

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE NICARAGUA  
UNÁN-LEÓN.

FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES



LA FUNCIÓN PÚBLICA MUNICIPAL Y LOS MODELOS DE GESTIÓN  
DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES.

AUTORES: BR. GISELLA MARÍA HERRERA RUGAMA.  
BR. NÉSTOR EMILIO LACAYO BLANCO.  
BR. RAMIRO EDUARDO LAINEZ MEDINA.

TUTOR: MSC. RÓGER IVÁN SÁNCHEZ CORRALES.

LEÓN NICARAGUA, AGOSTO 2005

# INDICE

INTRODUCCIÓN	PAG
<b>CAPITULO I: BREVE RESEÑA SOBRE LA FUNCIÓN PÚBLICA EN LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL Y MUNICIPAL DEL ESTADO COMO INSTRUMENTO ESENCIAL PARA UNA EFICAZ Y EFICIENTE REALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS.</b>	
<b>1. ENFOQUE DOCTRINARIO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA...1</b>	
<i>1.1 Concepto de la Función Publica.....</i>	<i>3</i>
<i>1.2 Sistemas de la Función Pública.....</i>	<i>3</i>
<i>1.2.1 Sistema Abierto.....</i>	<i>3</i>
A) Principios del Sistema Abierto.....	4
B) Características del Sistema Abierto.....	6
<i>1.2.2 Sistema Cerrado.....</i>	<i>8</i>
A) Elementos fundamentales del Sistema Cerrado.....	9
B) Principios del Sistema Cerrado.....	9
<b>2. FUNCIÓN PÚBLICA SEGÚN LA LEGISLACIÓN NICARAGUENSE .....</b>	<b>11</b>
<i>2.1 Administración Central.....</i>	<i>11</i>
<i>2.2 Administración Local.....</i>	<i>13</i>

## **CAPITULO II: LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL Y LOCAL DEL ESTADO Y SUS COMPETENCIAS PARA LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS A LA POBLACIÓN.**

<b>1. CONCEPTO GENERAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....</b>	<b>18</b>
<b>2. LOS SERVICIOS PÚBLICOS COMO ACTIVIDAD PRESTACIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL .....</b>	<b>22</b>
<b>3. ASPECTOS GENERALES DE LA COMPETENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL Y LOCAL DEL ESTADO PARA LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS.....</b>	<b>25</b>
<i>3.1 Aspectos generales de la Competencia -concepto .....</i>	<i>25</i>
<i>3.2 Características de la Competencia.....</i>	<i>27</i>
<i>3.3 Clasificación de la Competencia.....</i>	<i>28</i>
A) Competencia por razón de la materia.....	28
B) Competencia territorial.....	28
C) Competencia por grado o jerarquía.....	28

## **CAPITULOIII: LA CONFIGURACIÓN CONSTITUCIONAL Y LEGAL EN NUESTRO PAÍS DE LAS COMPETENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL Y LOCAL DEL ESTADO PARA LA GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS Y SU INTERRELACIÓN COMPETENCIAL.**

<b>1. A NIVEL DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL.....</b>	<b>29</b>
---	-----------

<i>1.1 Marco Constitucional</i> .....	29
<i>1.2 Marco legal - Ley 290 Ley de Organización, Competencia y Procedimiento del Poder Ejecutivo</i> .....	31
<b>2. A NIVEL DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL</b> .....	33
<i>2.1 Marco Constitucional</i> .....	33
<i>2.2 Según la Ley 40-261 Ley de Municipios</i> .....	34

## **CAPITULO IV: MODELOS O FORMAS DE GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES**

<b>1. SEGÚN LA DOCTRINA</b> .....	38
<i>1.1 Formas de Gestión Directa de los Servicios Públicos</i>	
<i>Locales</i> .....	38
<i>1.1.1 Gestión por la propia entidad del local</i> .....	39
<i>1.1.2 Organización Autónoma Local</i> .....	39
<i>1.1.3 Sociedad Mercantil del ente local</i> .....	40
<i>1.2 Formas de Gestión Indirecta de los Servicios Públicos</i>	
<i>Locales</i> .....	41
<i>1.2.1 Concesión de los Servicios Públicos Locales</i> .....	41
<i>1.2.2 Gestión interesada</i> .....	43
<i>1.2.3 Concierto</i> .....	44
<i>1.2.4 Arrendamiento</i> .....	45
<i>1.2.5 Sociedad Mercantil y Cooperativa legalmente constituida</i>	

<i>cuyo capital social solo pertenezca parcialmente a la entidad local.....</i>	<i>45</i>
---	-----------

**2. MODELOS Y FORMAS DE GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES SEGÚN LA LEGISLACIÓN MUNICIPAL.....46**

<i>2.1 Según la Constitución Política .....</i>	<i>47</i>
<i>2.2 Ley No.40-261 Ley de Municipios .....</i>	<i>48</i>
<i>2.2.1 Gestión directa.....</i>	<i>48</i>
A) <i>Gestión por la propia entidad local .....</i>	<i>48</i>
B) <i>Empresa municipal .....</i>	<i>48</i>
<i>2.2.2 Gestión indirecta .....</i>	<i>49</i>
A) <i>Concesión .....</i>	<i>49</i>
B) <i>Contrato administrativo.....</i>	<i>50</i>
C) <i>Mancomunidades.....</i>	<i>51</i>
D) <i>Arrendamiento.....</i>	<i>51</i>
<i>2.3 Según el decreto No. 52-97 Decreto de Reglamento a la Ley de Municipios.....</i>	<i>52</i>
<i>2.3.1 Gestión indirecta.....</i>	<i>52</i>
<i>2.4 Según el decreto No. 34-2000 de reforma al Decreto No.52-97, Reglamento a la Ley de Municipios. ....</i>	<i>53</i>

**CAPITULO V: LA IMPORTANCIA DE LA INTERRELACIÓN DEL ESTADO CON LOS MUNICIPIOS, PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y PLANES DE DESARROLLO E INVERSIÓN MUNICIPAL EN LA GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES.**

**CONCLUSIONES.....72**

**RECOMENDACIONES.....76**

**BIBLIOGRAFIA**

## ***AGRADECIMIENTO Y DEDICATORIA***

Agradecemos y dedicamos este trabajo, primeramente a Dios por permitirnos culminar nuestros estudios satisfactoriamente pues el nos brindó la fortaleza y la sabiduría necesaria que cada día nos motivo para seguir adelante.

A NUESTROS PADRES quienes con el sacrificio de su trabajo fueron los principales gestores de nuestra educación, formación y soporte económico, lo que nos permitió concluir nuestra carrera.

A nuestros familiares por habernos brindado su amor y apoyo en estos años, ya que ellos constituyen parte importante en nuestra vida.

A nuestros amigos que a lo largo de nuestra carrera nos proporcionaron su apoyo, amistad y siempre estuvieron a nuestro lado en los momentos difíciles.

A nuestros maestros por habernos proporcionado los conocimientos a lo largo de todos estos años en especial al Dr. Juan Pablo Obando por su ayuda incondicional para la realización de este trabajo.



## INTRODUCCIÓN

En la actualidad Nicaragua atraviesa una serie de cambios en el aspecto estructural y funcional del Estado implementando políticas de descentralización con el objetivo de fortalecer todas y cada una de sus Instituciones, unos de los problemas de interés social que mas afecta a la colectividad es lo concerniente a la Función Pública y las formas en que se gestionan los servicios Públicos locales, es por esto que realizamos este modesto esfuerzo investigativo de manera decidida para abordar los diferentes tópicos de este problema para tratar por este medio de aportar soluciones que permitan contribuir al mejoramiento y desarrollo de aquellos Servicios Públicos que son prestados a la ciudadanía en general por medio de las administraciones locales.

Dentro de nuestra investigación realizamos un análisis comparativo de la doctrina con los aspectos legales del Derecho positivo de Nicaragua en lo referente a la Función Pública y los modelos de gestión de los servicios Públicos así como la clasificación de estos últimos, y la manera en que son llevados a cabo por las instituciones encargadas de realizarlos. Parte importante de este trabajo fue la comprobación del nivel de eficacia que tienen las leyes municipales al momento de ser ejecutadas por los entes competentes.

Pudimos constatar que no existe dentro de nuestra legislación Municipal mecanismos de articulación entre las Instituciones del nivel central y los Municipios en cuanto a la implementación conjunta de los



servicios Públicos Municipales, a la vez pudimos constatar que para el ingreso o acceso de los funcionarios públicos a la Función Pública Municipal en general no son tomados en cuenta los parámetros señalados en la ley, siendo esto un problema para contribuir a la eficacia de la gestión de los servicios públicos ya que es necesario contar con un personal calificado.

La participación ciudadana en la actualidad debe tener un puesto privilegiado en la gestión de los servicios públicos locales ya que debemos entender que en las instituciones municipales es deber primordial responder a todas aquellas inquietudes e inconformidades que la sociedad tiene, es por esto que se necesita de un eficaz cumplimiento de la Ley de Participación ciudadana para lograr satisfacer cada vez en mayor grado las necesidades básicas de la población de cada Municipio. Sin embargo, esto no siempre ocurre así dado que la implementación de esta ley por parte de los funcionarios públicos para procurarle al ciudadano su derecho de expresar su inconformidad, criterios o puntos de vista sobre la gestión local no siempre es escuchada trayendo como consecuencia que exista un desconocimiento de estos funcionarios de las realidades sociales de la ciudadanía.

Este trabajo no debe verse como concluido sino que sirva como un esfuerzo mas para seguir aportando a algo tan novedoso e importante como es el tema de los Municipios los cuales tendrán que ir asumiendo cada vez mas la responsabilidad de gestionar y administrar los servicios públicos que la población necesita y establecer un nuevo modelo de gestión



descentralizada del Estado de modo que es un tema al cual se le debe dar seguimiento para continuar desentrañando los problemas aquí planteados y así ayudar a dar soluciones concretas que permitan a la sociedad resolver sus necesidades a través de los mecanismos legales que optimicen el desarrollo social.



## CAPÍTULO I

### **BREVE RESEÑA SOBRE LA FUNCIÓN PÚBLICA EN LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL Y MUNICIPAL DEL ESTADO COMO UN INSTRUMENTO ESENCIAL PARA UNA EFICAZ Y EFICIENTE REALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS.**

#### **1. ENFOQUE DOCTRINARIO DE FUNCIÓN PÚBLICA.**

La historia de la función pública en la administración central y local del Estado en cuanto a guardar relación efectiva en su organización y contenido con personal eficiente, a fin de que se puedan gestionar los servicios de manera más eficaz, es de muy antigua data. La formación de cuadros de funcionarios en la época de mayor prestigio del Imperio Romano y los principios jerárquicos que informan la estructura funcional de la Iglesia Católica, son ejemplo de la preocupación de organizar adecuadamente el material humano a su disposición.

A través de la historia la función pública a atravesado por muchas etapas y en la actualidad el concepto más aceptado es el referido al **conjunto de hombres a disposición del Estado, que tienen a su cargo las funciones y servicios públicos, como al régimen jurídico al que están sometidos y que establecen los deberes y derechos de las personas físicas encargadas de la función pública (funcionarios públicos)**, es decir, que la función pública es el medio por el cual el Estado cumple con



sus atribuciones o actividades administrativas. Cada país tiene respuestas propias a la problemática básica de la función pública, y de aquí que se hable de diversos sistemas.

En esta línea Ramón Parada Vásquez al igual que otros administrativistas, como todos, distinguen, dos modelos de función públicas: abiertos y cerrados, siendo el primero el sistema de empleo y el segundo el sistema funcionarial el cual es bien difundido llamado sistema de carrera hoy en día se puede hablar de un tercer modelo el mixto según estén más cerca o más lejos del régimen laboral común. Por ello esa distinción entre función pública abierta y cerrada, ello hace referencia a la ausencia o existencia de un sistema propiamente dicho de la función pública.

Hemos de señalar que la función pública es una actividad que reviste mucha importancia, pues constituye una necesidad pública, indispensable establecida por la ley, a través de la cual el Estado se regula a si mismo y de esta forma puede brindar de manera eficiente y eficaz una mejor gestión de los servicios públicos a través de sus funcionarios públicos y lograr satisfacer las necesidades de la colectividad.

En Nicaragua la ley No.476 Ley del Servicio Civil y de la Carrera Administrativa regula la Función Pública entendiendo que la carrera administrativa es la normación jurídica del sistema de mérito para el ingreso, estabilidad, capacidad, promoción, traslado y retiro de los servidores públicos de carrera.



### ***1.1 Concepto de Función Pública.***

Es el sistema técnico de administración de personal que tiene por objeto garantizar la eficiencia y eficacia de la Administración estatal (central y municipal) en el ejercicio de su competencia. Para el cumplimiento de ello la ley regula el empleo. Los cargos, funciones y salarios de la administración pública y sus órganos de aplicación, basados en los méritos y capacidades. Bajo procedimientos de ingreso a los cargos vacantes, permanencia, ascenso, traslado, cambios de cargo, democión, retiros, capacidad, así como los deberes y derechos de los funcionarios y empleados del sistema.

### ***1.2 Sistemas de Función Pública***

Existen dos modelos de función pública a los cuales la doctrina los denomina como Sistema Abierto y Sistema Cerrado, a continuación describimos cada uno de estos sistemas.

***1.2.1 Sistema Abierto:*** Este sistema se basa como en las empresas privadas en un inventario muy preciso en los puestos de trabajo. El reclutamiento del personal se hace al ritmo de las necesidades de la empresa y la selección como los nombramientos se hacen para un puesto de trabajo concreto. La persona nombrada lo es para este puesto pero no entra



en un cuerpo ni tiene derecho a ser carrera o a ocupar otros puestos de trabajo superiores.

El sistema abierto exige un gran trabajo de clasificación de los puestos, pero después la administración no tiene que preocuparse de la formación, promoción ni de los ascensos, pensiones y del personal sobrante, o el que se despide libremente cuando no es necesario el puesto que ocupa o se selecciona de nuevo cuando se crean servicios diferentes.

#### **A) Principios del Sistema Abierto.**

a) **Representatividad Política:** Este principio radica en que al asumir el gobierno, el partido político que llega al poder por la vía del ejercicio del sufragio universal, los electores le han transmitido la soberanía y por lo tanto los representaran en las decisiones políticas y de gobierno que ejerzan los candidatos que ganaron las elecciones. En el proceso electoral de campaña política, siempre los partidos o fórmulas de gobierno realizan acuerdos políticos que le permiten estructurar su programa de gobierno y atraer grupos de poder para brindar apoyo a un determinado partido político, éste debe introducirlos dentro del gabinete de gobierno y distribuir los puestos públicos para sus miembros afiliados y militantes. Es por eso que el sistema abierto de función pública se rige por el principio de representatividad política donde el presidente de la república y el alcalde, como autoridad nominadora designa a su gabinete de gobierno y nombra



directamente a todos sus funcionarios públicos, sin importar la capacidad y el mérito de la persona que accede a la administración pública. Estos funcionarios de nombramiento directo no gozan de estabilidad y pueden ser destituidos por la misma u otras autoridades electas cuando sus jefes inmediatos lo decidan pues están en el cargo debido al libre nombramiento que tienen sus superiores.

En este sentido la función pública se asemeja con una empresa privada contratando al personal de su preferencia y por el tiempo que deseen. El contrato de trabajo se rige por las normas laborales.<sup>1</sup>

Mediante este Sistema se obtiene una mayor rentabilidad, pues en principio, no se tiene más personal que el necesario y las Administraciones reciben a través de los flujos de personal, el sentido de eficacia de las empresas privadas. Pero el Sistema Abierto presenta graves inconvenientes, la Administración no es una empresa privada, guiada sólo por el interés comercial de la rentabilidad y la plusvalía, sino que se rige por el servicio que presta a los intereses colectivos que es necesario conciliar con los intereses privados.

Este Sistema tiene muchas debilidades por ejemplo: el clientelismo político, en donde no interesa el mérito y capacidad de la persona que entra como funcionario público, por otro lado, esto se puede prestar a conductas poco honestas por parte de los funcionarios públicos lo cual podría llevar a actos de corrupción dentro de la Administración pública.

---

<sup>1</sup> Br. Araceli Hernández Martínez. Tesis la función Pública en Nicaragua, Pág.19, 1997.



Otra debilidad y que es un punto clave de la Administración Pública, es el referido a la desprofesionalización del personal del servicio público, pues al ser un sistema en el cual, para el ingreso de un funcionario Público no se toma en cuenta los requisitos de merito y capacidad, esto conlleva a que puedas ingresar personal con déficit de conocimiento y falta de capacidad para desempeñar el cargo para el cual están siendo nombrados.

### **B) Características del Sistema Abierto.**

El sistema se fundamenta en el análisis, descripción y clasificación de todos los puestos de trabajo o cargos existentes en las organizaciones que integran el sector público. Para cada cargo se definen las funciones que se desempeñan y se establecen los requisitos técnicos–profesionales y personales que debe llenar la persona que lo desempeñe. Los cargos son agrupados en categorías similares, siendo sus características las siguientes:

- a) Formas prebendarias de selección de funcionarios:** la selección de los funcionarios se hace de acuerdo al clientelismo político, que significa que los funcionarios públicos son despojados de sus puestos cuando ocurra un cambio de gobierno, o cuando el superior lo desee.
- b) Sistema de provisión de cargos:** este se basa en el libre nombramiento y remoción. Los nombramientos y despidos se efectúan después de cada elección política, ya que la administración pública es considerada como un botín de propiedad del partido triunfador.



c) **Estructura administrativa:** comprende una diversidad de puestos especializados, para los cuales se requiere un nivel adecuado de formación especializada. La clasificación de los cargos determina la organización del servicio civil. El grado identifica el cargo, este tiene carácter definitivo, a menos que el cargo sea revalorizado e inscrito a nivel superior o inferior.

d) **Nombramiento del personal:** la persona seleccionada es nombrada en la administración pública para ocupar el puesto específico al cual accedió: En algunos casos en base a su especialización y a su experiencia, en otros a sus vinculaciones políticas solamente. El funcionario no se incorpora a una carrera, solo es titular de un puesto de trabajo y su relación laboral con el Estado dura cuanto dure su contrato o nombramiento, o hasta que desaparezca el cargo debido a procesos de reestructuración administrativa, el funcionario sigue al destino de su puesto.

e) **Régimen jurídico:** El régimen jurídico que se aplica a los funcionarios públicos es el de la legislación laboral del sector privado, no se otorgan derechos ni garantías adicionales. La relación de trabajo se establece sobre una base contractual.

f) **Remuneración:** La retribución del funcionario se determina para cada cargo, en función del nivel de complejidad de las tareas que le tienen asignados y de la estructura de salarios del mercado de trabajo.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Br. Araceli Hernández Martínez. Tesis la Función Pública en Nicaragua, Pág. 22, 1997.



**1.2.2 Sistema Cerrado:** Este sistema parte de la base de que el servicio a la administración exige una formación diferenciada y más completa de la que brinda el sistema general educativo y actividades de más generosidad y espíritu de servicio, que no se consigue solamente pagando al personal igual o mejor que en las empresas privadas y en relación de una supuesta medición de la rentabilidad y productividad de cada puesto de trabajo, sino creando una disciplina moral y normativa sobre el servicio que motiva más allá del sistema retributivo.

**A) Elementos fundamentales del un Sistema Cerrado:**

a) **El estatuto** es fundamental en la función pública, porque engloba al aspecto subjetivo de la organización administrativa y en el se contemplan todos los derechos, deberes y obligaciones, así como las responsabilidades de los funcionarios públicos en la prestación de un servicio concreto que tenga encomendado.

Esto implica que existe un estatuto general que impone a los funcionarios mayores deberes y responsabilidades que al personal privado y además otros estatutos particulares que personalizan aún más sus obligaciones, deberes y derechos en función del servicio concreto que cada colectivo de funcionarios tiene encomendado.

b) **El cuerpo funcional** significa que el reclutamiento se hace para ingresar, no en un puesto concreto, sino en un colectivo jerarquizado que



tiene a cargo la responsabilidad del funcionamiento de un servicio público y en que se pertenece de por vida ocupando sucesivamente los empleos que ese colectivo tiene reservados y cada vez de mayor importancia, responsabilidad y remuneración. La selección no se hace para un puesto sino para un cuerpo y dentro de él se hace carrera.

**c) De la carrera Administrativa** no se tiene una definición clara, pero daremos una idea de lo que significa: La carrera consiste en que los funcionarios que acceden a la función pública, una vez seleccionados se integran a un cuerpo dependiendo el tipo de servicio que prestará. Estos cuerpos poseen escalas distintas que el funcionario a lo largo de su vida profesional irá superando.<sup>3</sup>

## **B) Principios del Sistema Cerrado.**

**a) Principio de mérito y capacidad:** Sobre este principio se basa el sistema cerrado de función pública, su aplicación permite el calificar a los aspirantes al acceso a la función pública de acuerdo a técnicos que examinen su capacidad e idoneidad, por capacidad se entiende a la persona que logró demostrar, en el concurso y/o cualquier otra técnica que se emplee para seleccionar al servidor público, ser el mejor; la idoneidad va ligada a la capacidad pues se escoge al más apto y más idóneo para ingresarlo dentro de la función pública.

---

<sup>3</sup> Dr. Flavio Escorcía. Derecho Administrativo Primera Parte, Pág. 268.



El mérito se consigue con el título que ostenta el ciudadano optante al ingreso en la función pública; mientras que la capacidad se obtiene con la experiencia práctica del ejercicio del título que posee el particular interesado a participar en la selección del personal de la función pública. Es decir que el principio de mérito y capacidad será aplicado tanto como el ingreso del funcionario al sistema de carrera, como en la permanencia del mismo en su cargo, en los ascensos de escalafón y de grado respectivamente mientras dure la carrera del funcionario.

**b) Igualdad:** Este principio se relaciona y se condiciona mutuamente con el principio del mérito, pues si bien es cierto, la norma constitucional en nuestro País por lo que hace a los derechos políticos establece, Arto.51Cn: “Los ciudadanos tienen derecho a elegir y ser elegidos en elecciones periódicas y optar a cargos públicos, salvo limitaciones contenidas en la Constitución Política. Comprendemos que el mérito implica la selección del más idóneo y capacitado, selección que se realiza a través de las técnicas aplicadas en general a todos los concursantes o aspirantes al acceso de las funciones públicas.

En resumen se puede decir que el principio de igualdad exige que se establezcan los mismos requisitos para todos los aspirantes, de los cuales según el principio de mérito se obliga a seleccionar a los mejores.

**c) Publicidad:** Este principio significa que los cargos que están vacantes, como los requisitos que se exigen, el lugar y tiempo en que deben



presentarse los aspirantes, deben de ser publicitados en los medios de comunicación. Posteriormente a la realización de las técnicas y demás requisitos establecidos se manda a publicar listas con resultados obtenidos y con listas del personal seleccionado, el cual fue sometido a un período de pruebas.<sup>4</sup>

## **2. FUNCIÓN PÚBLICA SEGÚN LA LEGISLACIÓN NICARAGÜENSE.**

### ***2.1 Administración Central.***

Nuestra Constitución política no regula de forma directa lo concerniente a la función pública, en el arto. 131 del texto constitucional, se establece el servicio civil y la carrera administrativa, sin embargo su regulación esta reservada a la ley; esto se hace con el objeto de que la función pública sea ejercida a través de los intereses del pueblo. La expresión contenida en dicho artículo implica el mandato de una normación jurídica del sistema de mérito, estabilidad y promoción del personal de Estado, cubierto por la ley.

Este concepto esta contenido en la ley No.476 Ley de Servicio Civil y la Carrera Administrativa en el arto.2 inc.2 en esta ley se establece que la única forma de ingreso a la función pública como carrera es por el sistema

---

<sup>4</sup> Br. Araceli Hernández Martínez. Tesis la Función Pública en Nicaragua. Pág. 29. 1997



de mérito, el cual conlleva la estabilidad, capacidad, promoción, traslado y retiro de los servidores públicos de carrera, sumado a esto se debe garantizar los principios de igualdad y equidad que son muy importantes en el proceso de selección, Todo esto basado en el Sistema o modelo cerrado de ingreso a la función pública planteados anteriormente.

### **Principios.**

Para llevar a cabo el correcto desempeño de la función pública, el estado a través de la ley determina una serie de principios que sirven como una base sólida; estos principios son los siguientes:

- a) **Constitucionalidad y legalidad:** Es el sometimiento de la función pública a la Constitución; a la ley, además que el funcionario debe actuar con objetividad e imparcialidad de cualquier índole.
  
- b) **Cultura de servicio:** Este segundo principio, es muy importante, pues se le exige al servidor público que sin importar la función pública que desempeñe, este debe ofrecer y facilitar a la ciudadanía en general, los servicios públicos básicos, haciendo énfasis en que deben ser ofrecidos con una atención esmerada y eficiente.
  
- c) **Lealtad incondicional del servidor público al estado y a la nación:** Con este principio se pretende que el servidor publico cumpla de manera



satisfactoria sus funciones apegado a lo que establece las normas jurídicas que su cargo le asigna.

d) Adaptabilidad de los servicios públicos a la población: Este cuarto principio es de mucha importancia pues es una guía para el funcionario público, ya que determina que el servicio público debe ser de calidad y más importante aún es el hecho que debe estar de acorde con las necesidades de la población.

e) Igualdad de trato y condición de trabajo: Se garantiza de esta forma la no discriminación de los funcionarios públicos.<sup>5</sup>

Esta ley establece el principio de estabilidad de los servidores públicos con el objeto de que el funcionario público tenga como meta convertirse en un servidor público de carrera, para realizar de manera eficiente la gestión.

## ***2.2 Administración Local:***

A nivel local, recientemente fue aprobada una ley de carrera administrativa municipal Ley No. 502 la cual dentro de sus principios generales tiene como objeto, dictar las reglas correspondientes para el eficiente y eficaz desempeño de la función pública municipal, pretendiendo

---

<sup>5</sup> Ley No. 476 Ley del Servicio Civil y de la Carrera Administrativa, Gaceta No.235 del 11/12/03



con esto garantizar la estabilidad y continuidad en la prestación de los servicios públicos municipales.<sup>6</sup>

Las administraciones locales, persisten que para llevar a cabo el eficaz cumplimiento de sus objetivos y metas, es necesario tener servidores públicos municipales que accedan y desarrollen su profesión en base a los principios de igualdad, mérito y capacidad, estableciendo los mecanismos, criterios y procedimientos que deben cumplirse para la selección, nombramiento, promoción, evaluación y democión del personal que desempeñara los cargos de la función pública municipal, todo esto con el primordial e importantísimo objetivo de llevar a cabo la gestión de los servicios públicos que la ciudadanía y las realidades locales exigen.

La Ley No.502 Ley de Carrera Administrativa Municipal, define que debe entenderse por esta , el sistema técnico de administración de personal que tiene por objeto garantizar la eficiencia y eficacia de la administración municipal en el ejercicio de sus competencias y que por servidores municipales de carrera, se entiende todos aquellos ciudadanos que en virtud de nombramiento legal después de haber aprobado los procedimientos de selección, prestan servicios de carrera permanente como funcionarios y empleados de los municipios.

---

<sup>6</sup> Ley No. 502 Ley de Carera Administrativa Municipal. Gaceta No.244. 16/12/04



Para el ingreso y desarrollo profesional de los funcionarios y empleados de carrera administrativa municipal se garantiza el sistema mixto de concurso, de mérito y de oposición en los cuales se debe de garantizar los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad para optar a una plaza de un cargo en el órgano municipal. Dichos principios son explicados brevemente:

**Principios.**

- a) Principio de igualdad: Este principio garantiza a todos los ciudadanos, el derecho de participar en las convocatorias de personal en igualdad de condiciones sin discriminaciones de ningún tipo, tal como se plantea en el Arto. 51 de nuestra Constitución Política.
  
- b) Principio de generalidad: Este principio garantiza que en el proceso de selección, a todos los participantes por igual se les aplicara los requisitos que establece la ley, su reglamento y el manual de carrera administrativa municipal quedando abierta la posibilidad de revocación del cargo por falta de cumplimiento, según el arto. No 3 de la Ley No. 502 Ley de carrera Administrativa Municipal.
  
- c) Principio de mérito y de capacidad: El principio determina que el optante debe tener méritos y capacidades acorde con las exigencias del cargo.



d) Principio de publicidad: Este principio obliga a realizar una convocatoria pública a nivel nacional, expresando de manera clara los requisitos y pruebas a realizar por los optantes. La falta de este principio acarrea la nulidad de la convocatoria<sup>7</sup>. También existen principios dedicados a regir exclusivamente las actuaciones de los funcionarios o empleados públicos una vez pasado el proceso de selección, estos son los siguientes:

e) Principio de sometimiento a la constitución y a la ley: Este principio quiere decir, que todas las actuaciones de los funcionarios públicos deben de estar adecuadas a lo dispuesto por la constitución pública y el ordenamiento jurídico.

f) Principio de eficiencia: sin duda este principio es de mucha relevancia, ya que resalta la importancia que tiene la eficiencia de los funcionarios públicos municipales en ejercicio de sus funciones, acciones y actividades encaminadas a la prestación de un servicio o bien de las obras públicas que ellos realicen. Hemos de notar que este principio es la clave para que la prestación de los servicios básicos municipales, que esta a cargo de los funcionarios públicos, se lleven a cabo de manera eficiente y directa a los sectores que más lo requieran.

g) Principio de eficacia: debemos de notar que este principio encierra una especie de evaluación que se le debe hacer al funcionario en cuanto al

---

<sup>7</sup> Ley No.502 Ley de Carrera Administrativa Municipal, Gaceta No. 244. 16/12/04.



grado de correspondencia entre los propósitos y los logros obtenidos por los funcionarios.

h) Principio de imparcialidad: Lo que este principio plantea es que el funcionario debe de regirse exclusivamente por la constitución y las leyes en beneficio de la generalidad colectiva municipal y no en beneficio de grupos ni de sectores sociales y políticos.

i) Principio de probidad y transparencia: La administración del patrimonio municipal deberá ejercerse con ética y moralidad de conformidad con la normativa pertinente.

j) Principio de servicio a la ciudadanía: Este principio tienen como objetivo destacar los valores de cortesía, servicio y capacidad de gestión de los funcionarios, en los problemas que la ciudadanía en general le planteen.



## **CAPITULO II**

### **LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL Y LOCAL DEL ESTADO Y SUS COMPETENCIAS PARA LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS A LA POBLACIÓN.**

Ya expuesto claramente el concepto de la función pública con todos sus elementos, principios y características, pasaremos a continuación a exponer dos temas de mucha importancia, como son: la Administración pública entendida como un instrumento de la función pública en la gestión de los servicios públicos y el abordaje de estos últimos y sus diferentes formas de gestión a nivel Municipal.

#### **1. CONCEPTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.**

Según el Dr. Jorge Flavio Escorcía en su obra de Derecho Administrativo, sobre la administración pública; nos dice que la personalidad del Estado se desprende de la administración, no como algo distinto y separado, sino como una modalidad de aquella. Para el Derecho Administrativo la Administración Pública es una persona jurídica. Esta personificación es el único factor que permanece siempre, no cambia como cambian los órganos y funciones y por lo que hace también al derecho administrativo.



Esta organización especial de la que se habla, constituye la administración pública, la que debe entenderse desde el punto de vista formal, como el organismo público que ha recibido del poder político, la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales como por ejemplo: la gestión de los servicios públicos, y desde el punto de vista material, es la actividad de este organismo, considerado en su problema de gestión y de existencia propia, en tanto sus relaciones con otros organismos semejantes, como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión.

Todas las relaciones jurídicas administrativas se explican en tanto la administración pública es considerada como una persona; es un sujeto de derecho que emite declaraciones, celebra contratos, es un titular de un derecho patrimonial público, etc. Desde el punto de vista del ordenamiento interno, la personalidad estatal, solamente adquiere relevancia práctica, a través de la personalidad de la administración pública y ello, debido a los siguientes motivos:

- a) La administración pública aparece como el titular de los bienes del estado.
- b) La administración pública es la que dispone lo que el estado puede heredar y enajenar.
- c) La administración pública es la que celebra contratos con los particulares.



d) La administración pública es la que responde civilmente por la gestión de los servicios públicos, en las demandas ante los tribunales civiles y contencioso- administrativo.

En todo caso hay que decir que es obvio que la administración pública se encuentra al servicio del estado como comunidad política.<sup>8</sup>

Algo muy importante sobre la administración pública es referirnos a su concreción o materialización lo cual se logra a través del acto administrativo el que es acto jurídico y genera consecuencias de derecho.

Las actuaciones de la administración pública pueden ser a través de los actos administrativos y actos materiales.

Los actos materiales de la administración, son todas aquellas actividades u operaciones técnicas que realiza la administración de manera voluntaria, pero que son estrictamente materiales, es decir, que no tienen trascendencia jurídica. Existen dentro de las actividades unas que son menores y otras que son mayores, nosotros nos referimos a estas últimas actividades administrativas, como pueden ser la construcción de carreteras, puentes, hospitales, escuelas etc.

En resumen, la administración pública puede ser analizada desde un doble aspecto en sentido objetivo y en sentido subjetivo.

---

<sup>8</sup> Dr. Flavio Escorcía. Derecho Administrativo. Primera Parte. Pág. 154



**Objetivamente** la administración es una acción, un conjunto de actividades enderezadas hacia un fin, prescindiendo del órgano o autor del acto o actividad. Sustancialmente la administración es la actividad concreta dirigida a través de una acción positiva, a la realización de los fines de seguridad, progreso y bienestar colectivo, función por lo tanto encaminada a la integración de la actividad individual con el interés colectivo.

La administración pública en sentido **subjetivo** equivale a un aparato administrativo que engloba a cualquier órgano del estado. La administración central del estado, al igual que todas las administraciones públicas, cuenta con una serie de medidas personales, básicamente de los funcionarios públicos que se encuentran al frente de los órganos y que son los que desempeñan la función pública y cometidos de la administración en general.<sup>9</sup>

En la mayoría de los Estados como el nuestro, de carácter unitario la organización administrativa o Administración Pública del Estado según el derecho positivo se estructura u organiza en dos niveles como son la Administración central compuesta por las entidades ministeriales, entes descentralizados gubernamentales, Empresas Estatales y las Administraciones periféricas especiales como son las denominadas, descentralizadas autónomas, compuesto por tres modelos como son:

- a) Por región o territorio
- b) Por servicio.
- c) Por colaboración.

---

<sup>9</sup> Dr. Flavio Escorcía. Derecho Administrativo. Primera Parte. Pág. 237



Respecto a lo cual nos referimos como parte esencial de este trabajo al primer modelo, como es concretamente al territorio o municipio.

## **2. LOS SERVICIOS PÚBLICOS COMO ACTIVIDAD PRESTACIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL Y LOCAL.**

Después de examinar someramente diferentes aspectos importantes de la administración pública, entraremos a analizar las actividades de la administración pública en los que respecta a la gestión prestacional de los servicios públicos, comenzando por explicar levemente el concepto de servicio público.

Según el Dr. José Bermejo en su obra **Derecho Administrativo parte especial**, el servicio público es una de las formas genéricas de la actuación de la administración pública. Su utilización comporta una cierta reducción o limitación del ámbito de la libertad empresarial de los particulares. La clasificación de una actividad como servicio público requiere, como primer paso fundamental, precisar el contenido de la noción de servicio público.

Se puede definir el servicio público como una creación de los gobernantes ante los fenómenos de progreso social, que se traduce en actividades estimuladas por cierto coeficiente de civilización, de cultura y regulados jurídicamente como métodos administrativos de continuidad y permanencia, sobre los cuales los poderes públicos conservan la iniciativa



y dominio de régimen y control mediante ordenamientos dirigidos a la realización del fin colectivo, según sea el objetivo de dicha actividad, que en suma se convierten en soporte del estado, podemos decir de manera más escueta y relajada que los servicios públicos tratan de conseguir la satisfacción de las necesidades pública, así sentidas por la colectividad. Sigue diciendo el autor en su obra que es necesario realizar un intento sistematizador en torno a la función de servicio público. Ante todo porque la clasificación de los servicios públicos debe recaer sobre actividades económicas o sociales que sean prestadas de una manera continua y regulada por una organización, destinada a aportar una utilidad, y dicha prestación debe ser gestionada por la colectividad y ofrecida a la misma .

Con esta aproximación conceptual se engloba dos distintas concepciones de servicio público:

- a) **Subjetiva:** por la que la titularidad o servicio recae en una administración pública.
- b) **Objetiva:** En la que lo importante es que la actividad se preste bajo un régimen jurídico exorbitante, sin importar la titularidad.

*En forma resumida podemos decir de los servicios públicos lo siguiente:*

Son servicios públicos aquellas actividades o prestaciones esenciales para la comunidad, de tal manera que la sociedad necesita apoyarse en ella, para su sobrevivencia y funcionamiento como tal y constituye una



necesidad pública que le corresponde al Estado mediante la ley, satisfacerla.

Estas actividades pertenecen al estado al asumir éste, la titularidad de estas actividades produciéndose un monopolio de la administración, quedando la iniciativa privada excluida de la autoría esta actividad y solamente por concesión o cualquier forma de gestión indirecta pueden entrar los particulares a esta gestión o actividad manteniendo en este caso la administración poderes internos de dirección y control ya que esta mantiene en todo momento la titularidad de la actividad o servicio, En otras palabras el servicio Público implica la acción de una Personalidad Pública aunque no siempre sea esta la que asuma la empresa.

Es necesario que la prestación sea desarrollada de una forma regular y continua pues se trata de satisfacer una necesidad colectiva e indispensable para el normal desarrollo de la vida socio-económica. En este caso la actividad y sus medios de producción pasan a manos de los poderes públicos siendo únicamente mediante la gestión indirecta la excepción por la cual los particulares pueden entrar a gestionar dicho servicio y en el que la administración mantiene la titularidad y por ende las potestades de inspección y control.<sup>10</sup>

Pero sea quien sea que gestione el servicio debe de asegurar la continuidad ininterrumpida de estos servicios Públicos, pues de no ser así, esto provocaría graves quebrantos en la vida de la colectividad.

---

<sup>10</sup> Dr. José Luis Bermejo. Derecho Administrativo Parte Especial, Pág. 53



Luego de esta breve conceptualización de lo que se debe de entender por servicios públicos, estaremos abordando lo referente a los diferentes modelos de gestión de dichos servicios para lo cual nos auxiliaremos del derecho comparado español para luego entrar al estudio directo de las formas de gestión que prevé nuestro ordenamiento jurídico y así desentrañar la problemática existente y de actualidad con respecto a la Ley No. 40-261 Ley de Municipios, relacionándolo desde luego del punto de vista financiero con la Ley No. 466 Ley de Transferencia Presupuestarias a los municipios de Nicaragua para una mejor gestión, mayor calidad y eficiente prestación de los servicios públicos municipales.

### **3. ASPECTOS GENERALES DE LA COMPETENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL Y LOCAL DEL ESTADO PARA LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS.**

#### ***3.1 Aspectos generales de la Competencia -Concepto.***

Históricamente todas las competencias como toda jurisdicción se concebían como atributo al príncipe y se ejercían derivadamente de esa instancia soberana. Con el constitucionalismo no solo se separan las funciones jurisdiccionales de las administrativas sino que estas se fijan y distribuyen por la ley o reglamento cada vez en forma más rígida e inalterable.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Ramón Parada. Derecho Administrativo tomo II. Pág. 33



La competencia es el elemento mas característico de cada órgano es lo que define al ente y al órgano y los sitúa en la organización administrativa.

La competencia se define como el conjunto de funciones y potestades que el ordenamiento jurídico atribuye a cada órgano y que unos y otros están autorizados y obligados a ejercitar.

La competencia constituye una garantía contra posibles arbitrariedades al exigir que solamente la ley es la que puede autorizar la actuación del poder público, esta se otorga para que los órganos puedan cumplir con las atribuciones con las que el Estado les tiene encomendado con el objeto de dar satisfacción a las necesidades colectivas, esta es irrenunciable no puede ser objeto de contratación y su ejercicio es obligatorio.<sup>12</sup>

En resumen podemos decir el siguiente concepto de competencia: Según el Dr. Armando Rizo O. nos dice: Entiéndase por competencia la esfera de atribuciones que a cada órgano administrativo debe o puede legalmente ejercer. Todo ejercicio de función importa una atribución y la esfera de atribuciones se llama competencia.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Armando Rizo. Manual Elemental de Derecho Administrativo Pág. 92-94

<sup>13</sup> Dr. Armando Rizo O. Manual Elemental de Derecho Administrativo. Pág 188



### ***3.2 Características de la Competencia.***

**a) Requieren siempre de un texto expreso:** Es decir conceptualizar la Constitución Política en una ley o reglamento para que pueda existir.

**b) Titularidad:** En principio la competencia es inalterable para sus titulares, los cuales no pueden ceder ninguna facultad que caiga en el ámbito de su competencia tampoco puede ser ampliada haciendo suya autoridad que pertenece a otra.

**c) Es obligatorio.**

**d) La competencia es constitutiva del órgano:** No es un derecho del titular del órgano el sólo la ejerce.

**e) La atribución de competencia:** Esto no significa en ningún sentido la concesión de un derecho público subjetivo, por lo tanto las Instituciones o Ministerios no pueden ser titulares de derechos subjetivos salvo en el caso que sean personas jurídica con vida propia (Municipios, corporaciones, entes autónomos) pues a estos se les ha reconocido capacidad jurídica.

**f) Distribución de competencia:** La competencia se encuentra disgregada entre diversos órganos de la administración del Estado.



**g) Indelegabilidad de la competencia:** La competencia es irrenunciable y no puede ser objeto de pacto que comprometa su ejercicio.

### ***3.3 Clasificación de las Competencias.<sup>14</sup>***

Existen múltiples criterios clasificatorios pero adoptaremos el más común y mayormente reconocido por connotados administrativos como es aquel que la clasifica en:

**A) Competencia por razón de la materia:** esta se vincula por la autoridad específica del órgano, es la distribución de las funciones por causa de esta dimensión y esta constituida por las distintas finalidades que deben perseguirse mediante la actividad de los organismos administrativos.

**B) Competencia territorial:** Se vincula a las dimensiones o circunscripciones administrativas del Estado, por cuanto los organismos administrativos ejercen sus atribuciones dentro de estas divisiones o circunscripciones, esta competencia es denominada horizontal.

**C) Competencia por grado o jerarquía:** es llamada jerarquía porque las funciones no están ordenadas en un mismo plano sino de manera vertical o en forma de pirámide en el cual se encuentra el órgano superior de cada uno de los órganos inferiores.

---

<sup>14</sup>Dr. Armando Rizo O. Manual Elemental de Derecho Administrativo. Pág. 189



## **CAPITULO III**

### **LA CONFIGURACIÓN CONSTITUCIONAL Y LEGAL EN NUESTRO PAÍS DE LAS COMPETENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL Y LOCAL DEL ESTADO PARA LA GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS Y SU INTERRELACIÓN COMPETENCIAL.**

#### **1. NIVEL DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL.**

##### ***1.1 Marco Constitucional.***

Según la Constitución Política en su arto. 129, plantea que los poderes públicos son independientes entre si y se coordinan armónicamente, subordinándose únicamente a los intereses supremos de la nación y a lo establecido en la Constitución Política, lo que implica que el modelo descentralizante de traslado de competencias de la Administración Pública Central y Municipal de nuestro país en aras de simplificar la organización y presencia del Estado en el territorio, con miras a realizar una función y servicio público más eficiente, con mayor cobertura, más calidad, y con menor costo al Presupuesto General de la República. Lo cual jurídica y prácticamente se realiza tomando en cuenta las leyes institucionales de los sectores de la administración central y la legislación municipal en materia de competencias y sus formas de gestión.



El artículo 105 de la Cn. habla de la obligación del estado en la promoción, facilitación y regulación de la prestación de los servicios públicos básicos (energía, comunicaciones, agua , transporte , infraestructura vial, puerto y aeropuertos para la población, etc.) permitiendo también la privatización de los mismos mediante la ley, bajo diferentes modalidades, reconociéndose que los servicios de educación, salud y seguridad social son deberes inalienables e indelegables del Estado, el que está obligado a prestarlo sin exclusión, ha mejorarlo y ampliarlo, donde las instalaciones e infraestructura de dichos servicios propiedad del Estado, no podrán ser enajenados bajo ninguna modalidad, siendo deber del Estado garantizar el control de calidad de bienes y servicios y evitar la especulación y acaparamiento de los bienes de consumo.

Es importante señalar que el arto. 105 Cn. es la base constitucional en que se soporta la privatización de los servicios públicos, artículo que sirve también de fundamento a las administraciones locales para poder gestionar de manera privada los servicios públicos locales. Como por ejemplo, la concesión la cual es una figura que las administraciones locales utilizan para desprenderse de las responsabilidades que la Ley y la Constitución Política de Nicaragua le ordena gestionar.

Por otra parte el arto.99 de la Constitución Política de Nicaragua, plantea que el Estado es responsable de promover el desarrollo integral del país debiendo garantizar los intereses y las necesidades particulares, sociales sectoriales y regionales de la nación, es decir, de todo el territorio



nacional y sus diferentes estratos dividiéndose el territorio nacional en departamento, regiones autónomas y municipios.

## ***1.2 Marco legal- Ley 290 de Organización, Competencia y Procedimiento del Poder Ejecutivo.***

La ley 290, de Organización, Competencia, y Procedimiento del Poder Ejecutivo, plantea en el arto.6 que este poder del Estado como parte integrante de la estructura estatal, actuará armónicamente coordinando con los demás poderes del estado con los gobiernos regionales de las regiones autónomas y los gobiernos municipales, todo de acuerdo a la Constitución Política y las leyes.

Las instituciones del nivel central son los órganos delegados del poder ejecutivo, hablamos en este caso de los ministerios los cuales cumplen y hacen cumplir la constitución y las leyes. En la Ley No. 290 Ley de Organización, Competencia y Procedimiento del Poder Ejecutivo la cual presenta limitaciones en cuanto a que no define ni plantea mecanismos de coordinación que articulen al nivel central con el Municipio, a pesar que en la Constitución Política y la Ley No. 290 Ley de Organización, Competencia y Procedimiento del Poder Ejecutivo como se plantea a continuación se señalan una serie de interrelaciones competenciales entre la Administración central y municipal.

Para tal fin la coordinación del diseño y gestión de acciones y políticas, así como la discusión y formulación de propuestas que atañen a más de un ministerio, el Presidente de la república lo garantiza a través de



reuniones de gabinete en pleno o gabinete sectoriales y la coordinación de los Ministerios con los entes descentralizados autónomos gubernamentales se logra por medio de la rectoría sectoriales.

En lo que hace a la coordinación con los gobiernos Municipales un mecanismo viable considerado, es el establecido en el arto.30 de la Ley 290 Ley de Organización, Competencia y Procedimiento del Poder Ejecutivo que plantea como facultad del presidente de la República reglamentar la estructura de los ministerios de los entes desconcentrados de su sector, de conformidad con el arto.150 inc. 12 de la Constitución Política de Nicaragua, lo que implica que por medio de reglamento o decreto el Presidente de la República pueda perfectamente decidir que competencias, programas, acciones y proyectos de las instituciones del nivel central, por ser concurrentes o compartidas con el Municipio, puedan pasar de forma concertada a las municipalidades, así también el arto. 151 de la Constitución Política de Nicaragua plasma el derecho de los entes autónomos, como los Municipios, de adquirir competencias las cuales son reguladas según la ley, todo esto sin menoscabo de la autonomía municipal, como lo señala nuestra Constitución Política en su artículo 177 inc. 2 que dice: **“ 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.”**

## **2. A NIVEL DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL.**

**2.1 Marco Constitucional:** En la actualidad las municipalidades están pasando por una serie de cambios importantes, debemos reconocer el rol predominante de los gobiernos municipales como promotores del desarrollo integral y sostenible de sus localidades.

En la Constitución Política de Nicaragua en su arto.177 plantea que los municipios gozan de autonomía política, administrativa y financiera y que su administración y gobierno corresponde a las autoridades municipales, esta autonomía es regulada conforme la ley de municipios, según este artículo.

Las competencias de las municipalidades serán ejercidas en aquellos campos en el cual se necesite el desarrollo socio-económico de su circunscripción.

Estas competencias municipales deben estar establecidas y desarrolladas en la ley de Municipios, así como las relaciones del Municipio con el Gobierno Central, con los pueblos indígenas de todo el país, al igual que con todos los poderes del Estado implicando una coordinación Inter-institucional; lo que justifica legalmente y técnicamente que se pueda trasladar y asumir por las Municipalidades, acciones, programas y proyectos que según la ley respectiva de cada sector le



pertenecen a las instituciones del nivel central de forma concurrente o subsidiaria con el Municipio, ya que la Ley 40-261 Ley de Municipios en su arto. 6 deja expresa la facultad a las municipalidades para ejercer su competencia no sólo directamente sino que asociándose entre ellas, al igual que con terceras entidades, públicas o privadas, para la prestación o gestión de todos los asuntos de la comunidad local.

En la Ley No.40-261 Ley de Municipios en su arto.2 estipula que la autonomía es el derecho y la capacidad efectiva de las municipalidades para la regulación y administración bajo su propia responsabilidad y en provecho de sus pobladores, de los asuntos públicos que la constitución y las leyes le señalen.

**2.2 Según la Ley 40-261 Ley de Municipios.** Según el arto.7 de la Ley de Municipios: Las competencias que las municipalidades deben desarrollar se refieren a cualquier materia que incida en el desarrollo socio-económico de la circunscripción territorial de cada municipio, y en cualquier ámbito en que pueda ser cumplida de manera eficiente las funciones de las municipalidades en la gestión de los servicios públicos locales. Las municipalidades tienen el estricto deber y derecho de desarrollar sus capacidades técnicas, administrativas y financieras, a fin de que puedan asumir de manera eficiente y eficaz las competencias asignadas por las leyes. Dentro de la capacidad administrativa, técnica y financiera, el Municipio debe realizar todas las tareas relacionadas con la prestación de



los servicios Municipales comprendidos en su jurisdicción para el desarrollo de su población. Sin embargo no todas las competencias están expresamente establecidas en la ley, el arto. 11 de la Ley No. 40-261 Ley de Municipios recoge el principio de autonomía de los Gobiernos Municipales el cual esta consignado en el arto.2 de la misma ley, el cual permite, previa aprobación de sus respectivos Consejos Municipales, contratar con el poder Ejecutivo la delegación de atribuciones que le corresponden a la administración Central acompañada por supuesto, de las transferencias de recursos necesarios para la ejecución de la obra o la prestación del servicio.

Algunas de las competencias que las municipalidades tienen asignadas en la ley de municipios para gestionar los servicios públicos Municipales, son por ejemplo:

**La promoción de la salud e higiene comunal** a través de la limpieza pública por medio de la recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos, realizar el drenaje pluvial y la eliminación de charcas.

Además pueden coordinarse con las instituciones del nivel Central, como por ejemplo; INIFOM, MECD, IDR, FISE, etc. Para la construcción y mantenimiento de puestos y centros de salud Urbanos y Rurales; Así mismo los Municipios deben de cumplir y hacer cumplir el funcionamiento seguro e higiénico de mercados, rastros y lavaderos públicos ya sean los que se encuentran bajo su administración o los privados, ejerciendo en ambos casos el control de los mismos.



**Los Municipios en materia de servicios infraestructura** pueden dentro de sus competencias, construir y dar mantenimiento a calles, aceras, andenes, parques y plazas; También podrá coordinarse con las instituciones del nivel Central para la construcción, mantenimiento y administración de bibliotecas.

Dentro de los servicios públicos más importantes que los Municipios deben de gestionar están los por ejemplo:

La prestación a la población de los servicios básicos de agua, alcantarillado sanitario y electricidad para lo cual los Municipios podrán; Construir, dar mantenimiento, y administrar los acueductos Municipales y las redes de abastecimiento domiciliar del Municipio.

También podrán construir, dar mantenimiento y administrar las redes de alcantarillado sanitario, así como el sistema de depósito y tratamiento de las aguas negras del Municipio, para lo cual se podrá coordinar con las instituciones Centrales correspondientes, como INAA.

Podrá también, construir, dar mantenimiento y administrar las redes de abastecimiento de energía a nivel domiciliar y publico en el Municipio. Los Municipios deben de desarrollar el transporte y las vías de comunicación además podrán construir y dar mantenimiento a puentes y caminos vecinales e intra-municipal. Las Municipalidades deben impulsar, regular y controlar el servicio de transporte colectivo intra-municipal, urbano, rural así como administrar las terminales de transporte terrestre intra-urbano; Todo en coordinación con el ente o los entes de la Administración Central del Estado.



En cuanto a estos aspectos, debemos de decir que es a las municipalidades a quienes le corresponde la gestión de los servicios públicos locales de conformidad a la Constitución Política y a la ley de municipios, a fin de satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad en general.

El arto.25 de la Ley 40-261 Ley de Municipios establece que la máxima autoridad del gobierno local es el Concejo municipal, quien será el encargado de establecer las directrices fundamentales de la gestión municipal en los asuntos económicos, políticos y sociales del municipio; estos Concejos municipales deben de decidir sobre los planes de desarrollo de la municipalidad también deben de definir sobre las metas de desarrollo integral del municipio buscando el equilibrio económico, social y ecológico de todas las partes del territorio.

Los Concejos Municipales deben de garantizar el mejoramiento de las condiciones de la población en general, estos concejos deben de promover la participación tanto de la empresa privada, de la ciudadanía y de la comuna en la gestión de los servicios básicos locales.

También los Concejos Municipales vía alcalde podrán coordinar con las instituciones del nivel central e internacionales de otros países con respecto a asistencia técnica económica para lograr satisfacer las necesidades de la población y brindar una mejor ejecución de los servicios básicos locales.



## **CAPITULO IV**

### **MODELOS O FORMAS DE GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES.**

#### **1. SEGÚN LA DOCTRINA.**

Partiremos diciendo que se considere servicio públicos locales como una actividad asumida por las entidades locales en virtud de una ley habilitante que otorga a dichas entidades la facultad de controlar y dirigir la actividad asumida partiendo de la razón de ser del municipio según el Dr. Armando Rizo O. Dicho esto, los servicios locales pueden gestionarse y ser llevados a la práctica de diversas formas de gestión.

Según la doctrina y el derecho positivo Español los servicios públicos locales pueden gestionarse de forma directa o indirecta.

#### ***1.1 Formas de Gestión Directa de los Servicios Públicos Locales.***

La gestión directa adopta las siguientes formas o modalidades:



### ***1.1.1 Gestión por la propia entidad local.***

A través de este sistema se llevan a la práctica los servicios que impliquen ejercicios de autoridad, sobre los propios funcionarios de las entidades locales los que desempeñan este servicio sin crear una organización específica para ellos, junto a ello cabe una gestión directa con un órgano especialmente creado para ello. Se utiliza esta forma gestora, en servicios no estrictamente administrativos en estos casos hay una desconcentración de funciones en el órgano creado al efecto.

Los servicios prestados mediante esta organización especializada llevarán, con independencia de la contabilidad general del ente local, una contabilidad especial, y tendrá como responsabilidad, publicar balances y liquidaciones. Corresponde al pleno de la corporación la creación del Concejo de administración que ha de asumir la dirección del orden especial creado en esta gestión. Este Concejo de administración asumirá el gobierno la gestión de servicios.

### ***1.1.2 Organización Autónoma Local.***

Es esta una forma gestora de base esencial, funcional. Esta fundación puede tener carácter administrativo, comercial, industrial o financiero. Sin embargo, generalmente, se utilizan estos establecimientos públicos para finalidades benéficas, culturales o de carácter asistencial.

Por contraposición en los sistemas de gestión anteriormente examinados, el organismo autónomo tiene una personalidad jurídica propia



y un patrimonio especial afecto a los fines específicos a cuya consecución tiene.

Pese a tener una personalidad jurídica independiente a la del ente local que los crea, existe un control de dicha entidad sobre el organismo autónomo la cual se puede constatar en la aprobación que la entidad local hace el presupuesto del ente autónomo, de la autorizaciones para determinado acto, del establecimiento de recursos de alzada impropios etc.

### ***1.1.3 Sociedad Mercantil del ente local.***

La sociedad mercantil que nos ocupa se caracteriza fundamentalmente por pertenecer su capital íntegramente a la entidad local que la crea. El pleno de la corporación se convierte en junta general de la sociedad. La entidad local controla internamente a esta sociedad por la vía de nombramiento de administradores y directores.

En líneas generales, existe un sometimiento de la empresa en su actuación al derecho privado; sin embargo rige el derecho administrativo en cuanto a su creación pues es responsabilidad del ente local la aprobación de sus estatutos, aprobar el programa de actuación, presupuesto y régimen de contabilidad.



## ***1.2 Formas de Gestión Indirecta de los Servicios Públicos Locales.***

El incesante aumento de las tareas públicas, junto a la necesidad de costear los impresionantes gastos que el desempeño de tales tareas lleva, así como la necesidad de dar satisfacción a las aspiraciones de importantes sectores de la sociedad, justifican la existencia de un tipo de actividad administrativa que se ejerce en colaboración con personas físicas y organizaciones (empresariales o asociativas) formadas específicamente para ellos. A esto se le llama formas de gestión indirecta de los servicios públicos.

La técnica más frecuente es la concesión, sin embargo estaremos abordando todos los sistemas de gestión indirecta que incluya a otros modelos diferentes a la concesión.

### ***1.2.1 Concesión de los Servicios Públicos Locales.***

Las concesiones funcionan para la explotación de recursos naturales del Estado o los municipios y para la prestación de servicios públicos tanto a cargo de la administración central y local.

La concesión como forma de gestión de los servicios públicos locales puede definirse como un contrato de concesión en virtud del cual las entidades locales encomiendan a un particular, concesionario subrogado en sus derechos, la prestación de un servicio público por un período determinado de tiempo, percibiendo como contrapartida el pago de una



tarifa, por los usuarios del servicio. En todo caso estamos ante una transferencia de la gestión de un servicio, de la administración local hacia una persona física o jurídica por la vía contractual o mediante un acto administrativo de concesión como una modalidad clasista del Derecho Administrativo. Es la realización de la función administrativa por un particular a cuenta y nombre propio pero en interés del Estado.

Como puntos clave de la concesión tenemos los siguientes:

1. Elegir los sujetos más capaces o con mayor garantía para que esa actividad se cumpla en el sentido que convenga más al interés público.
2. Tasar de una manera previa y bien delimitada el cometido de las facultades de ejercicio que se transmiten en función del objetivo social que con ello se pretende.
3. Imponer el ejercicio de esta actividad de una manera imperativa y forzosa eliminando de esta manera el no ejercicio de la actividad que se juzga contrario al interés general, todo esto por supuesto abajo la fiscalización de la administración, lo que se pretende con esto es la caducidad de estos derechos otorgados o de un rescate de los mismos o también de una revisión a tiempo, establecida en virtud de una titularidad.<sup>15</sup>

El contratista que se convierte en gestor del servicio, va a verse inmerso en una situación de especial sujeción respecto de la administración

---

<sup>15</sup> Soza Wagner. La gestión de los servicios públicos locales. Pág. 115.



concedente y, a su vez, va a gozar de un especial apoyo por parte de la administración en cuanto colaborador que es la administración en la tarea de satisfacer las necesidades colectivas.

En principio el contrato de concesión deberá entender a la descripción de su objeto pues el mismo expresará con claridad el ámbito de la gestión, tanto en el orden funcional como en el territorial. A veces, el objeto no viene enteramente definido por la administración al ser posteriormente la colaboración del licitador quien puede introducir en la definición de la prestación aprobada por la administración, mejoras u otras soluciones técnicas.

Junto al objeto es preciso incorporar al expediente el anteproyecto de explotación y de las obras precisas en cuanto la explotación de recursos o la actividad concerniente al servicio público concesionado.

**1.2.2 Gestión interesada:** se entiende aquella forma de gestión de un servicio público en que el gestor, comprometido en la prestación del servicio público, cuenta, de un lado, con la colaboración de la administración de otro; con una remuneración mínima significa una forma de interesamiento que se concreta en una cláusula en virtud de la cual cuando se producen beneficios por encima del mínimo asegurado, se atribuye al gestor una parte de ellos con el objeto de fomentar la prestación eficaz del servicio público encomendado.



De la gestión interesada podemos deducir que lo más importante es, sin duda el interés especial que existe entre el administrador y el gestor del servicio quien persigue no solamente el funcionamiento normal del servicio sino incluso el perfeccionamiento del mismo a través de esta especial forma de remuneración del gestor en cuanto el servicio logre un desarrollo más eficiente.

En conclusión podemos afirmar que lo importante en esta técnica de gestión es el interés del gestor en el buen funcionamiento del servicio, y este interés es lo que hace que se califique de interesado.<sup>16</sup>

**1.2.3 Concierto:** Aquí se permite convenir con una persona natural o jurídica la prestación de un servicio público, siempre que esa persona realice como propio de su giro o tráfico las prestaciones que caracterizan ese servicio.

El concierto en primer lugar, es un convenio o contrato y en segundo lugar, el concierto no origina una nueva persona jurídica, en tercer lugar, exige que los servicios que la corporación local contrata se encuentren ya instalados y en funcionamiento, de forma que esta se limita a utilizarlos.

Los sujetos del contrato son tres: **Primero** se encuentra el contratante o sea estamos hablando de la corporación local, en **segundo** lugar se encuentra el concertado o gestor del servicio que podrá ser otra entidad

---

<sup>16</sup> Soza Wagner. La gestión de los servicios públicos locales. Pág. 171



pública o un particular y **por último** tenemos al usuario o beneficiado con el servicio.<sup>17</sup>

**1.2.4 Arrendamiento:** Se dice que sólo podrán ser objeto de arrendamiento los servicios cuya instalación se hayan hecho directamente por la corporación o que sean propiedad de esta. Dicho en otras palabras la administración tiene como soporte para la actividad de este servicio instalaciones de su pertenencia, las cuales arrienda a un particular para que preste el servicio. Será utilizable esta forma de gestión cuando se hubieren de tener o cuando se tenga primordialmente en cuenta los intereses económicos de la corporación contratante en orden la disminución de los costos o aumentos de los ingresos o sea cuando represente beneficios.

**1.2.5 Sociedad mercantil y cooperativa legalmente constituida cuyo capital social sólo parcialmente pertenezca a la entidad local.**

El procedimiento de constitución de estas sociedades puede tener lugar por diferentes vías:

- 1) Por adquisición de la corporación local interesada de acciones de empresas ya constituidas, en proporción suficiente para compartir la gestión social.
- 2) Mediante la fundación de la sociedad con intervención de la corporación, en otras palabras es una sociedad mixta por la cual en su

---

<sup>17</sup> Soza Wagner. La gestión de los servicios públicos locales. Pág. 175.



fundación participan la corporación local junto a otros sujetos privados, en esta fundación se usan uno de los siguientes métodos o procedimientos:

- a) Suscripción pública de acciones.
- b) Concurso de iniciativas que supone la convocatoria de un concurso en que los concursantes deben formular respuestas con respecto a la corporación municipal y en particular en la futura sociedad.
- c) Por convenio con empresas únicas ya existentes, en el que se fijará el estatuto por el que hubiere de regirse en lo sucesivo; en estas sociedades la responsabilidad de la entidad local se limitará a lo que expresamente conste en la escritura de constitución sin que en ningún caso sea inferior al valor de los bienes o derechos aportados por la entidad local.<sup>18</sup>

## **1. MODELOS Y FORMAS DE GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES SEGÚN LA LEGISLACIÓN MUNICIPAL NICARAAGUENSE.**

Luego de haber abordado la clasificación hecha por la doctrina en cuanto a las formas de gestión de los servicios públicos locales, pasaremos a analizar como estos medios de gestión se representan dentro de nuestra legislación, específicamente en nuestra legislación municipal.

De previo observaremos los aspectos señalados por nuestra Constitución Política, sobre el tema.

---

<sup>18</sup> José Luis Rivero. Manual de Derecho Local. Pág. 342.



## ***2.1 Según la Constitución Política.***

Podemos señalar que nuestra Constitución Política en el art. 177 consagra el principio de autonomía municipal, al señalar que: **Los municipios gozan de autonomía política administrativa y financiera y esto les faculta para poder resolver necesidades de su población, con el fin de incidir en el desarrollo socio-económico de su circunscripción.**<sup>19</sup>

Basado en este principio de autonomía municipal, el municipio tiene una competencia genérica para la prestación de servicios públicos, lo cual tiene que ser regulado y reglamentado por la Ley 40-261 Ley de Municipios y su reglamento, planteando los mecanismos y formas de gestión de los mismos. De tal manera que el municipio según su desarrollo y capacidades puedan gestionar los servicios públicos locales de su población, de la forma que mas convenga para una mayor eficacia de los mismos dentro del marco de las diferentes técnicas que señala la doctrina y el derecho comparado español. Todo acorde a que la normación municipal se encuentre dentro de la legislación nacional como parte esencial del principio de legalidad de la actuación municipal.

---

<sup>19</sup> Constitución Política de Nicaragua. Arto. 177



## **2.2 Ley No. 40-261 Ley de Municipios.**

Esta Ley plantea de forma clara los dos modelos de gestión de los servicios públicos locales, tanto la gestión directa como la gestión indirecta, a los cuales nos referimos a continuación:

### **2.2.1 Gestión directa:**

#### **A) Gestión por la propia entidad local:**

Se puede decir que este modelo de gestión de los servicios públicos locales lo desarrolla directamente el gobierno municipal en donde este conoce de previo las necesidades primordiales de la población y son ejecutados con los recursos propios de la municipalidad, este modelo significa la gestión mayoritaria con que los servicios públicos son gestionados por la municipalidad y se refiere básicamente a los servicios de basura, construcción de calles, mantenimiento de parques, plazas, sitios históricos, etc. Todo de acuerdo al **Arto 7** de la ley de Municipios.<sup>20</sup>

#### **B) Empresa municipal:**

La ley No.40-261 Ley de Municipios en su arto.58, señala que los municipios podrán constituir empresas para la prestación de servicios públicos municipales cuya constitución debe ser presentada por el alcalde al Concejo para su aprobación. Este órgano será dirigido por gerentes o directores de la empresa municipal y su fin será obtener recursos para ser

---

<sup>20</sup> Ley No. 40-261 Ley de Municipios. Arto.7.



reinvertidos en la misma empresa o serán destinados a realizar obras, ampliaciones o mejoras de los servicios municipales, todos los excedentes que se generen por parte de la empresa serán libres de impuestos fiscales, los cuales deben ser incluidos dentro del presupuesto municipal para cumplir su fin<sup>21</sup>. Consideramos que es necesario reglamentar esta parte de la Ley de Municipios.

### **2.2.2 *Gestión indirecta:***

#### **A) *Concesión:***

La concesión como forma de gestión de los servicios públicos locales no es más que la celebración de un contrato en donde el municipio acuerda con un particular la ejecución de un servicio de interés público y social el cual deberá ser realizado en un plazo determinado. La Ley No. 40-261 Ley de Municipios señala en el arto.9 inc. b que el municipio en el ejercicio de su competencia podrá celebrar contratos y otorgar concesiones a personas naturales o jurídicas, de carácter privado previa licitación para que estos desarrollen proyectos que vayan encaminados a resolver las necesidades de la población, de conformidad con este cuerpo normativo se señala que estos contratos y concesiones deberán ser otorgados según los criterios que señale la ley de la materia, así como ser ratificados por el concejo municipal y se debe asegurar la calidad y equidad en la prestación del servicio.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> Ley No. 40-261 Ley de Municipios. Arto 58 y sgtes.

<sup>22</sup> Ley No. 40-261 Ley de Municipios. Arto. 9 inc. B



A la vez cuando la concesión otorgada por la Administración Central este destinada a la explotación de los recursos naturales ubicados dentro del territorio del municipio este, según el Arto. 27 de la Ley No. 217 Ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales y según la Ley No. 40-261 de Municipios Arto 7 inc.8 acápite a, el municipio deberá emitir su opinión respecto a esta concesión así como someter su aprobación por parte de la autoridad competente.<sup>23</sup>

Como podemos observar, la concesión constituye unos de los medios de gestión de servicios públicos que se usa con frecuencia por la municipalidad para poder resolver las necesidades de la población. En este sentido, el contratista se convierte en un gestor del servicio público que deberá ser cumplido en tiempo y forma par lograr un desarrollo adecuado del municipio y de esta manera dar una mayor eficacia a la gestión municipal.

#### **B) Contrato administrativo:**

Este modelo de gestión se presenta con mucha frecuencia dentro del quehacer de la ejecución de los servicios públicos locales. La ley No.40-261 Ley de Municipios en su arto.9 inc.a señala que el municipio puede contratar con otras instituciones del Estado la prestación de servicios que por su naturaleza puede ser realizado por esas instituciones estatales, para brindar un mejor servicio donde el municipio deberá observar la correcta

---

<sup>23</sup> Ley No. 40-261 Ley de Municipios. Arto. 7 inc.8 acápite A, Ley No.217 Ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, Arto.27



ejecución del servicio y que se desarrolle de conformidad a lo pactado para lograr satisfacer las necesidades de su población.<sup>24</sup>

En este sentido, también puede intervenir la empresa privada que posea el capital necesario para poder desarrollar el servicio que se necesita.

### **C) Mancomunidades.**

De acuerdo a la legislación municipal en el arto.12 de la Ley No. 40-261 Ley de Municipios expresa: el municipio puede de manera voluntaria organizarse a través de asociaciones municipales. La figura que se puede ejecutar es la de las mancomunidades, en donde dos o mas municipalidades se asocian con el propósito de desarrollar y cumplir de manera mas eficaz sus actividades. El objetivo es atacar un problema común, como por ejemplo el problema de la basura y de esta manera disminuir gastos, racionalizar y mejorar la calidad en la prestación de los servicios públicos.

Estas mancomunidades son según la Ley No. 40-261 Ley de Municipios, personas jurídicas de derecho público de prestación de determinados servicios municipales, para su creación es necesaria la aprobación por parte de la Asamblea Nacional y de los Concejos Municipales de cada municipio.<sup>25</sup>

### **D) Arrendamiento.**

Esta es una figura que dentro de la ley no se encuentra definida, pero que aunque no se señala es practicada por las municipalidades bajo el

---

<sup>24</sup> Ley No. 40-261 Ley de Municipios Arto.9 inc. A

<sup>25</sup> Ley No. 40-261.Ley de Municipios. Arto 12.



fundamento que la Municipalidad puede actuar en base al Derecho Público y privado independientemente de la finalidad del quehacer Municipal como es el caso cuando el servicio que se va a prestar tiene un interés colectivo y el bien es propiedad de la municipalidad.

### ***2.3 Según el decreto No.52-97 Decreto de Reglamento a la Ley de Municipios.***

Estos decretos carecen de mecanismos adecuados que ayuden a desarrollar de una forma más eficiente la gestión indirecta de los servicios públicos locales, es de hacer referencia puntual en este aspecto de que los decretos aquí referidos no son de ninguna ayuda para las Municipalidades, es por esto que la Municipalidades tendrían que esperar una reforma futura de estos decretos para poder tener las herramientas necesarias para llevar a cabo un correcto desempeño en la gestión de dichos servicios públicos.

#### ***2.3.1 Gestión indirecta:***

##### **A) Empresa municipal mixta.**

Podemos decir que este modelo de gestión indirecta que se señala en este decreto, es una empresa en donde se involucra tanto la municipalidad como la sociedad civil para resolver en conjunto las necesidades de la población y en donde se puede involucrar aparte del capital municipal el



capital privado, con el fin de lograr el desarrollo socio-económico del municipio y satisfacer las necesidades colectivas de la población por medio de una gestión mas eficiente.<sup>26</sup>

## ***2.4 Según el decreto No. 34-2000 de reforma al Decreto No.52- 97, Reglamento a la Ley de Municipios.***

### ***2.4.1 Consorcio:***

Este modelo de gestión indirecta se creó para dar cumplimiento a lo establecido en la Ley No. 40-261 Ley de Municipios en su arto. 12 estos consorcios pueden constituirse con entidades privadas que persigan fines de interés público, coincidentes con los de la administración local.

Estos consorcios adquirirán derechos y contraerán obligaciones par ala ejecución de obras que tengan interés común ya solicitud del incorporado en el mismo podrán vincularse temporalmente a estos consorcios, otras entidades centralizadas o descentralizadas a las que se refiere la Ley No. 290 Ley de Organización, Competencia y Procedimiento del Poder Ejecutivo todo esto para llevar a cabo el eficaz cumplimiento de sus actividades.<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> Decreto No. 52-97 Reglamento a la Ley de Municipios. Arto 97 y sgtes.

<sup>27</sup> Decreto No. 34-2000 Reforma al decreto No. 52-97 reforma a la Ley de Municipios.



## CAPITULO V

### **LA IMPORTANCIA DE LA INTERRELACIÓN DEL ESTADO CON LOS MUNICIPIOS Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y PLANES DE DESARROLLO E INVERSION MUNICIPAL EN LA GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES.<sup>28</sup>**

Las transferencias fiscales, planes de inversión municipal, participación ciudadana y función pública local, parecieran temas desconectados entre sí, pero encontramos que todo esto está íntimamente relacionado con la gestión de los servicios públicos locales.

En primer lugar debemos comprender que se entiende por transferencias a las municipalidades; a groso modo podemos decir que se trata del traspaso de recursos económicos del nivel central hacia los municipios con el objetivo de que las Alcaldías asuman además de sus propias competencias, también aquellas compartidas o concurrentes que sean delegadas por las instituciones del nivel central, y estas tienen por objeto establecer un sistema de transferencia presupuestaria a los Municipios para dar cumplimiento a lo estipulado en el arto.177 Cn. El cual establece la obligatoriedad del Estado de destinar un porcentaje suficiente del Presupuesto General de la República a los Municipios del País priorizando aquellos que tengan menos capacidad de ingreso.<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> Análisis Jurídico sobre Competencias Municipales, Sánchez C, Róger. Managua, 16/08/2004

<sup>29</sup> Ley No.466 Ley de Transferencias Presupuestarias a los Municipios de Nicaragua, Arto.1



En palabras más técnicas, las competencias concurrentes que tienen las municipalidades vinculadas con las instituciones del nivel central según la Ley del municipio y las leyes respectivas de cada sector comprenden básicamente la realización y promoción de programas, proyectos, normación y supervisión técnica, atención administrativa y mantenimiento del funcionamiento de algunos servicios públicos que brindan las instituciones del nivel central en el territorio, es por ello que las municipalidades en la práctica, además de realizar sus competencias propias con fondos propios, también por razones de demanda y prioridad local, han venido asumiendo con la participación de la comunidad, proyectos y acciones concretas que correspondían competencialmente a las instituciones estatales, lo cual ha venido siendo financiado en Alcaldías grandes, con fondos propios y cooperación externa y en alcaldías pequeñas y medianas solamente por cooperación externa o bien complementando y coordinando esfuerzo de forma subsidiaria con el FISE, IDR, proporcionando las Alcaldías como contrapartida ciertos montos o ayuda en especie, como mano de obra etc.

En vista de esto en el año 2004 se hizo efectiva la ley No.466 Ley de transferencias presupuestarias a las municipalidades empezando con el 4% del presupuesto anual de la República y la Ley No.475 Ley de Participación Ciudadana las que fortalecen el presupuesto municipal en materia de inversión de capital, fortalecimiento institucional, capacidad de gestión y respuesta de las Alcaldías para las necesidades de la colectividad según sus competencias propias y concurrentes para implementar políticas



y estrategias locales de desarrollo, administrando programas y proyectos nacionales de lucha contra la pobreza, en el ámbito de la autonomía y descentralización municipal.

Lo anterior determina el objeto y propósito de las Transferencias municipales, sobre lo cual según el arto. 3 de la Ley No. 466 Ley de Transferencias Presupuestarias a los Municipios de Nicaragua, se procura lo siguiente:<sup>30</sup>

- 1-Promover el desarrollo integral y armónico de las diversas partes del territorio nacional, conforme lo cual establece el arto. 179 de la Constitución Política.
- 2-Contribuir a la disminución del desequilibrio entre la capacidad de ingresos corrientes y el costo de la prestación de las competencias municipales.
- 3-Estimular la recaudación tributaria local y la eficiencia en la administración municipal.
- 4-Posibilitar la gestión e implementación de políticas y estrategias locales de desarrollo, en el marco de la autonomía municipal y facilitar la capacidad para administrar las políticas y programas nacionales de desarrollo y lucha contra la pobreza.
- 5-Contribuir a la transparencia en la gestión local, incentivando a la participación ciudadana y la auditoria social, en el presupuesto, los planes estratégicos, operativos y de inversión municipal.

---

<sup>30</sup> Ley No. 466 Ley de Transferencias Presupuestarias a los Municipios de Nicaragua, Arto.3



Por todos estos señalamientos hechos, podemos afirmar que las transferencias fiscales que el Estado destinada para las Alcaldías son necesaria por dos razones fundamentales:

En primer lugar en el caso de que los municipios recaudaran sus impuestos (fuentes de ingresos propios) de la manera más eficiente posible, dichos ingresos serían insuficientes para enfrentar los desafíos y necesidades del desarrollo local. En ciertos casos esos ingresos serían insuficientes para asegurar un nivel mínimo de administración y gestión de los servicios públicos locales.

En segundo lugar las transferencias son necesarias porque existe un límite con respecto a número y tipo de impuesto cuya responsabilidad y manejo puede ser transferida a la autoridad municipal.

En tal caso lo que el gobierno central pretende es que los municipios cuenten con un mínimo de recursos autónomamente programables e independientes de otros programas nacionales (FISE, IDR) para poder desarrollar e implementar políticas locales de desarrollo municipal encaminadas a promover una mayor gestión de los servicios públicos y de esta manera hacerlo de una forma más eficiente y eficaz.

Las transferencias fiscales apuntan a resolver un problema de desequilibrio entre las responsabilidades propias y concurrentes que tienen las alcaldías municipales y los recursos económicos con que estas cuentan, específicamente las transferencias apuntan a resolver la problemática que



presentan los municipios de promover el desarrollo y prestación de los servicios públicos locales y los recursos económicos que no siempre están adecuados a las necesidades del desarrollo local.

El desarrollo local de los municipios se puede lograr con la asignación de recursos necesarios provenientes del nivel central, así como de las competencias que pueden desarrollar los mismos para poder brindar de manera más eficiente la Gestión de los servicios Públicos Locales.

La distribución de los recursos económicos se relaciona con la descentralización fiscal como sector clave para una mayor eficiencia en el manejo de los recursos económicos de la nación, implica pues una distribución de recursos de acuerdo a las competencias o servicios prestados.

La asignación de competencia proporciona al gobierno municipal, autonomía política, financiera y administrativa con el fin de mejorar la calidad de los servicios públicos locales a través de una mayor eficiencia asignativa. Es decir, ***quien debe tener la competencia de acuerdo a quien debe hacer qué***, para que en todo caso la prestación de los servicios públicos locales se haga a través de los diferentes modelos de gestión contemplados en la ley de municipios como por ejemplo la concesión, la contratación, o la gestión directa etc.

En cuanto a los planes de inversión municipal que llevan a cabo las Alcaldías se dice que debe estar caracterizada por una amplia claridad de propósitos y una gerencia audaz y eficiente. La capacidad gerencial de las Alcaldías municipales es una condición vital para los planes de desarrollo



local que permitan integrar las políticas y estrategias locales de crecimiento económico; las inversiones municipales son financiadas por diferentes fuentes, siendo estas recursos propios de la recaudación municipal, donaciones y transferencias municipales, estos recursos son invertidos en proyectos de desarrollo de las comunidades locales para la eficiencia en la gestión de los servicios públicos.

Esta gestión de los servicios públicos locales es incluida en el plan de inversión anual de las alcaldías municipales a través de un proceso de participación ciudadana llevado a cabo por las propias entidades municipales por medio de los comités de desarrollo comunal y los cabildos municipales, los cuales tienen como objetivo primordial promover la participación ciudadana en los planes de desarrollo municipal para gestionar de manera más eficiente y eficaz de los servicios públicos locales.

Por lo que hace a las competencias concurrentes y luego el análisis a la Ley de Municipios (Ley No. 40-261 y de las Leyes sectoriales como la Ley No. 290) podemos señalar que el municipio se interrelaciona con las instituciones del nivel central, para brindar de manera más eficiente la gestión de los servicios públicos locales. Dentro de estas competencias concurrentes que el municipio puede desarrollar con los ministerios y entes gubernamentales del nivel central, están las siguientes:



Al municipio se le asigna la competencia de promover la salud y la higiene comunal, según el Arto. 7 Inc. 1 de la Ley No. 40-261 Ley de Municipios, en este Arto. se plasman las siguientes competencias municipales:

- \*Recolección de desechos sólidos. (Arto.7 inc.1, A)
- \*Drenaje pluvial y eliminación de charcas. (Arto.7 inc.1, B)
- \*Coordinar la construcción y mantenimientos de puestos y centros de salud urbanos y rurales.(Arto.7 inc.1, C)
- \*Promover y participar en las campañas de higiene y salud preventiva, en coordinación con los organismos correspondientes.(Arto.7 inc 1, D)
- \*Cumplir y hacer cumplir el funcionamiento seguro e higiénico de mercados, rastros, y lavaderos públicos.(Arto.7 inc.2 )
- \*Donde no hubieren rastros ni lavaderos públicos, el municipio deberá crearlo dictando las normas de administración, uso y ubicación de los mismos.(Reglamento arto.9)

Todas y cada unas de estas competencias pueden ser desarrolladas por el municipio en coordinación con el Ministerio de Salud (MINSa) de conformidad a lo que señala la Ley No. 290 Ley de Organización, Competencia y Procedimiento del Poder Ejecutivo, que en su cuerpo normativo señala en su Arto. 25, Inc. 5, faculta a este ministerio para expedir las normas e instrumentos de modelo de gestión institucional, así como lo requerido para adelantar la descentralización, desconcentración y delegación del sector salud.



El Arto. 26, Inc. 6 de la Ley No. 290 Ley de Organización, Competencia y Procedimiento del Poder Ejecutivo le faculta al Ministerio de Salud para organizar y dirigir los programas, servicios y acciones de salud de carácter preventivo y curativo y promover la participación de las organizaciones sociales en la defensa de la misma.

Esta coordinación de las municipalidades con el MINSA permitirá que con las asignaciones de recursos necesarios las municipalidades pueden asumir competencias en materia de administración de puestos y centros de salud, campañas de vacunación y campañas de higiene y salud preventiva para brindar un mejor servicio y de esta forma dar un buen servicio en sus comunidades.

En la coordinación que se desarrollen entre el municipio y el MINSA, también pueden formar parte de esta coordinación interinstitucional los organismos de la administración central como el FISE y el INIFOM.

Otro ministerio del nivel central que se puede coordinar con el municipio es el Ministerio de Educación, Cultura y Deportes (MECD) en cuanto a lo que se refiere a las competencias de cultura, deporte y recreación, que se le señala al municipio en la Ley No. 40-261, Ley de Municipios, que señala en su arto. 7:



- \*Mantenimiento de Museos, Monumentos, Sitios Históricos. (inc.6, A)
- \*Impulsar la construcción, mantenimiento, administración de Bibliotecas. (inc.6, B)
- \*Impulsar la construcción y mantenimiento de campos y canchas deportivas. (inc.6,C)
- \*Promover los derechos humanos de la niñez y la mujer.( inc.10)
- \*Promover programas para garantizar los derechos humanos especialmente en los sectores mas vulnerables: niños, mujeres, jóvenes y personas de la tercera edad.(Reglamento arto.13)

Esta coordinación entre el municipio y el MECD se puede lograr en cumplimiento al Arto. 23, Inc. F, I, J de la Ley No. 290 que faculta a este ministerio para:

\*Coordinar la participación de la familia, los gremios, las comunidades, gobiernos locales y las organizaciones sociales en la educación a través de las instancias establecidas en la Ley correspondiente.

\*Promover la cultura enfatizando en el patrimonio cultural nicaragüense.

\*Promover el deporte en todas sus manifestaciones. Esta coordinación de las municipalidades con el MECD permitirá a los municipios asumir la competencia de administrar escuelas de primaria, urbanas y rurales, institutos de educación secundaria, técnico medio, vigilar controlar centros de estudios concesionados o no. Administrar bibliotecas, museos, casas de cultura, bienes y patrimonios históricos y administrar estadios, gimnasios o



canchas siempre y cuando a los municipios se les transfiera los recursos necesarios para brindar estos servicios.

En esta coordinación de los municipios pueden intervenir gente de la organización central como el FISE, MIFAM, INJUDE, INIFOM.

La Ley No.40-261 Ley de Municipios señala en el arto. 7 la competencia de prestación de los servicios básicos de agua, alcantarillado sanitario.

El municipio puede desarrollar estos:

- \*Construir, dar mantenimiento y administrar los acueductos municipales y las redes de abastecimiento domiciliario en el municipio. (inc.7, A)
- \*Construir, dar mantenimiento y administrar la red del alcantarillado sanitario, así como el sistema de depósitos y tratamiento de las aguas negras del municipio. (inc.7, B)

Estas competencias se pueden desarrollar en coordinación con ENACAL que se encuentra facultado por la Ley No. 297 en su Arto. 4. Señala que los servicios públicos de agua potable y alcantarillado incluyen la explotación como producción y distribución de agua potable y la recolección de aguas servidas y correspondiente disposición a la vez en el Arto. 12 de la Ley No. 297 establece que las concesiones otorgan el derecho de usar bienes de los estados públicos o municipales para



construir o instalar infraestructuras sanitarias. En el caso de las empresas concesionarias estatales podrán compartir o delegar la administración en empresas estatales de carácter municipal.

Pueden participar en la coordinación entre el municipio y ENACAL en la ejecución de estas competencias órganos de la administración como el FISE y esto le permite al municipio desarrollar competencias de administración en el servicio de agua potable por si solo o asociado con varios municipios. Administrar la red de alcantarillado sanitario y el depósito y tratamiento de aguas negras.

El desarrollo de estas competencias, el municipio podrá ejecutarlas en coordinación con ENACAL y FISE.

La Ley No. 40-261 Ley de municipios señala en el arto.7 la competencia municipal sobre la energía eléctrica. En tal sentido el municipio puede:

\*Construir, dar mantenimiento y administración a las redes de abastecimiento de energía a nivel domiciliario y público en el municipio.  
(inc.7, C)

Esta competencia municipal, puede ser desarrollada por el municipio en coordinación con el ente del nivel central que es el INE, a quien la Ley No. 272 Ley de la Industria Eléctrica en su Arto. No. 22 establece:



“La generación de energía eléctrica consiste en la producción de la electricidad mediante el aprovechamiento y transformación de cualquier energía.” A la vez el Arto. 23 del mismo cuerpo de Ley señala : “La construcción, instalación, mantenimiento y operación de centrales de generación eléctrica esta permitida a todos los agentes económicos calificados, siempre y cuando no constituyan peligro para la seguridad de las personas, la propiedad y el medio ambiente”. En el desarrollo de esta competencia ya sea por parte del municipio o por el INE, puede tener incidencia en el desarrollo de las mismas entes del nivel central como el CNE, y a parte de esto puede intervenir UNION FENOSA, para que el municipio tenga la capacidad de desarrollar las competencias siguientes:

- \*Prestar el servicio de energía en la zona no concesionada (Transmisión, no generación).
- \*Construir redes de abastecimiento en el área rural con cooperación extranjera, trasladando a UNION FENOSA, vía contrato oneroso la gestión y mantenimiento del servicio.

La Ley No. 40-261 Ley de Municipios en el arto.7, establece la competencia municipal de desarrollo del transporte y las vías de comunicación, lo que le permite al municipio:

- \*Construir y dar mantenimientos a puentes y caminos vecinales e intermunicipales.(inc.12,A)
- \*Regular y controlar el servicio de transporte colectivo.(inc.12, B)
- \*Administrar puertos fluviales y lacustres (inc.12, C)



Estas competencias la puede desarrollar el municipio en coordinación con el Ministerio de Transporte en Infraestructura a quien lo faculta la Ley No. 290 Ley de Organización, Competencia y Procedimiento del Poder Ejecutivo en su art. 25 señala:

- \*Organizar y dirigir la ejecución de políticas sectoriales y coordinar la planificación indicativa con el ministerio de Gobernación y los municipios en los sectores de tránsito, transporte e infraestructura.
- \*Dirigir, Administrar y supervisar la conservación y desarrollo de la infraestructura del transporte.
- \*Supervisar el cumplimiento de las normas sobre seguridad, higiene y comodidad de los medios de transporte en todas sus modalidades.
- \*Formular y establecer las políticas tarifareas de transporte público.
- \*Conceder la administración, licencia y permiso para los servicios de transporte público.
- \*Autorizar la construcción de puertos marítimos, lacustre, cabotaje y fluviales, terminales de transporte terrestres y aéreos.
- \*Formular, proponer y supervisar la aplicación de normas técnicas nacionales del sector de la construcción, viviendas y desarrollo urbano, este ultimo en coordinación con el municipio.

En la ejecución de estas competencias que en coordinación realicen el municipio con el MTI pueden intervenir antes del nivel central como el



FISE, el IDR, ENP lo que le permitiría al municipio asumir competencias tales como:

- \*Mantenimiento y aplicación de caminos rurales.
- \*Mantenimiento y mejoras de caminos pavimentados internos, caminos de circunvalación, caminos de acceso a las playas, etc.

La Ley No.40-261 Ley de Municipios establece en su arto.7 la competencia municipal de: Participar en el desarrollo socio económico municipal. Esta se puede desarrollar por el municipio de la siguiente manera:

- \*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.(inc.8,A)

Esta competencia puede ser desarrollada por el municipio en coordinación con el ministerio de Fomento, Industria y Comercio (MIFIC) que la señala en la Ley No. 290 Ley de Organización, Competencia y Procedimiento del Poder Ejecutivo en su arto. 22 el cual le faculta para:

- \*Administrar el uso y explotación de los siguientes recursos naturales del estado: Minas y Canteras, Los Bosques en tierras estatales, Recursos



Pesqueros y las Aguas, todo mediante el régimen de concesiones y licencias vigentes, con formas técnicas del MARENA.

Esto permitirá al municipio desarrollar competencias tales como: La Administración de Minas de Oro y Plata, Canteras, Yesos y Cal, Arena, etc. en coordinación todo esto con el MIFIC. (*Ver cuadro comparativo de competencias concurrentes en Anexos*)

Cabe señalar de manera muy puntual la importancia que tiene para las municipalidades, que las transferencias de competencias vayan acompañadas de los recursos económicos necesarios para hacerle frente a estos nuevos retos, pues sin los recursos económicos y los mecanismos legales necesarios los municipios no estarán en la capacidad de desarrollarse ni podrán suplir las necesidades de sus localidades.

En la Ley 40-261 Ley de Municipios en su arto.52 establece que los municipios elaboraran y aprobaran anualmente su presupuesto en el que se consignaran egresos e ingresos atendiendo estrictamente al equilibrio entre ambos.

En cuanto a los gastos del presupuesto anual como se dijo anteriormente se hacen en base a un informe conocido como *Plan de Inversión Anual (PIA)* en el cual se especifican los montos y las obras a realizar por las alcaldías municipales, el mecanismo para poder plasmar



estas obras en el plan de inversión anual se hace primeramente con la llamada participación ciudadana a través de los comités de desarrollo municipal o comunal y también de los cabildos municipales en los cuales la población plantea sus inquietudes acerca de las necesidades prioritarias que las comunidades tienen. Estas necesidades son evaluadas por técnicos y autoridades de las alcaldías municipales y así poder establecer cuales son las obras a llevar a cabo anualmente por la alcaldía basados en un orden de prioridad en base a las necesidades que las comunidades plantean.

Por lo que hace a la Función Pública y la Gestión de los Servicios Públicos Locales, es importante señalar que en la Ley No. 502 Ley de Carrera Administrativa Municipal se contemplen parámetros de ingreso al cargo de funcionario público para las municipalidades esto no se lleva a cabo, esta ley esta constituida para que los aspirantes a funcionarios públicos cumplan con ciertos principios de ingreso como el de mérito, capacidad etc. Sin embargo esto no se cumple pues los funcionarios que ingresan a la administración pública municipal son escogidos de manera directa por los Alcaldes, Concejos Municipales y Sindicato de Trabajadores, obstaculizando de esta manera el ingreso de personas capacitadas para ejercer el cargo de funcionario público de una manera eficiente y eficaz.

Se calcula que los nuevos alcaldes elegidos para el periodo 2005-2009 han despedido al 60% de los técnicos capacitados previamente por el



INIFOM lo que trae como consecuencia un desconocimiento de parte de algunas alcaldías sobre asuntos de sostenibilidad cuando estas cuentan con un gran potencial de recaudación de impuestos, impidiendo de esta manera el desarrollo de más inversión con recursos propios.

Esta Ley( Ley No.502 Ley de Carrera Administrativa Municipal) señala que el servidor público debe actuar con imparcialidad y honestidad, guiados por una cultura de servicio a los pobladores, con el fin de mantener una adaptación técnica y organizativa acorde a lo que requieran las realidades y las necesidades locales, esta situación de los despidos trae como consecuencia que al excluir a las personas capacitadas para desempeñar el cargo de servidor público e incluir al nuevo funcionario público sin conocimientos previos, no se logre cumplir con los planes y proyectos que se pensaban ejecutar y esto produce como consecuencia que la gestión de servicios públicos locales no se lleve a cabo de una manera eficiente y eficaz.

Una de las áreas más afectadas por este aspecto es el área de servicios públicos municipales, que no permite que las alcaldías dejen de depender de las transferencias otorgadas por el gobierno central.

Y por ultimo para concluir el tema cabe señalar que las municipalidades han hecho esfuerzos permanentes de capacitar a los técnicos y funcionarios públicos de las alcaldías con el propósito de que a la hora de tomar decisiones el Alcalde, los funcionarios, técnicos y el Concejo municipal lo hagan de la manera más eficiente en pro del



desarrollo de sus respectivas municipalidades, en coordinación con INIFOM, y otros órganos del nivel central como la Contraloría General de la República quien en coordinación con la Agencia de Cooperación Técnica Alemana(CTZ) y la Asociación de Municipios(AMUNIC) tratan de promover dentro de las municipalidades la práctica de auditorias externas de la gestión municipal con el objetivo de que estas lleven un mejor control de sus cuentas y puedan brindar de manera más eficiente los servicios públicos locales.



## CONCLUSIÓN

Para finalizar nuestro trabajo investigativo, solo nos resta plantear de forma resumida las conclusiones a las que hemos llegado a lo largo de los diferentes temas abordados siendo estas las siguientes:

1) Por lo que respecta a la Función Pública tenemos que reconocer que las formas de ingreso a ésta, planteadas en la ley No.502 Ley de Carrera Administrativa Municipal son totalmente irrelevantes al momento de ingreso de los nuevos funcionarios públicos, ya que en visitas realizadas a las Alcaldías de León, Telica, Posoltega, Chinandega pudimos constatar que no se practican ningún sistema técnico de ingreso, las personas que ingresan a los puestos públicos de las Alcaldías lo hacen a través de una selección directa ya sea por el Alcalde, el Concejo Municipal, el partido al cual pertenece el Alcalde o el Sindicato de los Trabajadores.

Esto debilita la gestión de los servicios públicos locales, pues la mayoría de funcionarios que ingresan a la carrera administrativa municipal, son personas que carecen de experiencia en la gestión de los servicios públicos, ya que los funcionarios con verdadera experiencia y capacidad en el fortalecimiento de las municipalidades, han sido despedidos y en su lugar han ingresado estos funcionarios carentes de conocimiento en materia local.



2) La remoción de personal en las Alcaldías trae como consecuencia una carga económica extra tanto por las mismas Alcaldías como por los órganos del nivel central (INIFOM, CGR), ya que para capacitar a estos nuevos funcionarios se debe de invertir tiempo y recursos económicos, lo que muchas veces en las Alcaldías y en las Instituciones del Nivel Central carecen de ellos, provocando de esta forma que la Gestión de los servicios Públicos que se brindan no se hagan de forma eficiente, y así no se podrán satisfacer las necesidades de la población.

3) La participación ciudadana es esencial en la gestión de los servicios públicos locales, actualmente en los municipios se esta practicando con mas fuerza la política de tomar en cuenta la opinión de la ciudadanía a través de cabildos municipales y comités de desarrollo comunal, lo cual abre una puerta a la ciudadanía para que esta pueda expresar de manera directa a los funcionarios y autoridades municipales, sus inquietudes y necesidades mas urgentes y que de esta forma se trate de dar respuesta de una manera mas eficiente a estas necesidades y con esto hacer más eficiente la gestión de los servicios públicos locales.

4) Por lo que hace a la forma de gestión de los servicios públicos que las municipalidades brindan a la ciudadanía según la ley de municipios; podemos decir que las alcaldías gestionan mayoritariamente los servicios públicos de una forma directa, en otra palabra es una gestión llevada a cabo por la propia entidad local esto debido, a una deficiencia financiera y de



infraestructura; y por falta de normación legal y reglamentaria lo que resulta paradójico que las municipalidades sean entidades autónomas descentralizadas y su gestión respecto a los servicios públicos sean básicamente centralizada.

5) Existe el criterio y paradigma en las autoridades municipales que los servicios locales sean prestados principalmente por las entidades locales por ejemplo la recolección de la basura, mantenimiento y reparación de las calles, provocando esto una mala gestión de los servicios pues ni la alcaldía por falta de financiamiento y de infraestructura ni entidades privadas por falta de una descentralización municipal llevan a cabo una correcta gestión de los servicios públicos locales.

6) Actualmente se esta llevando a cabo un proceso de descentralización, transfiriendo recursos desde el nivel central a las municipalidades con el objetivo de que estas puedan cumplir las obligaciones contenidas en el arto. 7 de la Ley No 40 -261 Ley de Municipios, sin embargo observamos que además de los recursos se pretenden transferir competencias que actualmente pertenecen a las instituciones del nivel central lo cual provocara un desequilibrio entre lo que es la capacidad financiera y administrativa de las municipalidades y a las competencias propias y concurrentes que ellas tienen. Estas competencias concurrentes que pueden llevarse a cabo entre las Alcaldías y las Instituciones del nivel central se pueden ejecutar dentro del Municipio



siempre y cuando se les transfieran los recursos económicos y los mecanismos legales que le permitan de manera eficiente llevarlos a cabo y se creen los mecanismos normativos necesarios para que puedan con estas municipalidades con las instituciones de cada sector ya que cabe señalar que en nuestra legislación no existen mecanismos legales que permitan la coordinación expresa entre Alcaldías y Órganos de la Administración central provocando ésto un vacío legal en la Gestión de los Servicios Públicos.

7) En la actualidad, las Alcaldías tienen enormes problemas en la recaudación de los impuestos por tres razones:

La primera es que los ciudadanos tienen una cultura de no pago de los impuestos municipales, segundo existe una desactualización del catastro, trayendo como consecuencia un déficit presupuestario en las Alcaldías de nuestro País y tercero, pudimos percibir en las Alcaldías que visitamos que existen problemas en el manejo y administración de los recursos provenientes de los impuestos. Todo esto provoca que los servicios Públicos no se lleven a cabo de manera eficiente.



### **RECOMENDACIONES.**

1) Creemos que es prudente recomendar, que las alcaldías municipales den una verdadera aplicación a la ley No.502 Ley de Carrera Administrativa Municipal ya que al procurar la entrada de personas que cumplan los requisitos de ingresos a la carrera municipal se estará fortaleciendo el eficiente desempeño de los funcionarios públicos en las alcaldías municipales, lo que significa un mejor desempeño de las administraciones municipales en la gestión de los servicios públicos locales. Consideramos que como política pública municipal las Municipalidades deben de procurar la estabilidad y permanencia en el cargo a aquellos funcionarios que estén realmente capacitados para realizar sus funciones, pues no es prudente despedir a aquellos elementos que han sido capacitados para llevar a cabo el correcto desempeño de la función pública en las alcaldías municipales.

2) La participación ciudadana es un punto clave en la gestiona de los servicios públicos locales, sin embargo creemos que la forma en que las alcaldías procuran tomar en cuenta la opinión de los ciudadanos deberían ser mas publicitadas, pues no siempre se toma en cuenta la opinión de los involucrados, o sea los ciudadanos a los cuales les incumbe la elaboración de un determinado proyecto de desarrollo que será incluido en el plan de desarrollo anual que las alcaldías llevan a cabo en un periodo determinado.



3) Recomendamos que es necesario crear mecanismos legales de coordinación entre las municipalidades y los Órganos del Nivel Central para desarrollar las competencias concurrentes que los Municipios están capacitados para ejercer de forma coordinada con las instituciones del Nivel Central o asumir aquellas que puedan ser delegadas previo la asignación de recursos económicos para su ejecución.

4) Las alcaldías deberán mejorar lo referente a la administración de las transferencias municipales para que de esta forma se logre maximizar estos recursos económicos encausados a mejorar los servicios públicos de la municipalidades, por lo tanto se deberán hacer esfuerzos para que la Contraloría General de la República regule la utilización de las transferencias que se le hacen a las municipalidades, implementando programas de evaluación, auditorias y vigilancias sobre estos recursos.

5) Algunos servicios públicos locales deberían ser gestionados de manera indirecta pues de esta forma se ayudaría a descentralizar y solventar los programas financieros de los municipios un poco la forma en que se gestionan algunos servicios públicos y así gestionarlo de una manera más eficiente. Desarrollar proyectos pilotos e intercambios de experiencias.

6) Se deben de llevar a cabo procesos de modernización y actualización de los catastros municipales ya que existe una enorme pérdida de recursos económicos que deben ser percibidos por las Municipalidades, aparejado a



esto se debe de procurar que las Alcaldías gestionen el cobro de una manera mas beligerante. Por otro lado se deben de superar los problemas de administración interna de dichos recursos ya que en algunas Alcaldías estos no son administrados correctamente para que de esta forma se subsanen los déficit presupuestario que las Alcaldías tienen.

7) Recomendamos que es necesario reformar la Ley No 40-261 Ley de municipios así como el decreto No 52-97 Reglamento a la Ley de municipios para dotar a las Municipalidades de los recursos y mecanismos legales que le permitan brindar la gestión de los servicios públicos locales de una manera más eficaz.



## BIBLIOGRAFIA

### OBRAS CITADAS

- 1.) Bermejo, José Luís —————> Derecho Administrativo, parte especial. Editorial CIVITAS, Madrid, España.
- 2.) Escorcia, Jorge Flavio —————> Derecho Administrativo. Primera parte, primera edición. LEON 2002.
- 3.) Parada, Ramón —————> Derecho Administrativo I(Parte general) Editorial Marcial Pons(Madrid 1992)
- 4.) Rivero, Ysern, José Luís —————> Manual de Derecho Local. Tercera Edición. Editorial CIVITAS, Madrid, España, 1996.
- 5.) Rizo Oyangure, Armando —————> Manual elemental de Derecho Administrativo. Editorial Universitario. UNAN – LEON, 1992.
- 6.) Sosa Wagner, Francisco —————> La gestión de los servicios Públicos locales. Tercera Edición. Editorial CIVITAS, Madrid, España, 1997.



- 7.) Hernández Martínez, Araceli —————> Tesis de la Función Pública en Nicaragua. UNAN- LEON, 1997.
- 8.) Sánchez C. Róger —————> Informe de consultaría, análisis Jurídico sobre las competencias municipales, Managua, 16/08/2004.
- 9.) Boletín Informativo, Comisión Sectorial para la descentralización. Volumen I, Marzo del año 2000.
- 10.) La Prensa, 17/05/2005 nacionales.
- 11.) Constitución Política de Nicaragua —————> Décima Edición, Año2000 Editorial Jurídica.

## **LEYES**

- 12.) Ley No. 40-261: Reforma e incorporaciones a la Ley No. 40: Ley de Municipios, Gaceta No. 62 26/08/1997.
- 13.) Decreto No. 52-97: Reglamento a la Ley de Municipios, Gaceta No. 171, 11/09/1997.
- 14.) Decreto No. 34-200, Reforma al Decreto No. 52-97: Reglamento a la Ley de Municipios, Gaceta No. 81, 2/5/2000.
- 15.) Ley No. 290, de Organización, Competencia y Procedimiento del Poder Ejecutivo, Gaceta No. 102, 3/06/1998.



16.) Decreto No. 71-98, Reglamento a la Ley No. 290: Ley de organización, competencia y procedimiento del poder ejecutivo, Gaceta No. 205, 30/10/1998.

17.) Ley No. 466, Ley de Transferencia presupuestarias a los Municipios de Nicaragua, Gaceta No. 157, 20/08/2003.

18.) Ley No. 475, Ley de Participación Ciudadana, Gaceta No. 241, 19/12/2003.

19.) Decreto No. 8-2004, Reglamento de la Ley No. 475, Ley de participación ciudadana, Gaceta No. 32, 16/02/2004.

20.) Ley No. 502, Ley de carrera administrativa municipal, Gaceta No. 244, 16/12/2003.

21.) Ley No. 476, Ley del Servicio Civil y de la carrera administrativa, Gaceta No. 235, 11/12/2003.

22.) Decreto No. 87-2004, Reglamento de la Ley del Servicio Civil y la carrera administrativa, Ley No. 476, Gaceta No. 153 del 6/8/2004.

23.) Ley No. 217, Ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, Gaceta No. 105, del 6/6/1996.

**Anexos**

**COMPETENCIAS SECTORIALES CONCURRENTES ENTRE EL MUNICIPIO E INSTITUCIONES DEL NIVEL  
CENTRAL CON PROPUESTA DE TRASPASO A LAS MUNICIPALIDADES SEGÚN LA LEY 290, LEYES  
SECTORIALES Y LEY 40-261 DEL MUNICIPIO**

<b>Competencias Municipales</b>	<b>Ley de Municipio/Reglamento</b>	<b>Ministerio, entes gubernamentales por sector</b>	<b>Organismos de la Administración central que ejecuta programas/proyectos en el territorio</b>	<b>Competencias Programas/ Proyectos Factibles a asumirse por las municipalidad</b>
Promover la salud y la higiene comunal  Recolección de desechos sólidos	Ley Art. 7 <sup>o</sup> 1)a	MINSA: Ley 290 arto 25 numeral 5 expedir las normas e instrumentos de modelo de gestión institucional así como los requeridos para adelantar la descentralización, desconcentración y delegación del sector salud.  Arto 26. Literal 6 organizar y dirigir los programas, servicios y acciones de salud de carácter preventivo y curativo y promover la participación de las organizaciones sociales en la defensa de la misma	FISE / MINSA	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Administración de los puestos y centros de salud (excepto hospitales).</li> <li>➤ Campaña de vacunación.</li> <li>➤ Campaña de higiene y salud preventiva.</li> </ul>
Drenaje pluvial y eliminación de charcas	Ley Art. 7 <sup>o</sup> 1)b			
Coordinar la construcción y mantenimiento de puestos y centros de salud urbanos y rurales	Ley Art. 7 <sup>o</sup> 1)c		MINSA	
Promover y participar en las campañas de higiene y salud preventiva, en coord. Con org. Competentes	Ley Art. 7 <sup>o</sup> 1)d		MINSA	
Cumplir y hacer cumplir el sancionamiento seguro e higiénico de mercados, rastros y lavaderos públicos	Ley Art. 7 <sup>o</sup> 2)		MINSA	
Donde no hubiere rastros ni lavaderos públicos, el municipio deberá crearlos dictando las normas de administración, uso y ubicación de los mismos	Reglam. Art. 9		FISE, INIFOM	

<b>Cultura, deporte y recreación</b>	Ley Art. 7° 5)	<b>MECD:</b> Ley 290 arto 23 (f) coordinar la participación de la familia los gremios la comunidad, gobiernos locales y las org. Sociales en la educación a través de las instancias establecidas en la ley correspondiente. (i) promover la cultura enfatizando el patrimonio cultural Nic. (i) promover el deporte en todas sus manifestaciones.	INIFOM	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Administración escuelas de primaria urbana y rurales. Instituto de educación secundaria, técnico medio. Vigilar y controlar centros de estudios concesionados o no.</li> <li>➤ Administrar. bibliotecas, museos, casas de cultura vienes y patrimonio histórico.</li> <li>➤ Administrar estadios, gimnasios y canchas.</li> </ul>
Mantenimiento de museos, monumentos, sitios históricos	Ley Art. 7° 5) a)		INIFOM. FISE	
	Ley Art. 7° 5) h)		MECD	
	Ley Art. 7° 6)		MECD	
	Ley Art. 7° 5) a)		MECD	
Impulsar la construcción, mantenimiento, administración de bibliotecas	Ley Art. 7° 5) b)		MECD,.FISE	
Impulsar la construcción y el mantenimiento de campos y canchas deportivas	Ley Art. 7° 5) c)		MIFAM	
Promover los derechos humanos de la niñez y la mujer	Ley Art. 7/10			
Promover programas para garantizar los derechos humanos especialmente en los sectores mas vulnerables, niños, mujeres, jóvenes y personas de la tercera edad	Reglam. Art 13	MIFAM INIM-INJUDE		

<b>La prestación de los servicios básicos de agua, alcantarillado sanitario.</b>	Ley Art. 7 <sup>o</sup> /7)	ENACAL: Ley 297 arto 4 los servicios públicos de agua potable y alcantarillado incluyen la explotación producción y distribución de agua potable y la recolección de aguas servidas y su correspondiente disposición. Arto 12 las concesiones otorgan el derecho de usar bienes del estado públicos o municipales para construir o instalar infraestructura sanitaria... En el caso de empresas concesionarias estatales podrán compartir o delegar la administración en empresas estatales de carácter municipal.	ENACAL FISE	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Administrar el servicio de agua potable por si solo o asociado a varios municipios.</li> <li>➤ Administrar la red de alcantarillado sanitario.</li> <li>➤ Administrar el depósito y tratamiento de aguas negras.</li> <li>➤ Se exceptúan las zonas que están concesionadas así como los casos particulares en que la comunidad administrar este servicio.</li> </ul>
Construir, dar mantenimiento y administrar los acueductos municipales y las redes de abastecimiento domiciliario en el municipio	Ley Art. 7 <sup>o</sup> /7) a)			
Construir, dar mantenimiento y administrar la red de alcantarillado sanitario, así como el sistema de depósito y tratamiento de las aguas negras del municipio	Ley Art. 7 <sup>o</sup> /7) b)		ENACAL FISE	
<b>Energía eléctrica</b>				
Construir, dar mantenimiento y administrar las redes de abastecimiento de energía a nivel domiciliario y público en el municipio	Ley Art. 7 <sup>o</sup> /7) c)	INE: Ley 272. Arto 22: la generación de energía eléctrica consiste en la producción de la electricidad mediante el aprovechamiento y transformación de cualquier energía. Arto 23: la construcción, instalación, mantenimiento y operación de centrales de generación eléctrica esta permitida a todos los agentes económicos calificados, siempre y cuando no constituyan peligro para la seguridad de las personas la propiedad y el medio ambiente.	ENEL CNE	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Prestar servicios de energía en las zonas no concesionadas (transmisión, no generación).</li> <li>➤ Construir redes de abastecimiento en el área rural con cooperación externa, trasladando a UNION-FENOSA vía contrato oneroso la gestión y mantenimiento del servicio</li> </ul>

Desarrollar el transporte y las vías de comunicación	Ley Art. 7/12)	<b>MTI:</b> Ley 290 artículo 25: a) Organizar y dirigir la ejecución de políticas sectoriales y coordinar la planificación indicativa con el Ministerio de gobernación y los municipios en los sectores de tránsito, transporte e infraestructura b) Dirigir, administrar y supervisar la conservación y desarrollo de la infraestructura de transporte. c) Supervisar el cumplimiento de las normas sobre seguridad, higiene y comodidad de los medios de transporte en todas sus modalidades. d) formular y establecer las políticas tarifarias de transporte público. e) Conceder la administración licencia y permiso para los servicios de transporte público. f) Autorizar la construcción de puertos marítimos lacustre, cabotaje y fluviales, terminales de transporte terrestre y aéreo, g) Formular, proponer y supervisar la aplicación de normas técnicas nacionales de; sector de la construcción, vivienda y desarrollo urbano, este último en coordinación con el municipio.	MTI, IDR, FISE	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Mantenimiento y ampliación de caminos rurales.</li> <li>➤ Mantenimiento y mejora de caminos pavimentados internos, caminos de circunvalación, caminos de acceso a las playas, etc</li> </ul>
Construir y dar mantenimiento a puentes y caminos vecinales e intra municipales	Ley Art. 7/12)a		MTI	
Regular y controlar el servicio de transporte colectivo	Ley Art. 7/12)b		ENP	
Administrar puertos fluviales y lacustre	Ley Art. 7/12) c		MTI	
Señalización de vías urbanas y rurales	Ley Art. 7/12) d			

Participar en el desarrollo socio – económico municipal	Art 8 literal a	MIFIC: Ley 290 arto 22: Administrar el uso y explotación de los siguientes recursos naturales del estado: minas y canteras, los bosques en tierras estatales, recursos pesqueros y las aguas, todo mediante el régimen de concesiones y licencias vigente, con formas técnicas del MARENA		<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Administrar minas de: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Oro y plata</li> <li>○ Cantera</li> <li>○ Yeso y cal</li> <li>○ Arena, etc</li> </ul> </li> </ul>
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				
Turismo municipal			MARENA	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Marcaje y autorización del transpone de árboles y madera</li> <li>➤ Administración de los parques ecológicos</li> <li>➤ Administrar, supervisar y vigilar las áreas de reserva</li> </ul>
Fomentar iniciativas locales en estas áreas y contribuir a su monitoreo, vigilancia y control, en coordinación con los entes nacionales correspondientes	Ley Art 7°/8)		MARENA	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Garantizar la conservación de los recursos forestales agua, suelo, pesca, etc.</li> </ul>
Declarar y establecer parques ecológicos municipales para promover la conservación de los recursos naturales más valiosos del municipio	Ley Art 7°/8)d)			

Planificación, normas y control de uso del suelo y del desarrollo urbano, sub-urbano y rural	Ley Art. 7/5)	INETER	INIFOM	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Elaborar planos o esquemas de desarrollo urbano.</li> <li>➤ Elaborar planes de acción para el embellecimiento y el ornato de la ciudad</li> </ul>
Impulsar la elaboración de planes o esquemas de desarrollo urbano	Ley Art. 7/5)a			
Construir y dar mantenimiento a calles, aceras, andenes, parques y plazas.	Ley Art. 7/5)h			
Constituir comités municipales de emergencia.	Ley Art. 7/11		INIFOM, FISE	
Elaborar un plan de emergencia que defina responsabilidades y organice y dirija la defensa de la comunidad en el caso de desastres naturales	Ley Art. 7/11			

	<p>sostenibilidad. Arto 258 numeral 2: apoyar proyectos y programas que promuevan la participación de la sociedad civil en la protección y desarrollo de las áreas protegidas y la biodiversidad dentro. Numeral 3: impulsar y apoyar programas y proyectos de desarrollo y aprovechamiento de áreas protegidas y sus recursos para el beneficio económico nacional y en función de la sostenibilidad de las áreas protegidas. Numeral 4 coordinar con las instancias pertinentes de protección de las áreas protegidas.</p> <p>Arto 262 numeral 1: ejecutar acciones de coordinación, capacitación, inspección y supervisión en las áreas protegidas conforme a normas y procedimientos. Inciso 2: contribuir al desarrollo de acciones en las áreas de amortiguamiento de las AP. Con el concurso de la sociedad civil y otros actores, asegurando los objetivos de los planes de manejo.</p> <p>Ley 217 Del MARENA: Arto 27 administración del sistema de permiso y evaluación del impacto ambiental de forma coordinada con otras instituciones, así como la obligación de consultar los estudios con organismos sectoriales, municipios. En la Costa Atlántica las actividades serán administradas por los Consejos Regionales.</p> <p>Ley 462 Arto 7 numeral 6: corresponde al INAFOR suscribir convenios con los gobiernos municipales o con organismos públicos o privados, delegando funciones de vigilancia y control...</p>	MARENA	
--	--	--------	--

