

NICARAGUA RÉGIMEN DEL MUNICIPIO*

Mario Danilo SARAVIA ALDANA

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Creación del municipio*. III. *Elección e integración de los municipios*. IV. *Participación ciudadana*. V. *Competencias municipales*. VI. *Hacienda municipal*. VII. *Concesión de contratos de explotación sobre los recursos naturales*. VIII. *Competencias normativas de los municipios*. IX. *Responsabilidad*. X. *Relación con otros niveles administrativos*. XI. *Retos del municipio en el siglo XXI*.

I. INTRODUCCIÓN

Nicaragua es una república, tal y como se advierte en su nombre oficial: República de Nicaragua. El poder público tiene una división cuatripartita: Ejecutivo, Legislativo, Judicial y Electoral. El Poder Ejecutivo es ejercido por el presidente, quien es elegido para un periodo de cinco años. El Poder Legislativo está radicado en la Asamblea Nacional (unicameral), formada por 92 diputados electos por cinco años. Existe una Corte Suprema de Justicia integrada por dieciséis magistrados, la cual se encarga de vigilar el sistema judicial nicaragüense. Por último, las contiendas electorales son responsabilidad del Consejo Supremo Electoral.

En lo que interesa para esta obra colectiva, administrativamente Nicaragua está dividida en municipios circunscritos en departamentos y cuenta además con regiones autónomas. Tiene una extensión de 130,373.40 kms², y una población de aproximadamente 5.5 millones de habitantes.

* El presente trabajo es una versión actualizada a abril de 2007 del ensayo publicado en Aispuro Torres, José Rosas y Cienfuegos Salgado, David (coords.), *El municipio en Iberoamérica*, México, H. Ayuntamiento del municipio de Durango-Editora Laguna, 2003. El autor agradece al maestro Gonzalo Santiago Campos y a la licenciada Julieta Morales Sánchez la labor de actualización y concordancia con la legislación nicaragüense.

La República de Nicaragua cuenta en la actualidad 153 municipios; aunque su división política principal es la de quince departamentos y dos regiones autónomas.

Los departamentos forman parte de una división político-territorial realizada con propósitos administrativos, y si bien los diputados nacionales representan a los departamentos, en éstos no hay funciones ejecutivas o legislativas. Tratándose de las dos regiones autónomas de la costa atlántica, debe decirse que poseen una autoridad ejecutiva unipersonal: el coordinador regional, y una autoridad legislativa colegiada: el consejo Regional Autónomo, compuesto de 45 miembros, electos directamente por un periodo de cuatro años.

Cabe señalar que hay que distinguir las regiones autónomas de las comunidades autónomas de la costa atlántica, estas últimas son entidades jurídico-sociales-políticas, constituidas por miskitos, mayagnas o sumus, ramas, creoles, garífonas y mestizos, que habitan en las regiones autónomas con jurisdicción para administrar sus asuntos bajo su propias formas de organización conforme a sus tradiciones y culturas.

Los quince departamentos, con sus respectivas cabeceras, son: 1. Boaco (Boaco); 2. Carazo (Jinotepec); 3. Cinandega (Cinandega); 4. Chontales (Juigalpa); 5. Esteli (Esteli); 6. Granada (Granada); 7. Jinotega (Jinotega); 8. León (León); 9. Madriz (Somoto); 10. Managua (Managua); 11. Masaya (Masaya); 12. Matagalpa (Matagalpa); 13. Nueva Segovia (Ocotal); 14. Rivas (Rivas); y 15. Río San Juan (San Carlos). Mientras que las dos regiones autónomas son Atlántico Norte (Bilwi) y Atlántico Sur (Bluefields).

Sería prolijo referir los 153 municipios en que se encuentra dividido el territorio nicaragüense; sólo dejamos constancia de tal hecho. Asimismo, conviene adelantar que en el presente ensayo hemos obviado un análisis histórico del municipio, por considerar que este tema ha sido abordado en otros trabajos y que pueden aplicarse al caso nacional, dado el origen común de la institución en Iberoamérica.

II. CREACIÓN DEL MUNICIPIO

Los municipios en Nicaragua sólo pueden ser creados mediante ley emanada de la Asamblea Nacional Legislativa. No obstante, para poder presentar una iniciativa legislativa que pretenda la creación de una nueva

circunscripción municipal es necesario haber cumplido con una serie de requisitos de carácter administrativo, que se encuentran descritos tanto en la Ley de Municipios como en su reglamento. Como veremos en el desarrollo de este trabajo, partiremos, entre otras premisas, con la observación de que la materia de carácter sustancial, tal y como es la descripción de los requisitos que debe satisfacer una iniciativa legislativa para la creación de un nuevo municipio, se encuentra regulada en el reglamento de la ley, lo cual constituye una especie de deslegalización sobre una materia constitucionalmente reservada a la ley, argumento que desarrollaremos con posterioridad.

El derecho de iniciativa legislativa puede ser ejercitado por la población que reside en el territorio y que pretende la creación del municipio, así como por parte de los concejos municipales correspondientes a las demarcaciones territoriales que serán afectadas por la creación del nuevo municipio, o por los concejos regionales de las regiones autónomas de la costa atlántica, en caso de que la iniciativa provenga de regiones comprendidas dentro de su territorio. Como veremos a continuación, es necesario satisfacer una serie de requisitos económicos, técnicos e institucionales, los cuales pasaremos a abordar.

1. Población

De conformidad con el capítulo de la Ley de Municipios vigente,¹ artículos 4-5, el municipio que se desea crear debe contar con al menos diez mil habitantes, con excepción de aquellos que se pretendan crear en las regiones autónomas de la costa atlántica nicaragüense, cuyo régimen municipal se encuentra sujeto a excepciones, contenidas en su estatuto de autonomía. Bajo este último supuesto, los consejos regionales autónomos, que son el órgano de gobierno de dichas comunidades, puede “Determinar mediante resoluciones la subdivisión administrativa de los municipios de su Región” (artículo 23, inciso 9, EA). Este régimen especial de creación municipal en dichas comunidades se diferencia en este aspecto del régimen general establecido en el artículo 175, Cn., que predica que “El te-

¹ Reformas e incorporaciones a la Ley 40, “Ley de Municipios”; publicada en la *Gaceta, Diario Oficial*, núm. 155, del 17 de agosto de 1988, las que incorporadas a la Ley se leerán así: Leyes 40 y 261, del 28 de junio de 1988. Publicada en *La Gaceta*, núm. 162, del 26 de agosto de 1997.

territorio nacional se dividirá para su administración, en departamentos, regiones autónomas de la Costa Atlántica y municipios. Las leyes de la materia determinarán su creación, extensión, número, organización, estructura y funcionamiento de las diversas circunscripciones territoriales”.

De esta forma, el régimen general establecido en los artículos 4o. y 5o., LM, encuentra una excepción en el número de habitantes requerido cuando se trata de las regiones autónomas de la costa atlántica (norte y sur). Sin embargo, el artículo 4o., inciso primero, párrafo segundo, que rige el régimen general, establece: “En ningún caso la población deberá ser menor de 10,000 habitantes. Esta prohibición no rige para los municipios de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica ni para el caso de fusión de municipios de escasa población”.

2. Identidad natural, socioeconómica y cultural

De conformidad con el artículo 4o., inciso 1, LM, uno de los criterios a tomar en cuenta para la creación de un municipio debe ser “La población que lo integrará, tomando en cuenta su identidad natural, socio-económica y cultural”. A decir verdad, no sabemos precisamente lo que se debe entender por “identidad natural”. Esta creación conceptual, según nuestro parecer, es ficticia, en tanto que las personas que desean constituir un municipio viven en sociedad, y como tales, sus identidades se crean y desarrollan gracias y dentro de la convivencia. Si por “identidad natural”, la Ley de Municipios se refiere al código genético que distingue a cada persona de las demás, consideramos que la información genética, traspasada a un hecho social regulado por el derecho, constituye, al menos en este ámbito, una falacia naturalista, que más que ayudar a la configuración de un sistema sociopolítico, puede dar lugar a discriminaciones, basadas, según el término, “identidad natural”, por ejemplo, en la raza. En este sentido, pensamos que el legislador quería hacer referencia a la identidad social, que se recoge como “socio-económica y cultural”. De esta forma, habrá que estudiar, caso por caso, los medios económicos con base en los cuales la población se desarrolla, para determinar si estos medios son un criterio válido como para justificar la creación orgánico-municipal.

Por otra parte, en cuanto a la identidad cultural, este factor también es difícil de valorar. Lo que podemos deducir de este principio es la existencia de elementos culturales objetivos con base en los cuales se pretende justificar que, según las peculiaridades de la población en cuestión, se

crean vínculos lo suficientemente sólidos como para la determinación de límites municipales, con las subsiguientes competencias administrativas, que distingan a una población de las demás. Este factor podría ser, por ejemplo, la lengua. No obstante, en el caso nicaragüense, donde se puede observar un mayor grado de riqueza lingüística, es precisamente en las regiones autónomas de la costa atlántica, que, como hemos visto, no sólo se rigen por lo estipulado en la Ley de Municipios, sino también por su propio estatuto de autonomía, que les faculta para “determinar mediante resoluciones la subdivisión administrativa de los municipios de su Región” (artículo 23, inc. 9, EA). En cambio, la diversidad lingüística de las demás regiones del país es menor que en esta zona, razón por la cual habrá que hacer uso de otros argumentos objetivos que respalden la identidad cultural.

3. *Capacidad económica*

En el artículo 4o., inciso 2, LM, se establece otro requisito para la creación de un nuevo municipio, consistente en “...generar recursos propios y suficientes para atender las competencias municipales básicas y para prestar y desarrollar los servicios públicos”.

Las competencias municipales básicas, así como los servicios públicos, se encuentran contemplados en el título II, capítulo único, “De las competencias”, artículos 6o.-12, LM. De conformidad con el artículo sexto, “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”. Sobre estas competencias trataremos más adelante. Sin embargo, hemos de indicar que los municipios deben cumplir con sus obligaciones no sólo con sus propios ingresos, sino también con “...aquellos que transfiera el Gobierno ya sea mediante el traslado de impuestos o de recursos financieros” (artículo 6o., párrafo 2, LM).

4. *Dictamen técnico de INETER*

El Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales (INETER)² debe emitir un dictamen favorable para la creación de un nuevo municipio.

² El Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales (INETER) fue creado por el Decreto ejecutivo 830, publicado en *La Gaceta. Diario Oficial*, núm. 224, del 5 de octu-

Este dictamen debe versar "...sobre la conveniencia de su creación y el diagnóstico que especifique el territorio jurisdiccional del nuevo municipio, indicando de donde se segrega ese territorio". Actualmente, de conformidad con la Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo (LOCPPE), INETER es un ente descentralizado que se encuentra bajo la rectoría social de la Presidencia de la República (artículo 14, LOCPPE). El director de INETER es nombrado por el presidente de la República. De conformidad con la definición de ente descentralizado que se encuentra establecida en la LOCPPE, INETER "es una forma de organización administrativa (al ser un ente descentralizado), en la cual se confiere a través de una ley a un órgano, autonomía técnica y administrativa para ejercer determinada competencia 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" (artículo 4o., párrafo tercero, de la LOCPPE, concepto de descentralización administrativa). De esta manera, en última instancia, recae sobre el Poder Ejecutivo la potestad de emitir un dictamen, con base en las consideraciones anteriores, terminando así con la etapa administrativa, puesto que el siguiente paso consiste en presentar un proyecto de ley ante la Asamblea Nacional, ya que los municipios sólo pueden crearse mediante ley, de conformidad con las atribuciones constitucionales con que cuenta la Asamblea Nacional, tal y como es "determinar la división política y administrativa del territorio nacional" (artículo 138, inciso 20, Cn.).

5. Derecho de iniciativa

De conformidad con el artículo 5o., LM, "La solicitud de creación de nuevos municipios o la modificación de los límites territoriales de los ya existentes..." puede ser presentada por los habitantes residentes en la circunscripción municipal que se propone, por los concejos municipales cuyos límites territoriales serán afectados en caso de obtener una resolución afirmativa de INETER, o por los consejos regionales de la costa

bre de 1981; además, de acuerdo con el artículo 1o. de la Ley Orgánica del Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales (Ley 311, aprobada el 24 de junio de 1999, publicada en la *Gaceta* núm. 143, del 28 de julio de 1999) se establece que el INETER "...continúa siendo Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales (INETER), sin solución de continuidad con las nuevas atribuciones que se derivan de la presente Ley".

atlántica nicaragüense, cuando se trate de los municipios comprendidos en su territorio.

Por otra parte, el reglamento de la Ley de Municipios aborda directamente esta materia al establecer una serie de requisitos adicionales que consideramos inconstitucionales, por tratarse de materia constitucionalmente reservada a la ley, puesto que el artículo 175, Cn., así lo dispone, al señalar que “las leyes de la materia determinarán su creación...” (de los municipios); por tanto, se trata de un proceso de deslegalización mediante el cual el reglamento asumió una materia, en este caso en concreto al establecer una serie de requisitos que debieron haber sido comprendidos en la ley, siendo el caso de que ni siquiera existe una remisión expresa por parte de la misma ley hacia el reglamento.

De esta forma, el reglamento de la LM especificó el procedimiento mediante el cual se podía hacer válido el derecho de petición establecido en el artículo 5o., LM (lo que no consideramos como una deslegalización de la materia reserva de ley constitucional), al ordenar que la solicitud de creación de un nuevo municipio debe ser acompañada por cinco mil firmas de ciudadanos residentes en el municipio propuesto, debidamente certificadas por notario. Entre los nuevos requisitos que sí añade el reglamento a la LM podemos citar los siguientes:

- a) El Proyecto de Ley que deberá ser motivado, reseñando historia, actividad económica, cultura y los derroteros del nuevo municipio.
- b) Certificación extendida por el Instituto Nicaragüense de Estadísticas y Censos, que estime la población y los recursos económicos del nuevo municipio.
- c) La demarcación, deslinde y amojonamiento de los términos municipales.
- d) La propuesta del nombre y la sede de la cabecera municipal.

De estos requisitos contenidos en el reglamento de la LM, el que consideramos más incoherente es el relativo al inciso b del artículo 3o., antes citado, puesto que la Ley de Municipios exige el “dictamen técnico de INETER sobre la conveniencia de su creación y el diagnóstico que especifique el territorio jurisdiccional del nuevo municipio, indicando de dónde se segrega ese territorio”. En consonancia con lo anterior, consideramos que el reglamento no puede establecer otros requisitos que los contenidos en la Ley de Municipios, puesto que es en la ley donde se fi-

jan las condiciones esenciales para la creación de municipios, de conformidad con la reserva de ley constitucional contenida en el artículo 175, Cn. Por tanto, si la ley exige un dictamen del Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales, debe ser esta instancia la que emita el dictamen, y no el Instituto Nicaragüense de Estadísticas y Censos (INEC), que constituye otra instancia administrativa, de carácter descentralizado, bajo la rectoría sectorial directa del Banco Central de Nicaragua, que a su vez se encuentra bajo la rectoría sectorial de la Presidencia de la República. De esta forma, se trata de dos entes descentralizados, que se encuentran sometidos a la misma rectoría social de la Presidencia de la República, aunque con distinto carácter, puesto que el INEC tiene como rector inmediato al Banco Central de Nicaragua, y de modo mediato a la Presidencia de la República.

Otros argumentos que podemos emplear para apoyar nuestra argumentación a favor de la necesidad de un solo dictamen proveniente del Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales se encuentran en el Reglamento de la Ley de Municipios, donde se establece que en caso de conflicto por límites territoriales entre municipios, la Sala competente de la Corte Suprema de Justicia debe resolver, en la etapa probatoria, entre otras, con la audiencia brindada al Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales (artículo 129, inciso f, del Reglamento), y de manera previa, la demanda presentada por el alcalde debe expresar, entre otras, “la delimitación del territorio de su municipio, según los derroteros fijados por Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales” (artículo 129, inciso a, apartado i).

En este sentido, en ausencia de una declaración inconstitucional expresa, quien debe establecer la validez de los requisitos es la Asamblea Nacional, que se encuentra legitimada para tomar en cuenta los requisitos de creación municipal establecidos en la ley, y desarrollados en el reglamento, no así aquellos que no constan en la Ley de Municipios, siendo, en consecuencia, inconstitucionales. En cuanto a los demás requisitos establecidos en el reglamento, consideramos que constituyen un desarrollo legislativo, que no es incompatible con la letra y el espíritu de la ley.

6. *Comisión de transición*

El reglamento, además de contener las disposiciones adicionales que no figuran en la Ley de Municipios, y a los que hemos hecho referencia

en el apartado anterior, también determinó la creación de una comisión de transición, que no figura en la ley, mereciendo el mismo calificativo de inconstitucional, por no encontrarse contemplado en esta última, siendo un desarrollo reglamentario que se sale de los límites y de la programación prevista en la Ley de Municipios. Sin embargo, abordaremos su regulación a partir de lo establecido en el reglamento, que al respecto estipula que su vigencia es equivalente al periodo de tiempo que transcurra hasta que las nuevas autoridades tomen posesión de la nueva circunscripción político-administrativa (artículo 4o. del reglamento), en caso de que el proyecto de ley haya sido debidamente aprobado por la Asamblea Nacional.

La Comisión de Transición está compuesta por el ministro-presidente del Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (INIFOM), encargado de presidirla; un representante de la Corte Suprema de Justicia, otro del consejo Supremo Electoral, un delegado del Ministerio de Finanzas, otro de INETER, un delegado de las alcaldías de la o las circunscripciones de donde se desprendió territorialmente el nuevo municipio, más tres vecinos de reconocida idoneidad (artículo 5o. del reglamento, LM). Las funciones de esta Comisión de Transición también se encuentran determinadas en el reglamento,³ y mientras la Asamblea Nacional no haya aprobado el plan de arbitrios que rija al nuevo municipio, seguirá vigente el plan de arbitrios correspondiente a la anterior circunscripción (artículo 7o., reglamento de la LM). Además, el nuevo mapa oficial será elaborado por INETER, a más tardar noventa días después a partir de la entrada en vigor de la ley creadora del municipio (artículo 8o. del reglamento de la LM).

³ “Artículo 6o. La Comisión de Transición tendrá como objetivo esencial organizar el plan de constitución y transferencia ordenada del nuevo municipio, por lo que solicitará: a) Al Poder Judicial, la creación del o los Juzgados correspondientes. b) Al Ministerio de Gobernación, que determine la estructura organizativa para el nuevo territorio y que organice e impulse el proceso de segregación del Registro Automotor Municipal. c) Al Poder Electoral, organizar e impulsar el proceso de transición y la segregación del Registro del Estado Civil de las Personas del municipio originario, así como la reorganización del proceso de cedulaación. d) Al Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales, lo pertinente a la organización del nuevo Catastro Municipal”.

III. ELECCIÓN E INTEGRACIÓN DE LOS MUNICIPIOS

Las máximas autoridades municipales son el alcalde, el vicealcalde y los concejales electos, que de manera conjunta integran el concejo municipal. Estas autoridades son electas de conformidad con lo dispuesto en la Ley Electoral dictada el 24 de enero del año 2000, y lo son mediante el "...voto directo, personal y secreto de alcalde y vicealcalde en cada uno de los municipios del país. Los periodos de los alcaldes y vicealcaldes serán de cuatro años".⁴ Estas elecciones, de conformidad con el artículo 154 de la citada Ley Electoral, pueden o no coincidir con las elecciones presidenciales y las de diputados de la Asamblea Nacional, cuando sus términos correspondan, dado que estas últimas elecciones se realizan cada cinco años.

En cuanto a la elección de las autoridades municipales, propiamente dicha, ésta se realiza mediante la presentación de candidatos que formulan las diversas agrupaciones políticas. En este sentido, han quedado eliminadas las organizaciones de suscripción popular, que sí figuraban en la Ley Electoral de 1996, figura que permitía la presentación de candidatos por parte de asociaciones ciudadanas. De esta forma, actualmente sólo los partidos políticos o agrupaciones de partidos son los únicos que se encuentran autorizados para presentar candidatos.

En cuanto a los votos necesarios para poder ser electo alcalde, vicealcalde o concejal, el artículo 154 de la Ley Electoral determina que es necesario obtener "...la mayoría relativa en el escrutinio de los votos en cada municipio del país". El sistema empleado para saber el número de concejales que han resultado elegidos en cada agrupación política es el de los cocientes electorales y la media mayor que se emplea en la elección de los diputados departamentales o regionales, de conformidad con el artículo 157, LE. Esta metodología se encuentra expresada con mayor detalle en el artículo 158 de la Ley Electoral, y consiste, en primer lugar, en determinar un cociente electoral tomando como base el número total de votos válidos, que se divide entre el número de concejales que deben ser elegidos por cada circunscripción municipal. A continuación, se determina el número de veces que el cociente obtenido cabe dentro del número total de votos válidos que ha obtenido cada una de las agrupaciones políti-

⁴ Artículo 154 de la Ley Electoral, publicada en *La Gaceta. Diario Oficial*, núm. 16, 24 de enero de 2000.

cas, siendo este número el correspondiente a los concejales que han resultado electos por cada agrupación política. Asimismo, no se consideran ni las fracciones ni los decimales restantes para fijar el número de concejales electos, y es aquí donde entra en funcionamiento el sistema de los residuos mayores. Bajo este sistema, se comienzan a asignar escaños a las listas que cuenten con los votos válidos residuales ordenados de mayor a menor, otorgándose en dicho orden, según el método de la media mayor.

El número de concejales que conforman el concejo se establece según el tamaño de la población que resida en el municipio respectivo, puesto que a partir de cierto número, la Ley de Municipios fija una determinada proporción de representantes, proporción que se encuentra reproducida en la Ley Electoral. De esta manera, Managua, que es la ciudad capital de Nicaragua, tiene el concejo municipal más grande, compuesto por veinte miembros, entre los cuales se debe contar al alcalde, diecisiete concejales propietarios con sus respectivos suplentes, y los candidatos a alcalde y vicealcalde que obtuvieron la segunda y tercera posición en las elecciones, incorporándose en calidad de propietario y suplente, respectivamente.

Por otra parte, para todas las demás cabeceras departamentales, o tratándose de los municipios que tengan más de treinta mil habitantes, el concejo municipal estará integrado por diez miembros, ocho concejales propietarios con sus respectivos suplentes, el alcalde electo y el candidato a alcalde y vicealcalde que haya obtenido el segundo lugar en la votación, incorporándose en la misma calidad de titular y suplente, respectivamente. Finalmente, para las circunscripciones más pequeñas, es decir, aquellas con menos de treinta mil habitantes, que sin lugar a dudas son las más numerosas, la ley determina que sus concejos municipales deben estar compuestos por cinco miembros, dentro de los cuales debe estar incluido el alcalde electo.

Además de esta integración general de los miembros que conforman el concejo municipal, que se encuentra directamente relacionada con el número de habitantes que conforman el municipio, pasaremos a describir la estructura interna en el seno de la administración municipal, que parte, como hemos visto antes, del concejo municipal, presidido por el alcalde. Sin embargo, hemos de comenzar estableciendo que de conformidad con el Reglamento de la Ley de Municipios, que es el que se encarga de regular el tema de las comisiones municipales, la reglamentación es diferenciada, según el municipio en cuestión cuente con diez o más conceja-

les o no. En caso de que el municipio sea de aquellos que cuentan con una población menor de los treinta mil habitantes, la regulación de las comisiones estipulada en el reglamento no es aplicable. En caso de respuesta afirmativa, es decir, si el municipio cuenta con más de treinta mil habitantes, la regulación reglamentaria es la que debe regir. No obstante, creemos que esta regulación reglamentaria de las comisiones no es la más apropiada, ya que el tema de las comisiones debió haber sido tratado en la ley, dejando los asuntos relacionados con sus cuestiones accesorias al reglamento; pero lo que en términos fácticos aconteció fue que tanto la conformación de las estructuras orgánicas municipales como las competencias de las mismas fueron establecidas en el reglamento, deslegalizando así una materia que es reserva de ley constitucional.

La definición de comisión municipal se encuentra establecida en el artículo 67 del Reglamento de la LM, que las conceptúa como "...cuerpos colegiados auxiliares del concejo Municipal, integrados por concejales y asistidos por funcionarios municipales u otras personas. Pueden ser permanentes o especiales...".⁵ Las comisiones permanentes son: la Comisión de Finanzas, Presupuesto e Infraestructura, que atiende estos temas y dictamina los proyectos de ordenanzas, resoluciones o acuerdos sobre estas materias; la Comisión de Asuntos Sociales, que se encarga de los problemas que se presentan en las áreas de niñez, género, salud, educación y medio ambiente, y la Comisión de Gobernabilidad, que se ocupa directamente de la participación ciudadana.⁶ Además de estas comisiones permanentes que se encuentran expresamente recogidas en el Reglamento de la LM, también pueden crearse otras comisiones permanentes,⁷ pero estas últimas se regirán por el Reglamento Interno de Organización y Funcionamiento Municipal, encargado de establecer sus funciones y mandato. Este reglamento interno, como veremos posteriormente, es elaborado por el alcalde, y debe ser aprobado por el concejo municipal.

Por otra parte, las comisiones especiales sólo pueden ser creadas mediante ordenanza que dicte el concejo municipal, y pueden tener dos finalidades: la primera, consistente en el tratamiento de problemas específicos, y la segunda, para dictaminar normas de tal importancia para la localidad que requieran este tipo de comisión especial.⁸

⁵ Artículo 67 del Reglamento de la LM.

⁶ *Ibidem*, artículo 68.

⁷ *Ibidem*, artículo 70.

⁸ *Ibidem*, artículo 69.

En cuanto a la organización interna y el régimen de funcionamiento de las comisiones, el Reglamento de la LM contempla una serie de normas que regulan su conformación y la elección de sus autoridades internas. En este sentido, ni la Ley de Municipios ni su reglamento establecen el número de miembros que deben conformar cada comisión. Ante la ausencia de esta regulación, consideramos que el concejo municipal debe tomar la decisión de cuantos representantes conformarán cada una de aquéllas, y en su defecto, este dato deberá quedar reflejado en el reglamento interno de organización y funcionamiento del concejo municipal. No obstante, el quórum se constituye con la mitad más uno de los miembros de la comisión respectiva. Para tomar una decisión se requerirá de al menos el mismo voto de representantes que para conformar el quórum.⁹

Las autoridades se eligen en el seno de cada comisión bajo el mismo procedimiento, con independencia del carácter permanente o especial de aquélla. El nombramiento interno del presidente de cada comisión se debe hacer en la primera reunión que sostengan sus miembros, así como el nombramiento de un secretario-relator. La duración del mandato de ambas autoridades será de un año, y en principio, no existen límites temporales para su reelección. El presidente de la comisión se encarga de convocar a los miembros de la misma para los trabajos que se establezcan (a iniciativa propia o a iniciativa del pleno del concejo municipal, asunto que no fue tratado de manera expresa en la normativa municipal, pero que deducimos de esta última), y además, debe presidir las deliberaciones. En cuanto al órgano de comunicación de la comisión, es el secretario-relator el que debe desempeñar esta función, convocando a los miembros de la misma para los trabajos que se determine, y librando acta de las sesiones.

IV. PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La Ley de Municipios, en su capítulo IV, se dedica enteramente, tal y como su nombre lo indica, “De la organización complementaria y la participación de la población”, al tema de la participación ciudadana.

De manera previa al análisis de los cauces mediante los cuales se pretende hacer efectiva esta participación, podemos tratar de establecer una serie de obligaciones por parte de los representantes municipales, y espe-

⁹ *Ibidem*, artículo 75.

cíficamente en la figura del alcalde, en relación con esta participación. De esta forma, podemos encontrar entre sus atribuciones (que también son obligaciones) el deber de “Dar a conocer a la población el Presupuesto Municipal, sus reformas o modificaciones, el Informe Final sobre su ejecución y otros documentos que el concejo Municipal determine”,¹⁰ así como también la obligación de “rendir cuentas al concejo Municipal y a los ciudadanos de la gestión económica desarrollada conforme al presupuesto municipal”.¹¹

Estas facultades-obligaciones que la Ley de Municipios otorga al alcalde encuentran su contrapartida en los derechos-obligaciones de los que gozan los pobladores del municipio, que están contenidos en el título III, “Territorio, población y gobierno municipal”, capítulo II, “De la población municipal” (artículos 15-16, LM). Hemos de comenzar por determinar quiénes son las personas autorizadas para hacer uso de estos derechos. En este sentido, la ley distingue entre dos tipos de pobladores, a saber: “los pobladores residentes, que son las personas que habitan permanentemente en el municipio”,¹² y “las personas que con carácter temporal permanecen en el municipio”.¹³ De esta manera, se desprende de la legislación que el carácter de residente permanente no es un obstáculo o un requisito para el ejercicio de los derechos como habitante del municipio. Sin embargo, la ley no especifica cuánto tiempo supone el carácter temporal para quedar comprendido dentro del supuesto del artículo 15, inciso 2.

Como decíamos en el párrafo anterior, los derechos y obligaciones del alcalde encuentran su contrapartida en aquellos de la población, que tiene el deber de participar en la gestión de los asuntos municipales, individual o colectivamente,¹⁴ y que se puede manifestar estando presente en las sesiones públicas del concejo. Este derecho de participación se puede hacer efectivo de distintas maneras, entre las cuales podemos citar las siguientes: el ejercicio del derecho de petición, denunciar anomalías y formular sugerencias a las autoridades municipales; denunciar el abuso que se pueda presentar en la explotación de los recursos naturales dentro de la circunscripción municipal, que también se puede expresar en labores

¹⁰ Artículo 34, inciso 11, LM.

¹¹ Artículo 34, inciso 14, LM.

¹² Artículo 15, inciso 1, LM.

¹³ *Ibidem*, inciso 2.

¹⁴ Artículo 16, inciso 1, LM.

de protección del medio ambiente; participar en el trabajo comunitario, comprendiendo dentro de este trabajo, aquel que se deba realizar en caso de prevención y auxilio ante situaciones de catástrofe natural y social que afecten al municipio.

Por otra parte, en cuanto a la participación ciudadana en temas relacionados con el presupuesto municipal y el uso y destino de éste, la ley establece que la población tiene el derecho de “ser informado de la gestión administrativa, conocer el proyecto de presupuesto y estados financieros de la municipalidad y participar en la elaboración del plan de inversiones”.¹⁵ Además, la ley también dispone que los pobladores deben contribuir económicamente mediante el pago de sus obligaciones tributarias establecidas en el plan de arbitrios, así como en las demás disposiciones legales.¹⁶ Sin embargo, en cuanto a la manera en que se configura el presupuesto municipal, la población no tiene el derecho de iniciativa, que en este ámbito se encuentra reservada para el alcalde, tal y como veremos posteriormente. Es decir, la población tiene derecho a conocer el empleo que se hace del presupuesto municipal, pero hasta el momento no podemos afirmar que exista algo parecido al presupuesto participativo en el sentido de que la población pueda decidir, en cierta medida, cuál será el destino del mismo.

Este diseño legal que define los cauces de participación de la población municipal se encuentra reforzado por lo dispuesto en el capítulo IV, “De la organización complementaria y la participación de la población” (artículos 35-37, LM), del título III, “Territorio, población y gobierno municipal de la Ley de Municipios”. En este capítulo más que concentrar el tema de la participación, se ocupa de la organización y de la creación de los cauces para que el establecimiento de los derechos de la población, a los que hemos hecho referencia en los párrafos anteriores, puedan hacerse efectivos.

De esta forma, en el capítulo IV del título III de la Ley de Municipios se contempla la creación de órganos complementarios de administración, “con el fin de fortalecer la participación de la población, mejorar la prestación de servicios y dar una mayor eficacia a la gestión municipal”.¹⁷ Sin embargo, hemos de manifestar que las funciones de estos órganos complementarios no se encuentran definidas en la ley ni en su reglamen-

¹⁵ Artículo 16, inciso 4, LM.

¹⁶ *Ibidem*, inciso 5.

¹⁷ Artículo 35, primer párrafo, LM.

to, sino en el Manual de Organización y Funciones de la Municipalidad. En este sentido, hemos de recordar que este manual debe ser elaborado por el alcalde, puesto que esta facultad le ha sido otorgada en el artículo 34, LM, pero aprobado por el concejo municipal. Asimismo, el alcalde está facultado para “proponer al concejo municipal el establecimiento de instancias administrativas en el ámbito territorial del municipio, de acuerdo con lo establecido en el artículo 28, numeral 13 de la presente ley”.¹⁸ De esta forma, quien se encuentra dotado de iniciativa para proponer la creación de instancias administrativas es el alcalde, pero esta iniciativa sólo puede ejercitarse dentro de los términos establecidos por el numeral 13 del artículo 28, LM, artículo que comprende las atribuciones del concejo municipal, y que específicamente estipula en el numeral 13 lo siguiente:

Aprobar la creación de las instancias administrativas y órganos complementarios de administración en el ámbito territorial del municipio, necesarias para fortalecer la participación de la población, mejorar la prestación de servicios e imprimir mayor eficacia en la gestión municipal. Dicha atribución se regulará en el Manual de Organización y Funciones de la Municipalidad.

De esta manera, la iniciativa la ejerce el alcalde, pero la instancia administrativa sólo puede ser creada mediante la aprobación del concejo municipal, y las funciones de dicha instancia deberán estar comprendidas en el manual de organización y funciones de la municipalidad, que a su vez debe ser aprobado por el concejo municipal, atribución que le ha sido conferida en virtud del artículo 28, inciso 18, de la Ley de Municipios.

Por otra parte, la misma ley sugiere la creación de estas instancias administrativas, tales como delegaciones territoriales, así como delegados y auxiliares del alcalde.¹⁹ Como hemos mencionado anteriormente, sus funciones e integración serán fijadas en el manual de organización y funciones de la municipalidad. No obstante, el alcalde también puede nombrar auxiliares, “propuestos por asambleas de ciudadanos que habiten en barrios, comarcas, valles, caseríos o comunidades a fin de mejorar los vínculos de comunicación e impulsar la gestión municipal”.²⁰ Además de

¹⁸ Artículo 34 (atribuciones del alcalde), inciso 23, LM.

¹⁹ Artículo 35, párrafo 2, LM.

²⁰ *Ibidem*, párrafo 3.

estas instancias, que pueden ser creadas a iniciativa del alcalde, también existe la obligación de convocar los cabildos municipales, que han sido históricamente las organizaciones a través de las cuales se han podido expresar las inquietudes de la población municipal. Los cabildos, de conformidad con la Ley de Municipios, pueden ser de dos tipos: ordinarios y extraordinarios.

Cabildos

Los cabildos ordinarios, a diferencia de los extraordinarios, se caracterizan porque la convocatoria para su celebración es de carácter obligatoria y se encuentra contemplada en la LM para tratar dos asuntos concretos: el proyecto de presupuesto municipal y su ejecución, y por otra parte, conocer el plan de desarrollo municipal. La Ley de Municipios determina que estos cabildos ordinarios deben ser convocados con al menos sesenta días de anticipación a su realización y que el primero de ellos se debe celebrar antes de la aprobación definitiva del presupuesto municipal, y el segundo, entre los meses de enero y febrero de cada año, para informar sobre la gestión y ejecución del ejercicio presupuestario del año inmediato anterior. Dentro de estos sesenta días previos a la celebración del cabildo ordinario, la población tiene derecho a recabar información sobre la ejecución presupuestaria, pudiendo directamente consultar la información en la alcaldía.

Por otra parte, los cabildos extraordinarios se caracterizan porque su convocatoria no se encuentra establecida para tratar asuntos previamente establecidos en la Ley de Municipios, sino que se realizan según la iniciativa de la ciudadanía, para tratar públicamente los asuntos que hayan solicitado, que pueden ser tanto problemas y necesidades de la comunidad como la manera de resolver estos problemas y la coordinación que debe existir entre la administración municipal y los administrados, para solucionar los mismos. Estos cabildos extraordinarios se realizarán con quince días de anticipación a su realización.

Hemos de resaltar la posibilidad de participación ciudadana en los cabildos, puesto que cuando se trata de las sesiones del concejo municipal, las posibilidades de participación de la población son prácticamente nulas, ya que los ciudadanos pueden estar presentes, pero no pueden intervenir, de conformidad con el artículo 43 del Reglamento a la Ley de Municipios, que establece:

Las sesiones del concejo son públicas. El público asistente a las sesiones no podrá intervenir en éstas, ni tampoco podrán expresar manifestaciones de agrado o desagrado, pudiendo el alcalde proceder, en casos extremos, a la expulsión del asistente que por cualquier causa impida el normal desarrollo de la sesión.

Otro de los aspectos que encontramos en la participación ciudadana que se lleva a cabo en los cabildos es que no sólo las personas pueden participar a título individual, sino también aquellas organizaciones e instituciones estatales que se encuentren comprometidas con el desarrollo socioeconómico integral del municipio, con la finalidad de realizar un trabajo más efectivo mediante una mejor coordinación en el trabajo que se realiza. Asimismo, es una facultad del concejo municipal apoyar la creación de asociaciones de pobladores con la misma finalidad de promover el desarrollo integral del municipio, en diversas áreas, tales como cultura, deporte, profesionales y demás.²¹

Además de lo anterior, otro aspecto a resaltar es el derecho de iniciativa normativa de la que se encuentran dotados todos y cada uno de los habitantes del municipio. De esta forma, no existen restricciones en cuanto al derecho de iniciativa de Proyectos de Ordenanza y de Resolución ante el concejo municipal respectivo, con excepción de aquellas materias que están legalmente reservadas al alcalde. Ahora, consideramos una deslegalización el hecho de que estas materias reservadas a la iniciativa del alcalde no se encuentren establecidas en la propia Ley de Municipios, sino en su reglamento, en cuyo artículo 86 se establece lo siguiente:

El alcalde preside el concejo Municipal y goza de iniciativa privada para las siguientes ordenanzas:

El presupuesto anual y su reforma.

El plan de arbitrios y su reforma.

Al ser sometida a consideración del Plenario del concejo, estas iniciativas pasarán directamente a comisión, para ser objeto de dictamen.

Como consecuencia de esta regulación reglamentaria, así como se establecieron estas materias vedadas al ejercicio de la iniciativa normativa ciudadana, así eventualmente podrían ser creadas otras distintas, mediante una reforma al reglamento, efectuada por el Poder Ejecutivo.

²¹ Artículo 37 de la LM.

Por otra parte, la persona encargada de recibir estas iniciativas legislativas que puedan presentar los habitantes del municipio es el secretario del concejo municipal, encargado de recibir “...todas las comunicaciones y documentos que los ciudadanos, las instituciones del Estado u otros entes públicos o privados dirijan al concejo Municipal y, en conjunto con el alcalde, elaborará el orden del día de las sesiones”.²²

V. COMPETENCIAS MUNICIPALES

El título II, “De las competencias”, capítulo único, de la Ley de Municipios, comienza estableciendo en su artículo sexto que

*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 sí 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.*²³

Esta definición de competencia municipal se corresponde con la definición de autonomía municipal, que la Ley de Municipios establece con los siguientes términos: “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 consecuencia, las competencias municipales sólo podrán ser ejercitadas dentro del marco legal, previamente establecido. Esta afirmación también encuentra respaldo en lo establecido en el artículo tercero, inciso cuarto, de la citada ley, que reza:

El gobierno municipal garantiza la democracia participativa y goza de plena autonomía, la que consiste en: ...

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...

²² Artículo 54 de la Ley de Municipios.

²³ La cursiva es nuestra.

Así, podemos ver que las competencias municipales son aquellas establecidas específicamente en la Ley de Municipios, más aquellas que otras leyes le puedan conceder; pero el ejercicio de otras competencias, aparte de las establecidas legalmente, resultaría incompatible con estos preceptos. Por si fuera poco, el legislador se encargó de acentuar este carácter de sujeción, al fijar en el inciso sexto del artículo tercero antes citado, que la plena autonomía también consiste en “Ejercer las demás funciones de su competencia establecidas en la presente ley y su reglamento”. Consideramos que esta disposición no obedece ni al criterio de mensurabilidad ni al criterio de previsibilidad que deben regir a las remisiones reglamentarias. Por una parte, ésta no es una remisión concreta y específica, sino que se deja un amplio margen de generalidad al reglamento para que pueda desarrollar las funciones del gobierno municipal. Por otra parte, el ciudadano no puede prever o calcular las funciones que podrán ser desempeñadas por el gobierno municipal, si éstas se describen en el reglamento y no en la ley, cuando el reglamento ejecutivo es el que debe desarrollarse dentro de los márgenes estrictos que le proporciona la ley, y si esta última le concede una cláusula abierta, el desarrollo reglamentario no tiene más limitaciones que aquellas establecidas por la Constitución y por él mismo. Pero esto constituye una deslegalización, puesto que la Constitución Política reserva expresamente a la ley “...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 177, último párrafo). Como consecuencia de esta disposición constitucional, el ciudadano espera que las funciones gubernamentales sean descritas en la Ley de Municipios, y no en su reglamento.

No obstante, y especialmente en lo que se refiere a la materia residual, es decir, aquellas competencias que no son ejercidas por las municipalidades y que, sin embargo, pueden ser asumidas por ellas, la situación no está definida, así como tampoco lo está en aquellas materias que pueden ser asumidas por las municipalidades, siempre y cuando haya de por medio una transferencia de recursos por parte del Poder Ejecutivo central. Así, podemos notar que el precepto establecido en el párrafo tercero del artículo segundo de la Ley de Municipios, que viene a decir que

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 re-

quiera para su cumplimiento de una relación estrecha con su propia comunidad, debe de estar reservada para el ámbito de competencias de los mismos municipios.

Es más una declaración de buenas intenciones, que algo que efectivamente pueda ser traducido en términos jurídicos como una capacidad de llevar a cabo estas competencias, sin la previa autorización legal, pues, como hemos visto, la autonomía consiste en “el ejercicio de las competencias municipales señaladas en las leyes...”,²⁴ y en “ejercer las demás funciones de su competencia establecidas en la presente ley y su reglamento.”²⁵

Por otra parte, las competencias municipales que se encuentran comprendidas en el título II, capítulo único, LM, de manera específica, son de diversa naturaleza, pudiendo agruparse en torno a las siguientes materias:

1. *Salud*

En cuanto al tema de la salud, las competencias municipales parten de la higiene comunal, por la que se debe velar de distintas maneras, algunas de ellas contempladas en la ley, y otras que podrán ser desarrolladas en el futuro. No obstante, según las disposiciones legales vigentes, existe un determinado número de competencias mínimas asumidas por la municipalidad, al menos en lo que se refiere a la recolección, tratamiento y disposición de los desechos sólidos, la realización del drenaje pluvial y la eliminación de charcas, participación en la construcción y mantenimiento de centros de salud, ejercer labores de control sobre la higiene de los mercados, sean éstos públicos o privados, dictar normas sobre la construcción y mantenimiento de los cementerios públicos y otorgar concesiones, cuando sea conveniente, en cuanto a su construcción, sin renunciar por ello a sus labores de supervisión.

2. *Educación*

En el área de educación, una de las funciones más importantes que debe cumplir el gobierno municipal, según el artículo 7, numeral 6, inciso

²⁴ Artículo 3o., inciso cuarto, de la Ley de Municipios.

²⁵ Artículo 3o., inciso sexto, de la misma ley.

b, se refiere a “impulsar la construcción, mantenimiento y administración de bibliotecas”. En este sentido, consideramos de vital importancia que todo municipio, por muy pequeño y rural que sea, cuente con una biblioteca, lo mejor dotada posible. Para cumplir con esta finalidad, se propone la creación de impuestos específicos; por ejemplo, sobre determinados artículos que de conformidad con la legislación tributaria sean considerados como suentarios. De esta forma, se contribuiría efectivamente al desarrollo municipal.

3. *Infraestructura*

En cuanto a la infraestructura municipal, una de las competencias municipales más importantes es dictar normas en cuanto al control y uso del suelo, para el desarrollo de las infraestructuras urbanas o rurales. En este sentido, el gobierno municipal se encuentra facultado para elaborar planes o esquemas de desarrollo urbano, delimitar las áreas urbanas y rurales en cada municipio, regular el uso del suelo, según los planes de desarrollo y velar por el cumplimiento de las normas de construcción, normas que se pueden establecer mediante ordenanzas municipales.

Además, los gobiernos municipales son los responsables de la construcción y mantenimiento de las calles, aceras, andenes, parques, plazas, así como de garantizar el ornato municipal, pudiendo incluso hasta adoptar declaraciones de utilidad pública de predios urbanos y baldíos, de conformidad con los artículos 3o. y 5o. del decreto 895, observando lo dispuesto en el artículo 44 de la Constitución Política, que reza en sus párrafos primero y segundo lo siguiente:

Se garantiza el derecho de propiedad privada de los bienes muebles e inmuebles, y de los instrumentos y medios de producción.

En virtud de la función social de la propiedad, este derecho está sujeto, por causa de utilidad pública o de interés social, a las limitaciones y obligaciones que en cuanto a su ejercicio le impongan las leyes. Los bienes inmuebles mencionados en el párrafo primero pueden ser objeto de expropiación de acuerdo a la ley, previo pago en efectivo de justa indemnización.

4. *Cultura*

En cuanto a la cultura, la labor del municipio, así como en casi todas las demás competencias, debe ser ejercida en colaboración con las insti-

tuciones estatales. Así, la ley llega a establecer que una de las competencias específicas del gobierno municipal es la de “Preservar la identidad cultural del municipio promoviendo las artes y el folklore local por medio de museos, exposiciones, ferias, fiestas tradicionales, bandas musicales, monumentos, sitios históricos, exposiciones de arte culinario, etc.”. Consideramos que la preservación de la identidad cultural, en el ámbito municipal, salvo excepciones puntuales, es muy difícil de sostener y presentar sin hacer referencia a contextos más amplios. Por esta razón, estimamos que la promoción de las expresiones culturales y artísticas de una población determinada, en sus diversas manifestaciones, debe contener los suficientes elementos relacionales y comparativos que eviten la caída en una especie de “chauvinismo municipal”.

De esta forma, así como creemos que la competencia en materia cultural es una de las responsabilidades más importantes del gobierno municipal, también pensamos que ésta debe ser ejercida tomando en consideración los diversos contextos e influencias recibidas para una mejor exposición de los fenómenos culturales, que a su vez sea un elemento motivador, tanto para incitar el interés por lo “propio” como por lo “ajeno”, brindando una información tan amplia como específica de lo que se expone, y que a su vez provoque en cada una de las personas el deseo de participar en esas expresiones culturales.

5. *Servicios básicos*

En materia de servicios básicos, el gobierno municipal es competente para encargarse de la construcción, administración y mantenimiento de los acueductos municipales y las redes de abastecimiento domiciliar en el ámbito municipal, así como sobre la red de alcantarillado sanitario, sobre el sistema de depósito y tratamiento de las aguas negras del municipio, y sobre las redes de abastecimiento de energía eléctrica, tanto en el ámbito domiciliar como en el ámbito del alumbrado público municipal (artículo 7o., numeral 7, LM).

Por otra parte, el gobierno municipal también es competente para regular el servicio de transporte público que se preste dentro de su circunscripción territorial, urbano y rural, así como en la administración de las terminales de transporte terrestre interurbano, debiendo ejercerse en coordinación con la autoridad nacional competente en la materia, a saber: el Ministerio de Transporte e Infraestructura (MTI). En este sentido,

la primera competencia del MTI es “organizar y dirigir la ejecución de la política sectorial y coordinar la planificación indicativa con el Ministerio de Gobernación y los municipios en los sectores de tránsito y transporte, así como en infraestructura de transporte...” (artículo 25, LOCPPE). No obstante, los límites de esta competencia se encuentran contemplados cuando entran en contacto con las competencias municipales; por esta razón, el inciso e del mismo artículo 25, LOCPPE, estipula la competencia del MTI, en general, limitada en el ámbito interno del municipio, al establecer que se encuentra facultado para “conceder la administración, licencias y permisos para los servicios de transporte público en todas sus modalidades, nacional e internacional *a excepción del nivel intramunicipal*”. Esta excepción se reconoció expresamente, como hemos dicho antes, por ser una competencia del gobierno municipal.

No obstante, las competencias del gobierno municipal no se limitan a la regulación y control del transporte público interno, sino que se extienden a la construcción y mantenimiento de puentes y caminos vecinales e intramunicipales; la administración de puertos fluviales y lacustres en coordinación con el MTI, así como el diseño y planificación de las señales en las vías urbanas y rurales, siendo esta enumeración meramente enunciativa, puesto que la ley deja abierta la posibilidad de asumir más competencias que le sean atribuidas en otras leyes y reglamentos (artículo 7, numeral 12, LOPJ). No obstante, en lo que se refiere a la construcción de puentes y caminos, hemos de señalar que también es competencia del MTI “Dirigir, administrar y supervisar, en forma directa o delegada, la conservación y desarrollo de la infraestructura de transporte” (artículo 25, inciso b, LOCPPE), así como también es competente para “autorizar la construcción de puertos marítimos, lacustres, cabotaje y fluviales, terminales de transporte aéreo o terrestre y demás infraestructuras conexas para uso nacional o internacional” (artículo 25, inciso f, LOCPPE). De esta manera, lo que se desprende de esta regulación es que el gobierno municipal es competente para tomar la iniciativa, la regulación y la supervisión en lo referente a la construcción de caminos vecinales e intramunicipales, pero no intermunicipales, campo que se encuentra reservado para el MTI. En cuanto a la administración de puertos fluviales, ésta no podrá ser ejercida más que de manera conjunta con el mismo ministerio, quien también se encuentra autorizado para tomar la iniciativa. Finalmente, en lo que respecta al desarrollo urbano, éste debe ser diseñado de manera conjunta, con la participación del MTI y del gobierno municipi-

pal, puesto que de conformidad con el artículo 25, inciso g, corresponde al ministerio citado “Formular, proponer y supervisar la aplicación de las normas técnicas nacionales del sector de la construcción, vivienda y desarrollo urbano, este último en coordinación con los Municipios y además las del sector de la industria de la construcción en coordinación con el Ministerio de Fomento, Industria y Comercio”.

6. *Medio ambiente*

Otro aspecto de trascendental importancia dentro de las competencias municipales se encuentra en su capacidad para intervenir en los asuntos relacionados con la preservación del medio ambiente, encontrando dentro de este ámbito una contradicción en relación con la competencia del gobierno municipal, la cual pasaremos a exponer en seguida.

Según el artículo 7o. de la Ley de Municipios, que hemos venido analizando, en su numeral 8 podemos encontrar que una de las competencias municipales consiste en “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”. En principio, esta competencia no es exclusiva de la autoridad municipal, como se desprende de la propia redacción del precepto, al establecer en su parte final, “...en coordinación con los entes nacionales correspondientes”. En este sentido, también podemos tomar como punto de partida el artículo 60 de la Constitución Política, que establece: “Los nicaragüenses tienen derecho de habitar en un ambiente saludable. Es obligación del Estado la preservación, conservación y rescate del medio ambiente y de los recursos naturales”.

Por otra parte, el gobierno central ejerce sus competencias en materia medioambiental a través del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales, que de conformidad con el artículo 28, inciso c, de la Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo (Ley 290, publicada en *La Gaceta. Diario Oficial*, núm.102, del 3 de junio de 1998), tiene la responsabilidad de “formular, proponer y dirigir las políticas nacionales del ambiente y en coordinación con los ministerios sectoriales respectivos el uso sostenible de los recursos naturales” (artículo 28, inciso a, LOCPPE). Con respecto a esta regulación, encontramos que

en el articulado de la LOCPPE, relativa a las atribuciones del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales, comprendidas en el artículo 28 de la misma ley, se recogen varios supuestos de trabajo interinstitucional, en conjunto con otros entes gubernamentales. No obstante, consideramos como un grave defecto el hecho de que no exista una sola alusión al trabajo llevado a cabo por las municipalidades en esta materia.

Esta ausencia de una regulación sobre la materia ambiental que puede ser abordada de manera conjunta entre las municipalidades y el gobierno central también se puede observar en la propia Ley de Municipios, donde se concede al concejo municipal la facultad de “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”. Una vez más, encontramos que las facultades municipales en materia medioambiental se encuentran severamente restringidas. Esta falta de vinculatoriedad de las opiniones del concejo municipal sobre una materia en la cual es declarado constitucionalmente competente, nos conduce a pensar que no existe una correspondencia entre el mandato constitucional y la regulación legal, hasta el punto de llegarse a afirmar que esta opinión, que no tiene carácter vinculante, es una “...condición previa para su aprobación por la autoridad competente”. Cuando se formulan este tipo de afirmaciones en un texto legal se está declarando de manera implícita que las autoridades municipales no son competentes en cuanto a la concesión de contratos de explotación de los recursos naturales comprendidos dentro de su circunscripción territorial.

En síntesis, si los concejos municipales no se encuentran comprendidos en la LOCPPE como autoridades que también ejercen competencias sobre la materia medioambiental, cuyas políticas generales deben ser elaboradas por el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales, y si su opinión no tiene un carácter vinculante en la concesión de los contratos de explotación que otorga el gobierno central, sobre los recursos naturales comprendidos dentro de la circunscripción territorial de los primeros, entonces, ¿en qué consiste esta competencia sobre el medio ambiente? Al parecer, la regulación legal ha obviado implícita y explícitamente esta competencia.

No obstante, es en la Ley de Municipios donde encontramos una participación más activa del concejo municipal en la materia del medio ambiente, puesto que de conformidad con el artículo 7o., numeral 8, inciso c, corresponde al concejo municipal “autorizar en coordinación con el Mi-

nisterio del Ambiente y los Recursos Naturales el marcaje y transporte de árboles y madera, para controlar su racional aprovechamiento”. Pero éste no es el único ni el más importante ámbito de colaboración entre las autoridades municipales y el gobierno central, sino que también las primeras se encuentran obligadas a “participar en conjunto con el Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales en la evaluación de los estudios de impacto ambiental de obras o proyectos que se desarrollen en el municipio, previo al otorgamiento del permiso ambiental” (artículo 7o., numeral 8, inciso e). Sin embargo, esta última disposición legal no llega a especificar la manera en que se realiza efectivamente esta participación de las autoridades municipales, y dado que la regulación sobre esta materia ha sido atribuida legalmente a la formulación de normas por parte del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales al presidente de la República, en última instancia, será esta autoridad la que defina la participación de las citadas autoridades.

7. Turismo

Los gobiernos municipales también son competentes para “Impulsar y desarrollar de manera sostenible el turismo en su localidad, aprovechando los paisajes, sitios históricos, arqueológicos y centros turísticos” (artículo 7o., numeral 9). En este sentido, la capacidad de promoción que tengan los gobiernos municipales para impulsar el turismo local dependerá en buen grado de sus recursos económicos. Este apartado bien podría quedar comprendido dentro de los planes de inversión municipal, planes donde también interviene la participación ciudadana y que, con una buena relación entre el gobierno municipal y la ciudadanía, se pueden realizar inversiones para este aprovechamiento.

8. Deporte

Dentro de las competencias municipales comprendidas en el artículo 7o. de la LM también podemos encontrar aquella consistente en “impulsar la construcción y el mantenimiento de campos y canchas deportivas, así como promover la formación de equipos deportivos e impulsar la realización de campeonatos y torneos intra e inter municipales” (artículo 7o., numeral 6, inciso c). Esta competencia, hemos de reseñar, no es exclusi-

vamente municipal, puesto que deriva de la Constitución Política nicaragüense, que en su artículo 65 expresa que “Los nicaragüenses tienen derecho al deporte, a la educación física, a la recreación y al esparcimiento. El Estado impulsará la práctica del deporte y la educación física mediante la participación organizada y masiva del pueblo, para la formación integral de los nicaragüenses. Esto se realizará con programas y proyectos especiales”. Como podemos observar, la disposición contenida en la Ley de Municipios es más específica y es más concreta, por su propia naturaleza, que la disposición constitucional. Efectivamente, dado que la práctica del deporte contribuye a la formación integral de todas las personas, consideramos que esta responsabilidad que ha sido dejada dentro del ámbito de competencias municipales, no debe ser exclusiva, sino también compartida con el gobierno central, que bien puede coadyuvar mediante el mantenimiento de las instalaciones deportivas existentes y la construcción de nuevas instalaciones, además de promover campañas publicitarias a favor de la práctica deportiva, o bien puede transferir recursos económicos a la municipalidad para el cumplimiento de estos fines.

9. *Derechos humanos*

El gobierno municipal, de conformidad con el artículo 7o., numeral 10, de la Ley de Municipios, también es competente para “promover el respeto a los derechos humanos y en especial los derechos de la mujer y la niñez”. Por tanto, las instituciones públicas y las asociaciones que procuran la promoción, vigencia y protección de los derechos humanos deben colaborar con las autoridades municipales para que su trabajo sea más efectivo, especialmente cuando se considera la experiencia que puedan haber acumulado estas autoridades en cuanto a esta materia.

VI. HACIENDA MUNICIPAL

1. *Ingresos municipales*

Las fuentes del ingreso municipal parten principalmente de tres fuentes: los ingresos que genera la propia Hacienda municipal, a través del plan de arbitrios respectivo; los ingresos originados en las transferencias que realiza el gobierno central a favor de los gobiernos municipales; los ingresos percibidos a partir de la concesión de contratos de explotación

de los recursos naturales comprendidos dentro de su circunscripción territorial, contratos concedidos por el gobierno central y que de conformidad con el artículo 7o., numeral 8, inciso b, de la Ley de Municipios, deben ser, al menos, "...el 25% de los ingresos obtenidos por el fisco, en concepto de derechos y regalías que se recaudan por el otorgamiento de concesiones de exploración, explotación o licencias sobre los recursos naturales ubicados en su territorio". A continuación pasaremos a desarrollar el contenido de cada una de estas fuentes, comenzando por las transferencias gubernamentales, siguiendo con los impuestos municipales, para concluir con los ingresos percibidos como resultado de los contratos de explotación sobre los recursos naturales comprendidos dentro del ámbito espacial de la respectiva circunscripción territorial.

A. Transferencias gubernamentales

El fundamento constitucional de una distribución equitativa de las transferencias gubernamentales que se lleven a cabo, tratando de beneficiar a los municipios más desfavorecidos, se encuentra en el artículo 177, párrafo segundo, de la Constitución Política, que establece esta obligación dirigida al gobierno central bajo los siguientes términos:

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.

Las transferencias de recursos económicos del gobierno central hacia los gobiernos municipales, a pesar de estar constitucional y legalmente reconocidas, cuentan con una regulación insuficiente en cuanto a que se podrían haber incorporado disposiciones más específicas. En general, se reconoce que estas transferencias de recursos deben ser hechas procurando respetar los principios de igualdad y solidaridad, puesto que se pretende beneficiar a las municipalidades que cuenten con menos recursos, con una mayor cuota dentro del presupuesto de las transferencias. No obstante, no existen criterios de proporcionalidad preestablecidos a los que se pueda recurrir, atender o exigir cuando se realiza la distribución de los

recursos, dando lugar al fenómeno de la partidización en la entrega de los mismos, a favor de aquellos gobiernos municipales cuyo signo político resulta ser consonante con el partido de gobierno. Por tanto, consideramos que una especificación de índices de proporcionalidad, reconocida de modo expreso en la ley, evitaría que los criterios políticos influyeran sobre la cantidad de recursos que es necesaria para que las distintas municipalidades puedan desarrollarse.

De este modo, entendemos que disposiciones más específicas son aquellas que contribuyen a la determinación en la misma legislación de las proporciones o porcentajes en que se deben distribuir las transferencias de recursos del gobierno central a las municipalidades, especialmente cuando se desea favorecer a aquellas que se encuentran en una situación de desventaja, con un menor desarrollo económico, con fuentes de ingreso más limitadas y también cuando se presenta una situación de catástrofe natural. Bajo estos supuestos, la regulación ha sido realmente escasa. Tanto la Ley de Municipios como su reglamento recogen estos principios constitucionales de distribución de las transferencias económicas del gobierno central a las municipalidades, pero no concretizan, así que hasta el momento la distribución se efectúa según se vayan presentando los problemas y las necesidades financieras de cada municipio.

Por otra parte, si bien es cierto que puede resultar difícil la fijación de proporciones o porcentajes legales, puesto que la situación de los municipios puede variar, al menos, podrían haber quedado establecidos una serie de rangos a partir de los cuales se podría configurar el presupuesto de transferencias. Ante la ausencia de estos criterios, creemos que la transferencia de estas ayudas financieras seguirá dependiendo, en gran medida, de criterios políticos.

B. Impuestos municipales y plan de arbitrios municipal

Pero las transferencias gubernamentales no son las únicas fuentes de ingreso para el presupuesto municipal. Otra fuente de ingresos viene constituida por los hechos impositivos que determina el propio municipio y que son propuestos a la Asamblea Nacional para que este órgano apruebe o reforme el plan de arbitrios municipal. Como hemos visto antes, en materia impositiva municipal, es el propio alcalde quien tiene la iniciativa, tanto en cuanto a la propuesta del plan de arbitrios como en cuanto a sus eventuales reformas. No obstante, este derecho de iniciativa

debe pasar por al menos dos filtros para que sea aprobado. En primer lugar, es atribución del concejo municipal “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”.²⁶ Como el mismo artículo indica, los municipios no pueden darse a sí mismos su propio plan de arbitrios, sin contar con la aprobación de la Asamblea Nacional Legislativa. El plan de arbitrios aprobado por el concejo municipal es un proyecto que debe ser aprobado por la Asamblea Nacional, no sólo de conformidad con la Ley de Municipios,²⁷ sino de manera previa, por mandato de la Constitución Política, que le atribuye la potestad para “crear, aprobar, modificar o suprimir tributos, y aprobar los planes de arbitrios municipales”.²⁸ De esta forma, los municipios no cuentan con autonomía para dictarse a sí mismos su propio presupuesto, sino que tienen un derecho de iniciativa y elaboración, quedando sujetos a la aprobación de la Asamblea Nacional.

La aprobación del plan de arbitrios municipal constituye uno de los ámbitos donde más claramente se puede observar la supeditación de la normativa municipal a las leyes de la República, lo que a su vez es una garantía del cumplimiento del principio de legalidad. En este sentido, la Ley de Municipios regula una parte de las distintas fuentes de los ingresos municipales en su capítulo II, “De los ingresos municipales”, del título V, “De la economía municipal” (artículos 46, 47, 48, 49 y 50 LM). No obstante, partimos de la consideración que hemos formulado anteriormente, de que las fuentes del ingreso municipal no son únicamente éstas, sino que también pueden provenir de transferencias gubernamentales o de contratos de explotación de los recursos naturales, conferidos por el gobierno central. Esta afirmación encuentra una parte de su soporte en el artículo 46, LM, de conformidad con el cual “los ingresos de los municipios pueden ser tributarios, particulares, financieros, transferidos por el gobierno central y cualquiera otros que determinen las leyes, decretos y resoluciones”. Esta definición es más extensa de las fuentes que hemos citado, lo que a su vez facilita la transferencia de recursos; por ejemplo,

²⁶ Artículo 28, numeral 10, de la Ley de Municipios.

²⁷ El artículo 48, segundo párrafo, de la Ley de Municipios, establece que, “los planes de arbitrios municipales y sus reformas deberán ser presentados ante la Asamblea Nacional para su aprobación, de conformidad con lo establecido en el artículo 138 Cn., numeral 27”).

²⁸ Artículo 138, numeral 27, Cn.

en caso de emergencia, evitando tropezar con algún tipo de obstáculos legales, puesto que el Poder Ejecutivo puede efectuar una transferencia presupuestaria sin necesidad de la aprobación de la Asamblea Nacional, lo que a su vez puede generar una problemática distinta, que es la relacionada con la fiscalización de los recursos del Estado.

Sin embargo, el procedimiento ordinario que caracteriza la recaudación de ingresos municipales es el que se basa en el Plan de Arbitrios Municipal. La Ley de Municipios, en su artículo 47, determina que “los ingresos tributarios se crearán y regularán en la legislación tributaria municipal, la que establecerá para cada uno de ellos su incidencia, los rangos de tipos impositivos máximos y mínimos, así como las garantías a los contribuyentes”. Este precepto es una garantía del principio de reserva de ley en materia impositiva. De conformidad con las reformas parciales de la Constitución Política, llevadas a cabo en 1995, sólo la Asamblea Nacional puede aprobar los impuestos; así que los instrumentos normativos con que se encuentran facultadas las municipalidades no pueden ser empleados, bajo ningún supuesto, para la creación de impuestos. Sin embargo, este supuesto se distingue de las sanciones de carácter administrativo que pueda imponer la administración municipal por el incumplimiento de sus disposiciones administrativas.

En este sentido, no existe un solo plan de arbitrios que sea aplicable para todos los municipios, sino que todos se encuentran facultados para proponer uno, teniendo todos como factor común la legislación tributaria municipal. Es por esta razón que el artículo 48, LM, determina que “cada concejo Municipal aprobará su proyecto de Plan de Arbitrios, con fundamento en la legislación tributaria municipal, y en él determinará los tipos impositivos aplicables a cada uno de los tributos, dentro de los rangos a que se refiere el artículo precedente”. De esta forma, no todos los municipios tienen la obligación de establecer las mismas tasas impositivas, sino que será cada gobierno local el que, en dependencia de su situación económica, proponga a la Asamblea Nacional la imposición de unos tipos impositivos que se encuentren enmarcados dentro del rango que al respecto establezca la legislación tributaria común.

La misma Ley de Municipios es explícita al enumerar las fuentes de ingreso tributario de las municipalidades, consistiendo éstas en los denominados impuestos municipales propiamente dichos, más aquellos que tengan su origen en tasas y contribuciones especiales, los cuales, a pesar de estar descritos, con un carácter especial, en referencia a los últimos,

esto no implica que no se encuentran contemplados en la legislación de la materia, que es la legislación tributaria común,²⁹ sino que no son propiamente ingresos que sean el resultado de su aplicación general a la población, sino que se encuentran contemplados para supuestos concretos, tales como la concesión de licencias o permisos por parte del gobierno municipal, para la explotación de negocios específicos, que sólo las personas que caen bajo ese supuesto deben sufragar.

Asimismo, hemos de mencionar, tal y como lo hace la Ley de Municipios, que el respeto al principio de legalidad no sólo implica el hecho de que los ingresos fiscales que perciba el municipio deban ser establecidos mediante ley, lo que sería el sentido positivo de dicho principio, sino que también, en sentido negativo, el principio de legalidad implica que ninguna persona que quede comprendida bajo el supuesto legal quede exonerada del pago de los impuestos municipales por alguna disposición de carácter administrativo o por una concesión graciosa de alguna autoridad municipal. Es por esta razón que la Ley de Municipios recoge esta prohibición en su artículo 50, al determinar que “el concejo Municipal no podrá acordar exenciones, exoneraciones o rebajas de impuestos, tasas o contribuciones especiales, salvo en los casos previstos en la legislación tributaria municipal y de acuerdo con las formalidades establecidas en la misma”. La materia tributaria, como acabamos de ver, es quizá aquella donde más drásticamente se respeta una competencia, que para poder ser ejercida debe ser aprobada por la Asamblea Nacional, mediante ley.

C. Contratos de explotación

En tercer lugar, además de las fuentes de ingresos provenientes de las transferencias de recursos del gobierno central, y de los que tienen su origen en el plan de arbitrios municipal, podemos citar una tercera fuente de ingresos que tienen su origen en la concesión por parte del gobierno central de licencias de explotación sobre los recursos naturales ubicados dentro del territorio municipal. Éste es el segundo hecho presupuestario que justifica una estrecha relación entre el trabajo realizado por las instituciones del gobierno central y aquel que realizan los concejos municipales, aunque, como veremos posteriormente, consideramos que se debe tomar

²⁹ El artículo 49 de la Ley de Municipios establece lo siguiente: “los ingresos tributarios pueden proceder de impuestos municipales, tasas y contribuciones especiales, los que serán regulados por la ley de la materia”.

más en cuenta la opinión de los gobiernos municipales sobre la explotación de los recursos que se encuentran dentro de su circunscripción territorial, dado que el hecho de que la opinión del concejo municipal no tenga un carácter vinculante, debiendo acudir a la jurisdicción ordinaria para resolver eventuales conflictos con el gobierno central, es una consideración muy débil de la opinión del consejo. Nuestra postura es que dicha opinión debe tener un carácter vinculante, y no meramente consultivo.

Asimismo, una de las competencias de los gobiernos municipales que se encuentra enumerada en el artículo 7o., numeral 8, apartado b), de la Ley de Municipios, es la de “percibir al menos el 25% de los ingresos obtenidos por el fisco, en concepto de derechos y regalías que se recaudan por el otorgamiento de concesiones de exploración, explotación o licencias sobre los recursos naturales ubicados en su territorio”. Esta fuente de ingresos no sólo comprende la explotación efectiva de los recursos naturales dentro de la circunscripción territorial municipal, sino también, y como paso previo, la exploración del territorio. Esto implica que la coordinación gobierno-municipio debe ser efectiva, para evitar posibles contradicciones entre ambos. Por otra parte, consideramos que el establecimiento de este porcentaje debería ser variable, en relación con los ingresos municipales, debiendo establecerse un rango porcentual en función de la situación económica de que se trate. Finalmente, se desprende de esta disposición la aprobación de los contratos de exploración y/o explotación concedidos por el gobierno central, a pesar de la oposición que puedan plantear los gobiernos municipales, tal y como se desprende de lo dispuesto en el artículo 28, numeral 6, de la Ley de Municipios, que dispone entre las atribuciones del concejo municipal:

6) Emitir opinión respecto a los contratos o concesiones de explotación de los recursos naturales ubicados en su circunscripción.

Una vez solicitada la opinión del concejo Municipal, se procederá a integrar una comisión bipartita entre autoridades nacionales y municipales, la que conocerá de la misma en un plazo no mayor de treinta días; vencidos éstos, el concejo Municipal deberá emitir su opinión, para ser tomada en cuenta por la autoridad competente, sin perjuicio del posterior ejercicio de las acciones y recursos legales pertinentes por parte del municipio.

De esta manera, podemos deducir de la redacción del precepto anterior que el gobierno municipal puede oponerse a la concesión de un contrato de explotación sobre los recursos naturales comprendidos dentro de

su circunscripción territorial, sin que quepa más recurso que el que se pueda plantear ante las instancias judiciales.

2. *Egresos municipales y configuración presupuestaria*

La elaboración del presupuesto municipal no sólo se rige por la Ley de Municipios y su reglamento, sino también por las disposiciones de la Ley de Régimen Presupuestario Municipal.³⁰ No obstante, la regulación comprendida en la Ley de Municipios parte de que el presupuesto municipal debe ser aprobado por el concejo municipal, que debe “conocer, discutir y aprobar el presupuesto municipal, sus reformas o modificaciones y supervisar su ejecución”.³¹

En cuanto a la participación ciudadana en relación con la elaboración del presupuesto municipal, ésta es muy limitada, puesto que la iniciativa en esta materia corresponde con carácter exclusivo al alcalde, lo que no constituye un óbice para que la población participe en el cabildo ordinario que se celebre antes de la aprobación definitiva del presupuesto por parte del concejo municipal. Además, la población también tiene el derecho de conocer cómo se ha ejecutado el presupuesto, en el cabildo ordinario que se celebra entre los meses de enero y febrero de cada año, para discutir la ejecución del presupuesto del año anterior. En ambos casos el concejo municipal debe recabar información y hacer consultas entre la población antes de celebrar ambos cabildos, con la consabida garantía para los pobladores de poder consultar directamente la documentación presupuestaria en la misma alcaldía.

La vigencia del presupuesto municipal es de un año, contado a partir del día primero de enero de cada año y finalizando el día treinta y uno de diciembre del mismo año.³² En cuanto a la elaboración, la facultad exclusiva del alcalde debe ser ejercida, a más tardar, antes del día quince de octubre de cada año, para que el concejo municipal estudie el prespues-

³⁰ Sin embargo, de conformidad con el artículo 71 de la Ley de Municipios: “Mientras no se dicte la Ley de Régimen Presupuestario Municipal a que hace referencia la presente ley, regirá el Acuerdo Presidencial No. 257-95, ‘Normativa Presupuestaria Municipal para la Elaboración, Modificación, Ejecución, Seguimiento, Cierre y Evaluación del Presupuesto Municipal’, publicado en La Gaceta No. 244, Diario Oficial, del 28 de diciembre de 1995, en lo que no contradiga a la presente ley”.

³¹ Artículo 28, numeral 12, de la Ley de Municipios.

³² Artículo 52, LM.

to y lo apruebe antes de finalizar el año. Bajo el supuesto de que el consejo no aprobase el presupuesto presentado por el alcalde, seguirá vigente el presupuesto del periodo anterior, lo que legalmente no constituye un obstáculo para las transferencias económicas gubernamentales. Además, existe un límite de tiempo máximo para la aprobación del presupuesto, que expira en el primer trimestre del año.³³ La Contraloría General de la República también ejerce sus labores de fiscalización sobre este presupuesto, razón por la cual debe recibir una copia de éste a más tardar veinte días después de haber sido aprobado. El Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal también debe recibir una copia del presupuesto, con fines estadísticos y de asistencia técnica.³⁴

Por otra parte, así como se encuentran establecidas limitaciones para la ejecución del Presupuesto General de la República, de manera similar, se establecen restricciones sobre la ejecución del presupuesto municipal, para que no se puedan ampliar gastos ni efectuar egresos que no estén previstos dentro del presupuesto, tal como lo estipula el artículo 57, primer párrafo, de la LM, que dispone:

no se podrán realizar egresos superiores a los consignados en el presupuesto municipal ni efectuar egresos en conceptos no presupuestados, sin la previa reforma al mismo por el concejo Municipal respectivo que amplíe, dote o traslade el crédito presupuestario correspondiente.

A diferencia de lo que sucede con el plan de arbitrio municipal, el presupuesto no se encuentra sujeto a la aprobación de la Asamblea Nacional, y, en este sentido, se puede afirmar que los municipios sí cuentan con autonomía para aprobar los presupuestos, y para ejecutarlos, dentro de los límites legales, y quedando igualmente sujetos a la fiscalización por parte de la Contraloría General de la República.

Las limitaciones materiales que se deben observar para la elaboración del presupuesto municipal son de distinta naturaleza. La primera consiste en que "...se deberá destinar un porcentaje mínimo para gastos de inversión, conforme a las categorías de municipios que se establezcan en la Ley de Régimen Presupuestario Municipal".³⁵ Es precisamente en este ámbito de los gastos de inversión donde la población puede participar,

³³ Artículo 53, LM.

³⁴ Artículo 54, LM.

³⁵ Artículo 52, segundo párrafo, LM.

según el artículo 15, numeral 4, que comprende como un derecho y obligación de la población municipal “ser informado de la gestión administrativa, conocer el proyecto de presupuesto y estados financieros de la municipalidad y participar en la elaboración del Plan de Inversiones”.

La segunda restricción está prevista para aquellas municipalidades cuyos ingresos superan la cantidad de un millón y medio de córdobas, para que los gastos en concepto de salarios, viáticos, gastos de representación, dietas o cualquier clase de asignación para los alcaldes, vicealcaldes, concejales y personal administrativo no superen el 30% de los ingresos ordinarios anuales de la municipalidad.³⁶ Mientras la Ley de Municipios no haya especificado el concepto de ingresos ordinarios, hemos de entender que éstos son los que figuran en el presupuesto municipal aprobado en cada periodo anual.

La tercera restricción está diseñada para que las autoridades municipales (alcaldes y concejales) no puedan contraer deudas o aprobar créditos que no puedan pagar con los ingresos fiscales correspondientes al periodo para el cual han sido electos, quedando asimismo prohibida la transmisión de deudas de un gobierno a sus sucesores.³⁷ Sin embargo, las municipalidades pueden contraer deudas bancarias para realizar obras o prestar o mejorar servicios públicos, dentro de sus competencias y con la aprobación del concejo municipal respectivo, en concordancia con sus planes de desarrollo. Estos créditos recibidos por la municipalidad podrán ser garantizados, como máximo, con el 50% de los gastos que han sido destinados para inversión y con bienes muebles e inmuebles de carácter particular.³⁸

VII. CONCESIÓN DE CONTRATOS DE EXPLOTACIÓN SOBRE LOS RECURSOS NATURALES

En cuanto a las competencias en materia de concesión de los contratos de explotación sobre los recursos naturales que se encuentran comprendidos dentro de la circunscripción municipal, encontramos dos objeciones. En primer lugar, nos referiremos al problema planteado por el artículo 28, inciso sexto, relativo a las atribuciones del concejo municipal, al establecer que se encuentra facultado para:

³⁶ Artículo 71, segundo párrafo, LM.

³⁷ Artículo 72, LM.

³⁸ Artículo 51, LM.

6) Emitir opinión respecto a los contratos o concesiones de explotación de los recursos naturales ubicados en su circunscripción.

Una vez solicitada la opinión del concejo Municipal, se procederá a integrar una comisión bipartita entre autoridades nacionales y municipales, la que conocerá de la misma en un plazo no mayor de treinta días; vencidos éstos, el concejo Municipal deberá emitir su opinión, para ser tomada en cuenta por la autoridad competente, sin perjuicio del posterior ejercicio de las acciones y recursos legales pertinentes por parte del municipio.

El problema, que también encuentra sus raíces en el texto constitucional, viene dado por el hecho de considerar que el concejo municipal sólo puede “emitir opinión respecto a los contratos o concesiones de explotación de los recursos naturales ubicados en su circunscripción”, sin que esta opinión tenga un carácter vinculante, como sí sucede en lo previsto para las comunidades autónomas de la costa atlántica, que por mandato constitucional “...las concesiones y los contratos de explotación racional de los recursos naturales que otorga el Estado en las regiones autónomas de la costa atlántica, deberán contar con la aprobación del consejo Regional Autónomo correspondiente...” (artículo 181, Cn., del capítulo II, “Comunidades de la costa atlántica”, del título IX, “División político-administrativa”).

La situación descrita en el párrafo anterior encuentra su origen en el propio texto constitucional, que en su artículo 177, párrafo cuarto, establece que

los gobiernos municipales tienen competencia en materia que incida en el desarrollo socio-económico 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.

El hecho de establecer que sólo “se tomará en cuenta” la opinión de los gobiernos municipales, antes de autorizar los contratos de explotación, es contradictorio con el mismo concepto de autonomía. Así, si “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...” (artículo 60. de la Ley de Municipios, correspondiente al título II, “De las Competencias”), efectivamente, ¿qué tipo de competencia puede ser ejercida, si la

opinión emitida por el concejo municipal no tiene un carácter vinculante, no sólo según la ley, sino de conformidad con la Constitución?

VIII. COMPETENCIAS NORMATIVAS DE LOS MUNICIPIOS

Los municipios, de conformidad con la Constitución Política, gozan de autonomía política, económica y administrativa. Sin embargo, como hemos visto, en sentido estricto, los municipios no cuentan con autonomía política, puesto que no pueden dictar leyes, aunque sí pueden dictar *ordenanzas*, que constituyen el instrumento normativo municipal de mayor jerarquía. Los instrumentos jurídicos con que cuenta el municipio se encuentran descritos en el Reglamento de la Ley de Municipios, aspecto que consideramos otra deslegalización en tanto que ésta es una competencia municipal que debería estar comprendida en la ley.

1. *Ordenanzas municipales*

El artículo 2o. del reglamento recoge el concepto de ordenanza municipal, y la define como un “instrumento administrativo sancionado por el concejo Municipal que contiene normas de aplicación general sobre asuntos de interés local. Debe ser objeto de dos discusiones en el plenario del concejo y deben ser publicadas por el alcalde”. El ejercicio de esta potestad normativa por parte del concejo municipal ha sido ampliamente expuesto en la Ley de Municipios en cuanto a la sujeción al marco jurídico general determinado por la Constitución y las leyes.

De conformidad con la definición de ordenanza municipal transcrita anteriormente, su proceso de elaboración debe sujetarse a dos discusiones ante el pleno del concejo municipal. No obstante, de conformidad con el artículo 24 del Reglamento de la LM, “Los proyectos de ordenanzas deberán ser discutidos por el concejo y una vez aprobados el alcalde los mandará a publicar. Las ordenanzas que contengan disposiciones de gran importancia para la vida de la población, a juicio del concejo, deberán publicarse en La Gaceta, Diario Oficial”. De esta forma, no es en la Ley de Municipios, sino en su reglamento donde podemos encontrar las disposiciones procedimentales de la creación normativa, a través de ordenanzas.

En el Reglamento a la Ley de Municipios se hace referencia a una primera discusión, donde el proyecto de ordenanza es presentado ante el concejo municipal, por primera ocasión, una vez que ha sido presen-

tado ante el secretario del concejo y, en conjunto con el alcalde, ha sido incluido en el orden del día de la sesión respectiva.³⁹ Luego, una vez que el proyecto ha sido presentado ante el concejo,⁴⁰ éste decide si el proyecto de ordenanza debe pasar a ser sometido a examen y valoración por parte de la comisión permanente que se ocupe de la materia o de una comisión especial *ad hoc*, es decir, la presentación del proyecto sería para poner en conocimiento al concejo y que éste determine cuál debe ser la comisión competente para valorar el mismo proyecto así como el tiempo con que cuenta para realizar este trabajo. Posteriormente, una vez que el proyecto de ordenanza ha sido debidamente dictaminado, éste pasa nuevamente a ser discutido ante el plenario del concejo, para ser discutido en lo general, aplicándose el artículo 71 LM, en caso de ser rechazado.⁴¹ En caso de que el proyecto supere el debate en lo general, es sometido a discusión en lo particular, artículo por artículo, pudiendo presentarse mociones para modificarlo, las cuales deben ser entregadas por escrito al secretario, para que éste las someta al debate del concejo.⁴² Las ordenanzas municipales se aprueban mediante el voto afirmativo de la mayoría simple de sus miembros presentes, de conformidad con el artículo 32 de la Ley de Municipios.

³⁹ El artículo 47 del Reglamento de la LM estipula que “Las iniciativas de ordenanza o resolución se presentarán por duplicado, al concejo por conducto de la Secretaría. La Secretaría lo pasará a la Presidencia del concejo y éste deberá incluirlo en el orden del día. El alcalde deberá ponerlo en consideración del plenario, a más tardar dos sesiones después de haber sido presentado”.

⁴⁰ El artículo 48 del Reglamento de la LM, establece: “Presentado a la consideración del plenario, éste deberá decidir en primer lugar si el asunto amerita ser conocido por el concejo. Si se rechaza podrá ser tratado hasta el año siguiente”.

El artículo 49 del Reglamento de la LM, estipula: “Si el concejo decide que el asunto merece ser tratado entonces deberá resolver si por su importancia debe de ser dictaminado por alguna comisión. Si se envía a comisión, el plenario determinará el tiempo en que la misma debe presentar su dictamen”.

⁴¹ El artículo 50 del Reglamento de la LM, establece: “Una vez presentado ante el plenario el proyecto de ordenanza o resolución, o el dictamen de la comisión si fuere el caso, se deberá debatir en lo general. Si es rechazado en este debate, se aplicará lo dispuesto en el artículo 71 de la Ley de Municipios. Si es aprobado en lo general, se procederá al debate en lo particular, artículo por artículo”.

⁴² El artículo 51 del Reglamento de la LM, estipula: “Durante el debate en lo particular, los concejales podrán presentar mociones para modificar el proyecto, las que deberán ser entregadas por escrito al secretario para ser tomadas en cuenta en el debate”. Una vez aprobada la iniciativa, el alcalde deberá decir, según el caso “se aprueba la ordenanza o resolución del concejo Municipal”.

Posteriormente, en caso de aprobación, debe ser el propio pleno del concejo municipal el encargado de determinar el grado de importancia que la ordenanza municipal tenga para la población, y en función de esta valoración se ordenará o no su publicación en *La Gaceta. Diario Oficial*. Sin embargo, si el concejo municipal resuelve que las ordenanzas aprobadas no son tan importantes para la vida de la población, también deben ser publicadas, aunque no lo sean, en *La Gaceta. Diario Oficial*, sino en otro diario de circulación nacional, porque es deber del alcalde publicar las ordenanzas municipales, según consta en el artículo 2o. de la LM. Además, consideramos un defecto, en este caso del reglamento, el no haber establecido el medio específico en el que debe constar la publicación de las ordenanzas municipales, cuando son de menor importancia para la vida de la población, según la valoración del concejo municipal, pues esta indeterminación deja en manos del alcalde un amplio margen de discrecionalidad para ordenar su publicación, bajo este supuesto, en el medio que desee.

Por otra parte, en lo relativo a la estructura de las ordenanzas, éstas constan de “...considerandos y parte resolutive y deberá expresarse en forma de articulado, exceptuando la que contenga el Plan de Arbitrios”.⁴³ Además, “dependiendo de su extensión y complejidad, la ordenanza podrá dividirse en títulos, capítulos y secciones”.⁴⁴

2. *Bandos y acuerdos*

Por otra parte, en el título VI del Reglamento a la Ley de Municipios, “Del alcalde y el vicealcalde”, capítulo I (y único, artículos 78-94), “De su elección y del ejercicio de sus atribuciones”, se encuentra contemplado el ejercicio de las facultades por parte del alcalde, para dictar bandos y acuerdos,⁴⁵ entendiéndose que “Los bandos son instrumentos jurídicos, sancionados por el alcalde, cuyo propósito es el establecer normas generales de gestión necesarias para el cabal desempeño de las atribuciones conferidas en la Ley de Municipios. El bando puede servir además como medio de publicación de las ordenanzas del concejo”.⁴⁶ De esta manera, existe una especie de desdoblamiento de las facultades normativas. Así,

⁴³ Artículo 22 del Reglamento de la LM.

⁴⁴ Artículo 23 del Reglamento de la LM.

⁴⁵ *Ibidem*, artículo 88.

⁴⁶ *Ibidem*, artículo 89.

encontramos que, por una parte, el concejo municipal tiene la facultad de dictar ordenanzas y resoluciones; mientras, por otra, el alcalde cuenta con facultades normativas, mediante la sanción de bandos.

En lo relativo a los acuerdos, éstos vienen definidos como “...disposiciones administrativas del alcalde de efectos particulares e individualizados. Los nombramientos que deban hacerse por el alcalde deberán expresarse en forma de acuerdos”.⁴⁷ En este sentido, los acuerdos pueden ser equiparados, dentro del ámbito municipal, a los actos administrativos, y, en principio, no se hace referencia a los efectos internos o externos de dichas disposiciones con referencia a la administración municipal. Sin embargo, dada la existencia de los bandos como un instrumento normativo para “...establecer normas de gestión necesarias para el cabal desempeño de las atribuciones conferidas en la Ley de Municipios...”, consideramos que los acuerdos surten sus efectos a lo interno de la administración municipal. Es por ello que se menciona expresamente que los nombramientos hechos por el alcalde deben formularse mediante acuerdos.

3. Fuerza ejecutiva de las resoluciones municipales

Por otra parte, en cuanto a los actos administrativos del concejo, éstos se ponen en práctica haciendo uso de la figura jurídica de la resolución municipal, que de conformidad con el último párrafo del mismo artículo segundo del reglamento se define como un “Instrumento administrativo sancionado por el concejo que contiene normas de aplicación particular sobre asuntos específicos de interés local”. Como se puede observar, la relación entre las ordenanzas municipales y las resoluciones municipales es aquella que existe entre género y especie, con la diferencia de que mediante las segundas es que se resuelven los casos concretos, basándose en las disposiciones normativas comprendidas en las primeras.

Las resoluciones municipales se encuentran sometidas al derecho administrativo, y como tales pueden ser impugnadas por la vía contencioso-administrativa, previo el agotamiento de los recursos administrativos. Como sucede con los actos administrativos, éstos tienen un carácter ejecutivo, es decir, no necesitan de un proceso ejecutivo para ser aplicados, lo que se encuentra reflejado en el artículo 125 del reglamento, que establece: “Las resoluciones y acuerdos de las autoridades municipales son de

⁴⁷ Artículo 92 del Reglamento a la Ley de Municipios.

ejecución inmediata, salvo aquellos casos en que una disposición legal suspenda su eficacia”.

IX. RESPONSABILIDAD

En general, los funcionarios públicos, en el ejercicio de su cargo, se encuentran sujetos a tres tipos de responsabilidades: civil, penal y administrativa. Los funcionarios electos mediante el ejercicio del voto, generalmente se encuentran sometidos a una responsabilidad política. Sin embargo, la responsabilidad política no se encuentra expresada en la legislación vigente, sino que es más una cuestión de coyunturas políticas. Por otra parte, la responsabilidad administrativa, a pesar de no encontrarse expresamente recogida en la Ley de Municipios, sí podemos encontrarla, no sólo en su articulado, sino partiendo de la misma Constitución Política, que concede a la Contraloría General de la República la potestad de dictar sanciones de carácter administrativo en contra de los concejales municipales, o en contra del alcalde o vicealcalde, que provoquen su destitución, sin necesidad de que esta sanción sea el resultado de un proceso judicial. No obstante, hemos de indicar que, siendo una resolución con carácter administrativo, ésta puede ser impugnada por la vía de lo contencioso-administrativo. Como consecuencia, si las resoluciones de la Contraloría son impugnadas por esta vía, habrá que atender al resultado de un proceso contencioso para determinar definitivamente si cabe o no la sanción administrativa en el caso concreto.

Asimismo, hemos de destacar que existe al menos un ámbito de actuación dentro del cual los representantes municipales no se encuentran sujetos a la exigencia de responsabilidad; a saber: cuando “los miembros del concejo Municipal están exentos de responsabilidad por las opiniones emitidas en las reuniones del mismo”.⁴⁸ Esta característica también se puede observar en la normativa parlamentaria interna de la Asamblea Nacional, y en general, responde a la idea de que los representantes deben encontrar el menor número de inconvenientes para expresar los problemas que atañen a la municipalidad. Sin embargo, este derecho se encuentra sujeto a límites, comenzando por el hecho de que esta exención de responsabilidad sólo es válida dentro de las reuniones del concejo, y en virtud de una serie de temas que se abordan en la agenda del mismo concejo.

⁴⁸ Artículo 27, LM.

Bajo todos los supuestos de declaración de responsabilidad, es el concejo municipal el autorizado, en el ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 28 de la Ley de Municipios, para “Resolver sobre la suspensión o pérdida de la condición de alcalde, vicealcalde y Concejal, en los casos previstos en los artículos 23 y 24 de la presente ley, e incorporar a quien corresponda”.⁴⁹ Ahora, esta facultad del concejo municipal de “Resolver sobre la suspensión o pérdida de la condición...” no implica que el concejo municipal se encuentre facultado para disponer sobre el contenido de una sentencia judicial. Por lo tanto, consideramos que una mejor redacción habría consistido en el reconocimiento de una “declaración” sobre la suspensión o pérdida de la condición como tal, de la autoridad de que se trate, puesto que esta decisión ha sido tomada con anticipación por la instancia judicial, y hemos de traer a colación que “Los fallos y resoluciones de los tribunales y jueces son de ineludible cumplimiento para las autoridades del Estado, las organizaciones y las personas naturales y jurídicas afectadas” (artículo 167, Cn.).

Por otra parte, como veremos en cada uno de los tipos de responsabilidad, en el caso de la responsabilidad penal, ésta se establece mediante sentencia judicial; en el caso de la responsabilidad administrativa, ésta la puede establecer la Contraloría General de la República, con la salvedad que analizaremos, en relación con la jurisdicción contencioso-administrativa; en el caso de la responsabilidad disciplinaria, es el propio concejo el facultado para declararla; y, bajo el supuesto de responsabilidad civil, será la jurisdicción civil la que decida.

En síntesis, el alcalde, vicealcalde y los concejales pueden ser suspendidos en el ejercicio de sus cargos como consecuencia de las responsabilidades que sean determinadas judicialmente, cuando se dicte una pena de privación de libertad en contra de los mismos o cuando la sentencia dictada implique la pena de inhabilitación del cargo para el que han sido electos, mediante sentencia firme.⁵⁰

1. Responsabilidad de carácter civil

La responsabilidad de carácter civil es la que cuenta con menos desarrollo normativo. Sin embargo, podemos encontrar que en la materia re-

⁴⁹ Artículo 28, inciso 24, LM.

⁵⁰ Artículo 23, LM.

lacionada con la adquisición de obligaciones y deudas municipales “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 por los tribunales de justicia”.⁵¹ De esta forma, se tendrán que estudiar de manera casuística los presupuestos municipales para poder determinar de forma concreta los traslados de deuda a gobiernos municipales sucesores. En este sentido, la redacción de la norma puede dar lugar a dudas en cuanto a la eficacia de las sanciones, puesto que el traslado de deudas a los gobiernos municipales sucesores no debe esperar a que la deuda sea efectivamente trasladada cuando termine el gobierno del alcalde enjuiciado, ya que la sanción puede establecerse desde el mismo momento en que se encuentre reflejado en el presupuesto municipal este traslado de deuda, para poder imponer la sanción. Consideramos que esta solución es la más viable, debido a que esto implicaría una obligación por parte de cada alcalde de no realizar un traslado de deuda en el momento actual, y no esperar un enjuiciamiento de la actuación del edil hasta que los actos se han consumado. Es por ello que creemos que la norma puede ser más efectiva cuando el enjuiciamiento del traslado parte del propio presupuesto municipal, y no hasta el momento en que el alcalde termina su mandato.

2. Responsabilidad de carácter penal

La responsabilidad de carácter penal es la que se encuentra más desarrollada en la normativa municipal. Esta responsabilidad parte de la propia Constitución Política, donde se establece como causal de pérdida de condición de alcalde, vicealcalde o concejal, una “condena mediante sentencia firme a pena de privación de libertad o de inhabilidad para ejercer el cargo, por delito que merezca pena más que correccional por un término igual o mayor al resto de su periodo”.⁵² Este supuesto fue recogido en idénticos términos en el artículo 24, inciso 3, de la Ley de Municipios, y quien debe “resolver”, en el sentido antes expuesto, sobre esta pérdida de condición es el concejo municipal, potestad que entra dentro de sus atribuciones, comprendidas en el artículo 28, LM.

⁵¹ Artículo 72, primer párrafo, LM.

⁵² Artículo 178, inciso c), Cn.

Por otra parte, tratándose de la responsabilidad penal, no sólo cabe la pérdida de la condición de representante municipal, sino también la suspensión de esta condición, en virtud de lo establecido en el artículo 23, LM, al estipular que “El alcalde, vicealcalde y los concejales quedarán suspensos en el ejercicio de sus derechos, mientras dure la pena de privación de libertad o de inhabilitación para ejercer el cargo al que fueron electos, siempre y cuando hayan sido condenados mediante sentencia firme”. A diferencia de la pérdida de condición como representante, lo que distingue a la suspensión es la duración temporal de la pena impuesta o de la pena accesoria en su caso, y en dependencia del tiempo establecido en la pena, en relación con el término que resta del mandato, tendrá lugar la pérdida o la suspensión del mismo. No obstante, el representante sentenciado debe ser sustituido por su suplente.

El procedimiento a seguir para el nombramiento del funcionario que ha de sustituir al sancionado con la pena de pérdida de su condición se encuentra establecido en el artículo 24, LM, que declara para todos los supuestos comprendidos en dicho artículo, que la documentación correspondiente, pública o auténtica, debe ser remitida al Consejo Supremo Electoral, acompañando a la misma el nombre de la persona que llenará la vacante dejada por el sancionado, siendo en el orden establecido por el mismo artículo, “...el vicealcalde cuando se sustituya al alcalde; cualquier Concejal electo, cuando se trate del vicealcalde; o la declaración de propietario, cuando se trate de los concejales”. Luego, el Consejo Supremo Electoral es el encargado de tomar la promesa de ley y dar la posesión en el cargo a la nueva autoridad, en un término no mayor de quince días a partir de la recepción de la documentación respectiva, todo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 24, LM.

3. Responsabilidad de carácter administrativo

La Ley de Municipios determina que tanto “El alcalde, vicealcalde y Concejales, serán responsables civil y penalmente por las acciones y omisiones realizadas en el ejercicio de sus cargos”.⁵³ Además de esta responsabilidad de carácter civil y penal, podemos añadir una responsabilidad de carácter administrativo, en el sentido de que una resolución de la Contraloría General de la República que declare incurso en malos mane-

⁵³ Artículo 22, LM.

jos de fondos de la alcaldía es causa de destitución, tanto para los concejales como para el alcalde y el vicealcalde, de conformidad con el artículo 178, inciso g), Cn. Además, estos funcionarios también se encuentran obligados a declarar sus bienes ante la Contraloría General de la República, al momento de la toma de posesión del cargo, puesto que en caso de no hacerlo también incurren en una causal para la pérdida del mismo, según el artículo 178, inciso f), Cn.

Otra muestra fehaciente de que existe la responsabilidad de carácter administrativo, tanto para los concejales como para el alcalde y el vicealcalde, es que, de conformidad con el mismo artículo 178 de la Constitución Política, inciso e), otra causal para la pérdida de estos cargos es la de incurrir en la “contravención a lo dispuesto en el tercer párrafo del artículo 130 Cn”. Lo que podemos encontrar en párrafo citado por esta disposición constitucional es lo siguiente:

Los funcionarios públicos de cualquier Poder del Estado, elegidos directa e indirectamente; los ministros y viceministros del Estado; los presidentes o directores de entes autónomos y gubernamentales; y los embajadores de Nicaragua en el exterior, no pueden obtener concesión alguna del Estado. Tampoco podrán actuar como apoderados o gestores de empresas públicas o privadas, nacionales o extranjeras, en contrataciones de éstas con el Estado. La violación de esta disposición anula las concesiones o ventajas obtenidas y causa la pérdida de la representación y el cargo.⁵⁴

Este supuesto no sólo se encuentra contemplado en la Constitución Política, sino que también fue recogido en el artículo 24, inciso 5, de la Ley de Municipios, artículo que comprende las causales mediante las cuales tanto el alcalde, vicealcalde y concejales pueden perder su condición.

Por otra parte, existe una obligación por parte del alcalde de remitir una copia del presupuesto municipal aprobado por el concejo municipal a la Contraloría General de la República, veinte días a más tardar a partir de la fecha de su aprobación, de conformidad con el artículo 54, LM. En caso de contravenir esta disposición, el artículo citado dispone que “...en caso de incumplimiento de esta obligación, el alcalde incurrirá en las sanciones de carácter administrativo contempladas en la Ley Orgánica de la Contraloría y sus Reglamentos”.

Además de estas sanciones de carácter administrativo, existen una serie de incompatibilidades para el ejercicio del cargo de concejal, en calidad de

⁵⁴ Artículo 130 Cn., párrafo tercero.

propietario, cuando se trata del ejercicio de otros cargos, tales como el de ministro, viceministro, presidente o director de entes autónomos y gubernamentales, miembro de los consejos regionales de la costa atlántica, director de empresas públicas nacionales o delegado departamental y municipal de los poderes del Estado. Bajo estos supuestos, el concejal que incurra en el ejercicio de ambos cargos (como titular y en cualquier de los supuestos citados), será suspendido en el ejercicio de su cargo como concejal. Asimismo, existe la interdicción para los concejales en propiedad para poder desempeñar cargos en la administración municipal, salvo su integración en comisiones técnicas o investigativas del concejo; todo lo anterior, de conformidad con el artículo 29, párrafo segundo, de la Ley de Municipios.

4. Responsabilidad disciplinaria

La responsabilidad disciplinaria, aunque no se encuentra tan desarrollada como las demás, sí se contempla de manera específica en el artículo 30, LM, donde se establece la obligación dirigida a los concejales de asistir a las sesiones del concejo. En caso de incumplir con esta obligación, “El Concejal que abandone la sesión sin causa justificada no tendrá derecho a dieta”. Esta disposición establece una diferencia entre las sesiones realizadas entre los representantes municipales, de aquellas que se realizan en el seno de la Asamblea Nacional, en cuya normativa interna no se encuentran contempladas sanciones para este tipo específico de supuestos.

Además de esta sanción, podemos encontrar que los miembros que integran las comisiones permanentes o especiales del concejo municipal también pueden devengar una dieta por su trabajo realizado en el seno de cada comisión, monto que será fijado por el pleno del concejo municipal en dependencia del estado de las finanzas municipales y en consonancia con lo establecido en la Ley de Régimen Presupuestario Municipal. Dado que estas comisiones sólo se pueden conformar en aquellos municipios cuya población supere los treinta mil habitantes, suponemos que se trata de municipalidades que cuentan con una mayor capacidad económica. Sin embargo, consideramos que así como se establece una sanción sobre el concejal que no asista a las sesiones del pleno municipal, también creemos que esta sanción puede ser impuesta cuando los miembros de cualquiera de estas comisiones no asistan a las sesiones de trabajo para las que han sido debidamente convocados.

Por otra parte, existe un supuesto específico comprendido dentro de las causales contempladas en el artículo 24 de la Ley de Municipios, en su inciso 4, que implica como sanción disciplinaria la pérdida del cargo de alcalde, vicealcalde o concejal. Este supuesto de carácter disciplinario se refiere a la asistencia al trabajo, y se encuentra formulado con los siguientes términos:

4) Abandono de sus funciones en forma injustificada durante sesenta días continuos.

Se considera abandono de funciones en forma injustificada del alcalde, vicealcalde y Concejales, la inasistencia a las sesiones y actividades a las que fuere convocado por el concejo Municipal, de forma continua y sin notificación previa ante la Secretaría del mismo.

En el caso del alcalde, además de lo dispuesto en el párrafo anterior, se presumirá abandono de funciones en forma injustificada, en los siguientes casos:

a) Falta de convocatoria al concejo Municipal por un periodo igual o mayor a los sesenta días continuos.

b) Reincidencia en el incumplimiento de los acuerdos del concejo Municipal, en el plazo establecido en el literal anterior”.

X. RELACIÓN CON OTROS NIVELES ADMINISTRATIVOS

La relación jurídico-política existente entre los municipios y el gobierno central es la más estrecha que se puede encontrar en la normativa jurídica nicaragüense. Además de esta relación, y como vimos en el apartado de la creación municipal, también existe una vinculación entre el municipio y el Poder Judicial, que se encuentra presente en la Comisión de Transición, para la creación de los juzgados correspondientes, o del Poder Electoral, para organizar e impulsar el proceso de transición y para la segregación del registro del estado civil de las personas del municipio originario, así como la reorganización del proceso de cedulação. Además, la sujeción del régimen municipal hace más que evidente la vinculación del municipio a las disposiciones que con carácter de ley emanen de la Asamblea Nacional, especialmente cuando se trata de la aprobación del plan de arbitrios municipal, relación que ha sido abordada con mayor detalle en el capítulo de la Hacienda municipal. Sin embargo, por razones principalmente de carácter económico y ecológico, la relación más

estrecha que guarda el municipio es con el gobierno central. Con esta afirmación nos referimos especialmente a la transferencia de recursos económicos que se espera que el segundo haga a favor del primero, y también, a la consulta previa que debe realizar el gobierno a los concejos municipales, antes de conceder alguna concesión administrativa de explotación de recursos naturales en el municipio de que se trate.

De manera especial, abordaremos la relación existente entre los gobiernos municipales y el gobierno central, señalando que esta relación puede partir a iniciativa de cualesquiera de las dos esferas político-administrativas.

1. *Gobierno central-municipios*

De conformidad con la Ley de Municipios, puede existir una transferencia de competencias desde el Poder Ejecutivo central hacia las municipalidades, siempre y cuando se realice bajo las siguientes tres premisas contenidas en el párrafo tercero del artículo segundo de la Ley de Municipios, a saber:

1. Que la materia incida en el desarrollo socioeconómico de la circunscripción territorial.
2. Que la función en concreto (y no cualquier función) pueda ser cumplida de manera eficiente dentro de su jurisdicción, o
3. Que requiera para su cumplimiento de una relación estrecha con su propia comunidad.

Por otra parte, pueden existir otro tipo de transferencias del gobierno central a los municipios, posibilidad que se encuentra reconocida en el artículo once de la Ley de Municipios, que establece que “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”. Es decir, se parte de que el municipio puede llevar a cabo las funciones transferidas, contando con los recursos del Poder Ejecutivo central de una manera más eficiente. No obstante, esta transferencia se encuentra condicionada a la transferencia de recursos, y si el Poder Ejecutivo no está en condiciones de realizar esta transferencia, la delegación

de atribuciones no podrá efectuarse a menos que el municipio pueda asumirlas con sus propios medios.

2. Municipios-gobierno central

De conformidad con el artículo 9o., LM, los municipios pueden contratar con las instituciones estatales la prestación de servicios por razones de eficiencia, así como también con las personas naturales o jurídicas de carácter privado, sin renunciar a sus facultades normativas o de control. En cualquiera de los dos supuestos, el sistema de contratación se rige por la Ley de Contrataciones del Estado, Municipalidades y Entes Descentralizados, siempre y cuando exista una aprobación por parte del concejo municipal, así como también la calidad y la equidad en la prestación del servicio se encuentren aseguradas.

XI. RETOS DEL MUNICIPIO EN EL SIGLO XXI

Los retos municipales en la Nicaragua del siglo XXI son tan amplios como los retos de la administración pública y del país en general. Decimos que estos retos son amplios debido a que Nicaragua se ha caracterizado por diversas razones de orden histórico por la centralización administrativa, matizada por las circunstancias particulares de la historia nicaragüense.

Sin embargo, a partir de las primeras reformas constitucionales llevadas a cabo en el año de 1995, sobre la Constitución Política dictada el año 1987, hemos podido observar el desarrollo de un proceso de descentralización política que se ha caracterizado por la transferencia de competencias del Poder Ejecutivo hacia la Asamblea Nacional. El sistema de gobierno nicaragüense, de tipo presidencialista, ha tenido transformaciones que persiguen un mayor grado de descentralización política, y ésta es la que podríamos considerar como una primera etapa. No obstante, aún falta mucho por recorrer para poder realizar la segunda etapa de la descentralización, a saber: aquella donde las competencias de las que actualmente goza la administración pública puedan pasar al poder de las administraciones municipales, tratando de garantizar una mayor representación y participación ciudadana en los asuntos municipales.

Este segundo proceso de descentralización podrá llevarse a cabo, entre otros supuestos que pudieran formularse, cuando exista una mayor

disposición de recursos financieros por parte de las autoridades municipales, considerando que las mismas se encuentran capacitadas para poder realizar los proyectos de desarrollo que actualmente debe corresponder a la administración central. En este sentido, tampoco podemos afirmar de manera radical que se debe conceder una brusca concesión de recursos financieros, si antes las autoridades municipales no cuentan con una cierta capacidad de ejecución. Por lo tanto, debe establecerse un rango de los recursos que pueden ser transferidos en dependencia del criterio de preparación para poder cumplir con las competencias que también pueden ser transferidas del gobierno central a los gobiernos municipales.

Por otra parte, también consideramos positiva la adopción del presupuesto participativo, dentro de un rango que podría oscilar alrededor del 20% del presupuesto general del gobierno municipal. En este sentido, los cabildos son una instancia ideal, especialmente aquellos que se realizan antes de la aprobación del presupuesto municipal, para discutir la asignación de lo que sería considerado como presupuesto participativo, así como también se podría destinar a los proyectos de inversión que la población municipal considere como más oportuna o necesaria.

Por otra parte, es necesario revalorizar la importancia del dictamen dado por los gobiernos municipales en cuanto a los contratos de explotación de los recursos naturales ubicados dentro de su circunscripción territorial, así como su importancia en lo que se refiere al cuidado y conservación de los mismos, dentro de las políticas generales que adopta el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales. En este tema consideramos insuficiente que la opinión de las autoridades municipales sobre los contratos de exploración o explotación, sobre recursos situados dentro de la circunscripción territorial municipal, no tenga un carácter vinculante, sino tan sólo consultivo. Esta afirmación tampoco nos debe conducir a la conclusión de que la única opinión vinculante debe ser la municipal, tal y como si se tratara de un ente soberano, sino que lo que pretendemos es que debe existir un común acuerdo entre las autoridades del gobierno central y las autoridades municipales, para que los contratos de explotación puedan ser concedidos. En la actualidad, la opinión de los gobiernos municipales es meramente consultiva, y consideramos que esta opinión debe ser decisiva, obligando a un común acuerdo para el cual se podrían adoptar mecanismos legales y una distribución equitativa del pago de las concesiones, según las necesidades de cada municipio. Por otra parte, en las políticas medioambientales establecidas por el Ministe-

rio del Ambiente y de los Recursos Naturales también creemos que debe fijarse tomando más en consideración la participación de los gobiernos municipales.

Asimismo, en cuanto a la distribución de las transferencias gubernamentales, no encontramos en la legislación vigente, criterios de carácter objetivo que contribuyan al traspaso de los recursos financieros del gobierno central a las municipalidades de manera equitativa. Es por ello que consideramos apropiada la adopción de estos criterios objetivos, que no sólo determinen que quien necesite más recursos los reciba, sino que tome como punto de partida la eliminación de criterios políticos tales como el considerar la afinidad política como el criterio determinante al momento de fijar las cuotas de traspaso de recursos financieros.

Como otro aspecto de las transferencias gubernamentales, también consideramos como parte de la autonomía política y financiera, el traspaso en el cobro de determinados impuestos que pasarían a conformar los ingresos municipales en lugar de esperar la reintegración que realice el gobierno central. De esta forma, la disposición de los recursos municipales sería más ágil, siempre y cuando, como hemos mencionado anteriormente, se determine el grado de ejecución objetiva con que puede contar el gobierno municipal para llevar a cabo diversos proyectos. Asimismo, esto no constituiría un obstáculo a la labor fiscalizadora que debe realizar la Contraloría General de la República sobre el uso de los bienes estatales.

Finalmente, también consideramos necesario que se lleven a cabo reformas en la normativa municipal, para evitar los casos de deslegalización actualmente existentes. A manera de ejemplo, opinamos que tanto los requisitos para la creación de los municipios, así como la estructura orgánica de las comisiones municipales y sus competencias, deben figurar en la Ley de Municipios y no en su reglamento, para evitar los vaivenes que puedan acontecer, en las decisiones del Poder Ejecutivo.

rio del Ambiente y de los Recursos Naturales también creemos que debe fijarse tomando más en consideración la participación de los gobiernos municipales.

Asimismo, en cuanto a la distribución de las transferencias gubernamentales, no encontramos en la legislación vigente, criterios de carácter objetivo que contribuyan al traspaso de los recursos financieros del gobierno central a las municipalidades de manera equitativa. Es por ello que consideramos apropiada la adopción de estos criterios objetivos, que no sólo determinen que quien necesite más recursos los reciba, sino que tome como punto de partida la eliminación de criterios políticos tales como el considerar la afinidad política como el criterio determinante al momento de fijar las cuotas de traspaso de recursos financieros.

Como otro aspecto de las transferencias gubernamentales, también consideramos como parte de la autonomía política y financiera, el traspaso en el cobro de determinados impuestos que pasarían a conformar los ingresos municipales en lugar de esperar la reintegración que realice el gobierno central. De esta forma, la disposición de los recursos municipales sería más ágil, siempre y cuando, como hemos mencionado anteriormente, se determine el grado de ejecución objetiva con que puede contar el gobierno municipal para llevar a cabo diversos proyectos. Asimismo, esto no constituiría un obstáculo a la labor fiscalizadora que debe realizar la Contraloría General de la República sobre el uso de los bienes estatales.

Finalmente, también consideramos necesario que se lleven a cabo reformas en la normativa municipal, para evitar los casos de deslegalización actualmente existentes. A manera de ejemplo, opinamos que tanto los requisitos para la creación de los municipios, así como la estructura orgánica de las comisiones municipales y sus competencias, deben figurar en la Ley de Municipios y no en su reglamento, para evitar los vaivenes que puedan acontecer, en las decisiones del Poder Ejecutivo.