materia de nuevas competencias efectivas, éstas todavía sigue durmiendo en el discurso¹⁹.

3. Pretensiones de delegación de competencias en el contexto de la descentralización

La descentralización fue concebida en sus etapas iniciales como un recurso territorial de la administración central (en los 80) y luego como un instrumento de la reforma del Estado en la reducción del aparato y la descentralización (en los 90). Ambos procesos estaban marcados por una lógica de arriba hacia abajo y del centro hacia la periferia de la administración pública. Progresivamente sin embargo se acompañó de una municipalización y de crecientes presiones por una descentralización que incorporara dinámicas de abajo hacia arriba, en materia social económica y política, que se expresaron como demandas de desarrollo local, participación y más poder local.

Desde 1995 al 2006 se generaron nuevos escenarios, crecieron expectativas sobre la descentralización, al mismo tiempo germinaron nuevos actores en el proceso de descentralización, que es la ciudadanía organizada a nivel municipal. Pero en la realidad este proceso tenía sus fundamentos más en el discurso político que la práctica legal.

19 “En palabras del asesor de la RNDDL (Silvio pardo) “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 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 Presupuesto General de la Republica (PGR), no se reúne desde el 2006. La asignación la hace INIFOM de manera centralizada”. SALDOMANDO A. (2011). “*Situación de la Descentralización en Nicaragua*” pág. 18

La descentralización inicio como un proceso de ajustes estructurales del Estado durante el gobierno de Violeta Barrios de Chamorro en la idea del Estado “bueno, chiquito y barato” y hasta recomendaciones contenidas en el famoso libro “La Reinención del Gobierno”, de los autores estadounidenses David Osborne y Ted Gaebler, fueron adaptadas por el gobierno nicaragüense para impulsar el programa de Reforma y Modernización del Sector Público.

Dichos esfuerzos se concentraron en dos procesos paralelos: el primero, en la búsqueda de formulación de una política de descentralización; el segundo, de descentralización de hecho, el cual se había materializado a través de experiencias pilotos en los sectores de salud y educación, transferencia de competencias a las municipalidades, y programas de fortalecimiento municipal institucional impulsados por la cooperación externa.

Con esta política, el proceso de la descentralización siguió su camino y en 1994 se crea el primer Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado y en su seno se crea una Comisión Sectorial para la Descentralización. Esta Comisión estaba integrada por los siguientes Ministerios: el Ministerio de Salud (MINSa), el Ministerio de Educación (MED), el Instituto Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados (INAA), el Ministerio de Gobernación (MINGOB) el Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (INIFOM), quien presidía el comité.

El Ministerio de Salud (MINSa) creó los Sistemas Locales de Asistencia Integral (SILAIS), que funcionan de igual manera en otros países de América Latina, según esquemas diseñados por la Organización Panamericana de la Salud (OPS). Sin Ley Orgánica propia, los SILAIS, funcionaban a nivel departamental y municipal.

El Ministerio de Educación (MED). (En adelante MED) por su parte impulsó desde 1994 dos programas a los que definió como prioritarios y los concibe como parte de una estrategia descentralizadora. Sus programas los impulsó de hecho, sin acuerdo ministerial siquiera. Cuando unos padres de familia y maestros recurrieron de inconstitucionalidad en 1995, el Ministro dictó un acuerdo, mediante el cual los creaba. Los programas del MED eran sobre la Autonomía Escolar. Consistió en que la administración de los centros escolares se entregara a una Junta directiva integrada por

maestros, padres de familia y una representación estudiantil. El MED entregaba a dicha Junta Directiva, una partida presupuestaria para su administración y esta les cobraba un arancel a los estudiantes. De ese arancel se les incrementa salario a los maestros y se efectúan mejoras en el centro. Ese modelo autogestionario ya fue implantado en algunos lugares de Estados Unidos (EE.UU). Se le criticaba que los maestros asumían una cantidad de alumnos en el aula de clase, con el fin de incrementar su salario.

El otro programa, es la municipalización de la enseñanza. Se creó una junta directiva integrada por maestros y padres de familia, presidida por el alcalde, la nómina del centro escolar la administraba el municipio.

Es hasta el año 2002, la Asamblea Nacional dictó la Ley de Participación Educativa que norma la Autonomía Escolar y crea un Consejo Municipal de Educación donde daba cabida a un miembro del Concejo Municipal y señala como responsabilidad del Gobierno Municipal la de construir Bibliotecas Públicas dentro de sus disponibilidades presupuestarias.

Otro ejemplo claro es la descentralización del servicio del agua potable con el Instituto Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados (INAA). (En adelante INAA). La administración de los acueductos fue objeto de negociación entre el Ente nacional (INAA) y las alcaldías de los Departamentos de Matagalpa y Jinotega, mediante convenio suscrito en febrero de 1991. Se les dio en administración delegada el manejo de los acueductos de cada departamento a las alcaldías de la cabecera de cada departamento.

El alcalde de la cabecera departamental se convirtió en Gerente Departamental de INAA de su respectiva circunscripción. Posteriormente el alcalde de cada cabecera realizó convenios con los demás alcaldes de su departamento, haciéndoles a su vez, gerentes de INAA en su respectivo municipio.

Si bien es cierto que el problema del abastecimiento de agua potable en esas zonas del país es algo muy complejo, que requiere fuertes niveles de inversión para resolverse, la administración delegada ha paliado el problema, en casi todos los municipios de ambos departamentos, con recursos propios y de cooperación externa.

Los tres casos antes descritos a la luz del derecho, no se pueden llamar descentralización. Es hasta en la Ley de Organización, Competencias y Procedimientos del Poder Ejecutivo, que data de 1998, que dichas experiencias encuentran asidero en una Ley; antes habían funcionado al amparo de una resolución ministerial.

Las tres experiencias expuestas, de los tres 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 contenido meramente formal, conservando el poder central el ejercicio sustancial de dicha competencia".

Razón que apunta ORTEGA M (1996:50), 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 conlleva a situaciones de incertidumbre para los Entes receptores... el proceso debe de encontrar un marco legal adecuado"²⁰.

Teniendo las experiencias de descentralización sectorial en materia de educación, salud y servicio público de agua potable, se da entre 2001 y 2003 el proceso de la formulación de una Política Nacional de Descentralización para el Desarrollo Local (PNDEL). Dicho proceso estuvo 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.

En 2006 se aprueba la Política Nacional de Descentralización y Desarrollo Local en el Decreto 45-2006. Este decreto contiene un balance de lo que se había hecho y se alimenta de una serie de definiciones tomadas de las leyes existentes (entre ellas la 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

20 ORTEGA HEGG, M. (1996) "*La descentralización del Estado en Nicaragua*". Inédito. Pág. 50

población acercando las decisiones de la administración pública a la ciudadanía, favoreciendo el diálogo público entre otros. Este decreto no tuvo vida en los años sucesivos, quedo en papel mojado.

Se puede observar que a partir del 2006 las políticas de descentralización no solo tiene un lento desarrollo, también se ve obstaculizada por la falta de voluntad política, derivada de una herencia y cultura institucional proclive a la concentración del poder y la jerarquización de las políticas públicas.

En el periodo del 2007-2012 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 que sería ejecutada a partir del año 2010.

Hay una tendencia estructural presente en Nicaragua, que es el peso de la cultura política y la falta de voluntad política hacia el desarrollo del proceso de la descentralización

La descentralización en realidad fue 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.

III. DESCENTRALIZACIÓN O AMPLIACIÓN DE COMPETENCIAS A ÓRGANOS ELEGIDOS DEMOCRÁTICAMENTE.

1. La ampliación de competencias a los municipios

En 1995 se reforma la constitución, y una de sus cambios, era profundizar el principio de la autonomía municipal al señalar su triple vertiente (autonomía económica, política y administrativa) y dándole doble protección constitucional a la misma, al asegurarse que la esencia de la autonomía desarrollada en la ley municipal, no pueda ser

afectada por las veleidades del legislador y establece la necesidad de una votación especial para aprobar o modificar el contenido de dicha ley.

También la reforma constitucional amplía el ámbito competencial de los municipios al señalar en el artículo 177. "Los gobiernos municipales tienen competencia en materia que incida en el desarrollo económico de su circunscripción." Con ello el jurista nicaragüense ESCORCIA F (1999: 97), señala que "la constitución hace una reserva de competencias al favor del municipio²¹". También la constitución reformada contiene una disposición para evitar que el poder ejecutivo, eluda la autonomía y las transferencias e incumpliendo con sus responsabilidades públicas en el territorio municipal, al señalar en el mismo artículo 177: "La autonomía no exime ni inhibe al Poder Ejecutivo ni a los demás Poderes del Estado, de sus obligaciones y responsabilidades con los municipios".

Con este texto constitucional los municipios son entidades prestadoras de servicios, además de ser gestoras del desarrollo local, que tienen competencias propias, compartidas o complementarias y delegadas.

La Ley de Municipios les ha atribuido carácter de competencia propia, establecida en el artículo 7, Dicho artículo es consecuente con el postulado constitucional, Arto. 177

Dicho contenido del Arto 7 de la Ley Municipios, dicta una lista amplia de competencias 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, y el desarrollo del transporte y vías de comunicación, entre otros.

La Ley de Municipios a diferencia de la Ley de Autonomía Regional, explícitamente prevé en el artículo 9 la posibilidad que el municipio pueda ser

²¹ESCORCIA F (1999), "Municipalidades y Autonomía en Nicaragua" Editorial, Universitaria Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua, (UNAN) León, Nicaragua. Pág. 97

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 queda un vacío.

Por otro lado, con respecto a las Regiones Autónomas, el marco legal de las competencias de sus gobiernos es constituido por los artículos 180 y 181²² de la Constitución, el Arto. 8 del Estatuto de Autonomía (Ley 28) y su reglamento.

Las Regiones Autónomas, gozan de un poder de “competencia general” similar a lo de los municipios. Sin embargo si se clasificaran sus “competencias”, se debería concluir que las Administraciones Regionales, no tienen ninguna competencia propia o exclusiva. Más allá de su competencia general de promoción del desarrollo económico, social y cultural, las competencias específicas que les atribuye la Ley 28 en el inciso 2 del Arto. 8 “administrar los programas de salud, educación, cultura, abastecimiento, transporte, servicios comunales, etc., en coordinación con los Ministerios del Estado correspondientes.” Se puede deducir que son de carácter concurrente.

El proceso de la descentralización que se ha venido desarrollando en Nicaragua ha pretendido la equidad, que contribuya a la reducción de los niveles de pobreza en Nicaragua. El traslado de recursos debe hacerse equitativa y conformemente a la disponibilidad de los mismos, para que las instituciones locales puedan asumir las tareas descentralizadas con eficiencia y eficacia. Es decir, junto a la descentralización de responsabilidades, debe venir la descentralización de recursos. Que al tenor del decreto 45- 2006 lo define en el Principio de equidad y solidaridad “La participación de los

22 Arto. 180 Cn. “Las comunidades de la Costa Atlántica tienen el derecho de vivir y desarrollarse bajo las formas de organización social que corresponden a sus tradiciones históricas y culturales”. Arto. 181Cn. “El Estado organizará, por medio de una Ley, el régimen de autonomía para los pueblos indígenas y las comunidades étnicas de la Costa Atlántica, la que deberá contener, entre otras normas: las atribuciones de sus órganos de gobierno, su relación con el Poder Ejecutivo y Legislativo y con los municipios, y el ejercicio de sus derechos. Dicha Ley, para su aprobación y reforma, requerirá de la mayoría establecida para la reforma a las Leyes constitucionales”. Arto 8. de la Ley de autonomía de la Costa Caribe: “Las Regiones Autónomas establecidas por el presente Estatuto son Personas Jurídicas de Derecho Público que siguen en lo que corresponde, a políticas, planes y orientaciones nacionales. Tienen a través de sus órganos administrativos las siguientes atribuciones generales”.

municipios, regiones e individuos, en la distribución de los recursos del Estado para la dotación de bienes y la prestación de servicios públicos será orientada hacia el logro de la equidad y la solidaridad”.

Sin embargo, es de hacer notar que en ninguna parte del decreto se establecen los criterios que regirán para el traslado de competencias y recursos del nivel central a los niveles sub-nacionales es decir a los Municipios y las Regiones Autónomas.

No obstante en el esfuerzo por avanzar en el proceso de la descentralización, gradualmente se han venido transfiriendo responsabilidades del nivel central hacia los territorios locales en el ámbito de las competencias, y se ha avanzado en el marco jurídico en que se asienta el proceso de descentralización entre las cuales están las siguientes Leyes:

LEYES GENERALES Y ESPECÍFICAS
✓ Constitución, y su reforma, Artículo. 176, 177.
✓ Estatutos de Autonomía de las Regiones Costa Atlántica.
✓ Ley de municipios y sus reformas (1997-1990-2012).
✓ Ley de Organización, Ley 290, organización, competencias y procedimientos Poder Ejecutivo, que definen conceptos de desconcentración y descentralización administrativa.
✓ Ley Orgánica del INIFOM.
✓ Ley de Carrera Administrativa Municipal.
✓ Ley de Catastro Nacional - Municipal.
✓ Ley electoral (Ley 331-2000).
✓ Ley de participación ciudadana (Ley 475-2003).
✓ Ley de acceso a la información pública (Ley 621-2007).
✓ Ley de carrera administrativa municipal (Ley 502-2004).
✓ Ley de contratación municipal. (Ley 622-2007).
LEYES SECTORIALES
✓ Ley general del medio ambiente y los recursos naturales (Ley 217-1996).
✓ Ley general de servicios de agua potable y alcantarillado sanitario (Ley 297-

1998).
✓ Ley de participación educativa (Ley 413-2002).
✓ Ley de exploración y explotación de recursos geotérmicos (Ley 443-2002).
✓ Ley para el régimen de circulación vehicular e infracciones de tránsito (Ley 431-2003).
✓ Ley de conservación, fomento y desarrollo sostenible del sector forestal (Ley 462-2003).
✓ Ley de pesca (Ley 489-2004).
✓ Ley de incentivos para la industria turística de la República de Nicaragua (Ley 306-2006).
✓ Ley general de educación (Ley 582-2006).
✓ Ley de costas (junio 2009).
✓ Políticas sectoriales (educación, salud, medio ambiente, etc.).

Se puede afirmar que el proceso de descentralización en Nicaragua ha estado enmarcado por un ámbito competencial para las municipalidades muy amplio, en algunos casos con competencias que no están claramente delimitadas en su alcance, pero que ha carecido de la suficiente apertura a la descentralización fiscal.

2. Recursos económicos en que se basa la descentralización

Los recursos económicos de los Gobiernos Locales y/o Regionales se dan por las capacidades de recaudación fiscal de los mismos, y de su participación en los recursos fiscales recaudados por el Gobierno Central, que deben de ser transferidos al Gobierno Local.

Se define que los recursos de los presupuestos de los Gobiernos Locales y/o Regionales deben de ser destinados en acciones de la creación de bienes y servicios enmarcados en su ámbito competencial.

Importante poner en el tintero, que muchas de estas competencias no son asumidas por las municipalidades por falta de medios económicos. Por tal razón, se hace necesario el reconocimiento pleno de la autonomía financiera municipal, con una

descentralización fiscal y con la transferencia del presupuesto general de la república, que el Estado está obligado a asignar a los municipios.

El principio de autonomía está íntimamente ligado al Principio de Suficiencia Financiera de los Entes locales. Este principio 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.

El Arto.177 de la Constitución Política, establece la obligatoriedad del Estado 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 ingreso, cuya finalidad es:

- ✓ Promover el desarrollo integral y armónico de las diversas partes del territorio nacional, conforme lo establece el Arto. 179 Cn.
- ✓ Contribuir a la disminución del desequilibrio entre la capacidad de ingresos corrientes y el costo de la prestación de las competencias municipales.

Con este precepto constitucional, la Asamblea Nacional aprobó la Ley de transferencias presupuestarias a los municipios (Ley 466). Se les garantiza a los municipios una participación en los ingresos corrientes del Presupuesto General de la República, y son un aspecto de la descentralización fiscal, que al tenor de la ley dice Arto. 5.- "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 establecidos en la Ley Anual de Presupuesto General de la República. Este porcentaje será del seis por ciento (6%) para el año 2006 y a partir del año 2007 se incrementará en (1%) anual hasta alcanzar el diez por ciento (10%) en el año 2010. Siempre y cuando se produzcan las reformas al marco legal vinculadas a competencias y transferencias, el 10% deberá ser alcanzado con anterioridad al año 2010."

Sin embargo, hay que aclarar 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 efecto de las 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. De esa manera los Municipios podrán ver luz económica y reactivar sus actividades y asumir las competencias que se les ordena, cerrando la Brecha Fiscal.

No obstante se avanzado en materia del ingreso fiscal en el fortalecimiento de procesos de la descentralización en Nicaragua, que están dirigidos de las siguientes maneras:

- ✓ Directa: como las transferencias del presupuesto general de la República.
- ✓ Con la creación de capacidades de ejercicio fiscal a nivel local; como el Plan de Arbitrios, Ley IBI, etc.
- ✓ Con la participación en los tributos recaudados por el nivel central y transferidos a nivel local; como las concesiones de explotación de los recursos naturales y otros.

En Nicaragua 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. 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 de la Asamblea Nacional

En el esfuerzo que se ha hecho por avanzar en el proceso de la descentralización, el Parlamento ha aprobado una serie de leyes que apoyan desde el punto de vista financiero, el cual aún no está completo, pero hasta la fecha cuenta con:

✓ Decreto Plan de arbitrios de Managua (Decreto10-1991).
✓ Decreto Plan de arbitrios municipal (Decreto 455-1989 y su reforma en 1990).
✓ Ley de justicia tributaria y comercial y reforma (Ley 257-1997/1999).
✓ Ley de régimen presupuestario municipal 2001y su reforma (Ley 373-2001/2002).
✓ Ley de transferencias presupuestarias a los municipios y su reforma (Ley 466-2003).
✓ 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 especial sobre exploración y explotación de minas y sus reformas (Ley 387-2001) (que establece regalías directas a los municipios).
✓ Ley de solvencia municipal (Ley 452-2003) Y Ley de equidad fiscal (Ley 453).

A pesar del esfuerzo que se ha venido haciendo de ir fortaleciendo el proceso de descentralización, por otro lado el Parlamento, dicta reformas tributarias, que han tenido un impacto negativo fuerte en el sistema tributario municipal nicaragüense, en cuanto estas reformas tienen una gran cantidad de exenciones. Se puede notar que las reformas tributarias aprobadas en 2003 al 2006 redujeron impuestos municipales, lo cual ha sido duro golpe a las arcas municipales.²³

Cabe parafrasear un conocido aforismo y decir que “el camino de una recaudación insuficiente está empedrado de exenciones bien intencionadas”. Actualmente las exoneraciones progresivas de tributos municipales ponen en riesgo la

23 Ejemplos de exoneraciones: Impuestos sobre bienes inmueble, (IBI). Arto 6. Ley de incentivos para la industria turística de la republica de Nicaragua, 5.1.3 “Exoneración del Impuesto Sobre Bienes Inmuebles (I.B.I), por el término de diez (10) años contados a partir de la fecha... ha entrado en operación. Esta exoneración cubrirá únicamente los bienes inmuebles propiedad de la empresa, utilizados exclusivamente en la actividad turística”. Ley de equidad fiscal. Arto 71.- ISC Conglobado. “En los casos del azúcar y los bienes derivados del petróleo contenidos en el artículo 83 de la presente Ley, éstos estarán gravados con el ISC como impuesto conglobado o único en el precio; en consecuencia, no podrán gravarse en sus ventas o enajenaciones con ningún tributo municipal ni con el IVA”.

sostenibilidad económica de los municipios e incrementan la brecha fiscal, entre la cantidad de competencias que les son asignadas y la disponibilidad de recursos para llevarlas a cabo eficientemente. Es importante señalar que la descentralización es un proceso gradual, consensuado, participativo y compuesto por una trilogía de aspectos: de competencias, recursos y capacidad de gestión, es decir: competencias claramente definidas, recursos de acuerdo a las competencias atribuidas y capacidad de gestión, para hacerle frente con eficiencia y eficacia a la descentralización.

La descentralización, por tanto, debe ser valorada, no solo por su potencial político (difusión del poder y democracia local), sino por su potencial para el desarrollo, en cuanto puede mejorar la eficiencia y eficacia del gasto público.

Considerando los avances realizados en Nicaragua en los últimos 25 años, se requiere urgentemente dar un salto cualitativo respecto a una nueva visión, que orienta la política nacional y la estrategia de descentralización y desarrollo local, reconociendo que el valor potencial de 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, la reforma del Estado y modernización de la administración pública.

En ese sentido la descentralización fiscal tendría esos mismo objetivos, es decir acercar la administración y la gestión de la políticas públicas a la ciudadanía y las comunidades así como la prestación de los servicios públicos y contar con otra serie de condiciones y capacidades para garantizar las libertades, la seguridad y el bienestar general de la sociedad y el individuo, lograr mayor eficiencia y transparencia en la gestión

Se nota que el reparto de competencias del nivel central al nivel local goza de un asidero legal, pero en la capacidad de recursos para desarrollarlas es insuficiente.

La descentralización, entendida como la transferencia de competencias y poder político del gobierno central a los gobiernos locales, la democracia local se refuerzan recíprocamente, pues mejor desarrolladas eficientes y eficaz son las competencias que desempeña el gobierno local, se vuelven más importante el poder municipal y confieren

mayor poder democrático a las comunidades. Ese sería el modelo a llevar en el proceso de la descentralización en Nicaragua. Y que al tenor de los artículos, 2º y 6º de la Ley de Municipios de Nicaragua, desarrollan lo establecido en el Arto. 177 constitucional. En base a estos artículos, se define la Autonomía Municipal y se determinan las competencias de los Entes locales.

Arto. 2 “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.

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.”.

Arto. 6 “Los Gobiernos Municipales tienen competencia en todas las materias que incidan 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 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.

Los recursos económicos para el ejercicio de estas competencias se originarán de los ingresos propios y en aquellos que transfiera el Gobierno ya sea mediante el traslado de impuestos o de recursos financieros. Dentro de la capacidad administrativa, técnica y Financiera, el municipio debe realizar todas las tareas relacionadas con la prestación de

los servicios municipales los comprendidos en su jurisdicción para el desarrollo de su población”.

Sin embargo, al tenor de lo enunciado en los artículos anteriores se le han trasladado nuevas competencias a las municipalidades sin apoyo institucional y nuevos recursos, esto las ubica en una situación de desventaja. En primer lugar, porque deben comenzar a lidiar con algunos problemas para las cuales no están preparadas técnica ni administrativamente; y en segundo lugar, porque las normas y procedimientos no están completamente definidos, y en algunos temas han provocado discrepancias en cuanto a las responsabilidades institucionales respectivas.

Algunos estudiosos del tema opinamos que en Nicaragua se inició un proceso de descentralización, este proceso debiera continuar y plantearse debidamente 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, que se fundamente en una mayor participación ciudadana, fomentando una cultura de responsabilidad compartida.

IV. CONCLUSIONES

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 existente en el país.

Pese a esa persistencia, ha habido un significativo 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 en un determinado aumento de responsabilidades y competencias del nivel locales. 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.

No obstante, en la actualidad los municipios gozan de autonomía, en la que el principal avance es la elección democrática de sus autoridades municipales, el mandato

constitucional de funciones competenciales, y su propio marco legal de organización y funcionamiento.

Sin embargo el debate sobre el proceso de la descentralización no se basó en el conocimiento pleno del desempeño de los gobiernos locales y regionales, ni en la práctica sobre el avance de las experiencias de desconcentración, y descentralización, sino que se polarizó en torno al derecho de la autonomía de las municipalidades.

Aunque se avanzó hasta la aprobación del Decreto 45-2006 de la Política Nacional de Descentralización y Desarrollo Local, ésta queda solo en papel mojado y desde entonces no ha habido 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.

También persisten vacíos de funciones y, como consecuencia, las municipalidades tienen un rol poco participativo, sobre todo las más pequeñas que disponen de menos recursos financieros y humanos.

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.

El marco legal 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. Existe una Falta de consenso político alrededor de las metas y los medios para llevar a cabo el proceso de la descentralización.

Unos de lo reto de este proceso es definir roles y marcos competenciales en el proceso de descentralización, tanto de los gobiernos municipales como del Gobierno Central de la cual necesita:

- a. Cuantificar costos estándares de las competencias municipales.

- b. Disponer de un sistema de información municipal integral, articulado con el Sistema Nacional de Planificación.

No obstante, 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.

La descentralización no implicó una redistribución efectiva del poder y dentro de los niveles de gobierno no se logró constituir una correlación de fuerzas que pudiera empujar desde su propia capacidad el proceso, aunque no se pueden negar los avances y objetivo que se dieron.

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 trascendente en la agenda política del gobierno.

V. BIBLIOGRAFIA

1. Obras y Publicaciones

ARCE CASTAÑO B. (1982) Diario Nacional “Barricada” 14 de septiembre.

BALDIZÓN Y (1995), “*Modelo de Financiamiento y Tributación Municipal en Nicaragua*”, Litografía El Renacimiento, Managua, Nicaragua.

BRAVO SERRANO A (2011), “*La descentralización en marcha*” Centro De Derechos Constitucionales (CDC), Managua, Nicaragua.

BUITRAGO E (1989), “*El Municipio de Nicaragua*” 3ª edición. Separata Revista Cuaderno Universitario, UNAN, León, Nicaragua.

BÜLLER E (1997), “*Conceptuales sobre descentralización en América Latina*”, INIFOM, Managua, Nicaragua.

CASTILLO BLANCO F (Director), (2008) “*Análisis de los procesos de descentralización en América Latina: Balance y perspectivas*”, Unión Iberoamericana de Municipalidades (UIM), Granada, España.

CHAMORRO MORA R (1984), *“Las Constituciones Políticas de Nicaragua.”* Junio. Revista Encuentro, No 21.

ENTRENA CUESTA R (1966), *“Curso de Derecho Administrativo”* 2ª Edición, TECNOS, Madrid, España.

ESCORCIA F (1999), *“Municipalidades y Autonomía en Nicaragua”* Editorial, Universitaria Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua, (UNAN) León, Nicaragua.

ESCORCIA F (2002), *“Derecho administrativo”*, Editorial, Universitaria, Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua, (UNAN) León, Nicaragua.

FINOT I (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.

FOUCAULT M (2010), *“El Sujeto Y El Poder”*. (Traducción de Santiago Carassale y Angélica Vitale) Escuela de Filosofía Universidad ARCI. Se puede obtener en línea www.philosophia.cl/.

FRAGA G (1993), *“Derecho Administrativo”*, Editorial Porrúa, 32ª edición, México, y 15ª Edición. México, 1973.

SOLIDARIDAD INTERNACIONAL (2010), *“El Estado en lo Local”*, Fundación Española para la Cooperación, Madrid, España.

GARCÍA DE ENTERRÍA E (1985), *“Estudios Sobre Autonomía territorial”* Editorial Civitas.

GARRIDO FALLA F (1967), *“La descentralización Administrativa”*. Departamento de Publicaciones de la Universidad de Costa Rica.

GUAITA A (1975), *“División Territorial y Descentralización”*. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, España.

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,

MARIENHOFF M (1965), *“Tratado de Derecho Administrativo”* Editorial GLEM, Buenos Aire, Argentina.

ORTEGA HEGG M (1997), *“Nicaragua: políticas de descentralización y capacidades de gestión administrativa y financiera de las municipalidades”*. Imprenta Criterio, San Salvador, El Salvador.

ORTEGA HEGG M (1996), *“La descentralización del Estado en Nicaragua”*.
Inédito.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO EN
NICARAGUA (PNUD) “Plan Nacional de Desarrollo Humano, 2012-2016”.

RIZO OYANGUREN A (1992), *“Manual Elemental de Derecho
Administrativo”*, Editorial Universitaria, León, Nicaragua.

SALDOMANDO Á (2011), *“Situación de la Descentralización en Nicaragua”*
Managua, Nicaragua.

SAMANIEGO G (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 Autónoma (REALA) núm. 238. Madrid, España.

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.

2. Instrumentos Jurídicos

Asamblea Nacional, Constitución Política de Nicaragua y las reformas sufridas
en los años 1995 y 2000.

Ley No. 376 “Ley de Régimen Presupuestario Municipal”. La Gaceta, Diario
Oficial del 4 de abril del 2001.

Ley No. 251 “Ley Sobre Placas”. La Gaceta, Diario oficial No. 24 Del 29 de
Enero de 1980.

Ley No. 257. “Ley de Justicia Tributaria y Comercial”. La Gaceta, Diario
oficial No. 106, Junio de 1997.

Ley número 49 “Ley de Amparo”. La Gaceta, Diario Oficial, No. 241, 20 de
Diciembre de 1998.

Ley No 40 “Ley de Municipio”. La Gaceta, Diario Oficial, No. 155 del 17 de
agosto de 1998.

Ley No. 40 y 261 Reformas e Incorporaciones a la Ley No. 40: “Ley de
Municipio”. La Gaceta, Diario Oficial. No 162, del 26 de agosto de 1997.

Ley No. 290 “Ley de Organización y Competencia y Procedimiento del poder
Ejecutivo”. La Gaceta, Diario Oficial, No. 102 del 3 de Junio de 1998.

Ley No. 331. “Ley Electoral”. La Gaceta, Diario Oficial, Managua, No. 24 de Enero del año 2000.

Ley No. 28. “Estatuto de la Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua”. La Gaceta, Diario Oficial, 30 de Octubre de 1987.

Ley No. 218 “Ley de Iniciativa Ciudadana de Leyes”, La Gaceta, Diario Oficial, 14 de Noviembre de 1987.

Decreto No 498 “el reglamento de Organización y funcionamiento Municipal Del 20 de febrero de 1990”.

Decreto No.52-97 “reglamento a la ley de Municipio” La Gaceta, Diario Oficial, No. 171, 8 de septiembre de 1994.

Decreto No, 3-95 “Impuesto Sobre Bienes Inmuebles” La Gaceta, Diario Oficial, No. 21 del 31 de enero de 1995.

Decreto No. 34 – 2000 “reforma al decreto No. 52 – 97 Reglamento a la Ley de Municipio” La Gaceta, Diario Oficial, No. 18 del 2 de Mayo de 2001.