

LA POTESTAD NORMATIVA MUNICIPAL EN CUBA: BASES TEÓRICAS NECESARIAS PARA SU EJERCICIO PRÁCTICO ¹

THE MUNICIPAL NORMATIVE POWER IN CUBA:
THEORETICAL NECESSARY BASES FOR ITS PRACTICAL EXERCISE

Por Ana Laura León Mora*
Orisel Hernández Aguilar*
Duniesky Alfonso Caveda*

RESUMEN: La vigente Constitución cubana reconoce la autonomía municipal y, como parte de ella, la potestad normativa local. Las leyes desarrolladoras de la materia, que dan continuidad al asunto, presentan dificultades con incidencia en el ejercicio de este poder pues tales habilitaciones resultan imprecisas en cuanto al contenido de la potestad normativa, ante la ausencia de competencias determinadas en favor de los municipios, y la formulación legal de los distintos tipos normativos locales presentan imprecisiones que pueden inducir a confusión en cuanto a su alcance. Por tales motivos, y ante la carencia de experiencia práctica en tal sentido en las últimas décadas en el país y la consecuente insuficiencia de la elaboración doctrinal al respecto, se asume el objetivo de sistematizar unas bases teóricas que sirvan de sustento al ejercicio de la potestad normativa en Cuba. A tal fin se recurre al empleo de los métodos exegético-analítico y de análisis jurídico-doctrinal. Todo ello ha hecho posible identificar las dificultades presentes en las normas vigentes, determinar los fundamentos teóricos para su superación y proponer la forma de hacerlo respetando lo dispuesto.

PALABRAS CLAVES: Potestad normativa, municipio, autonomía, leyes, teoría

ABSTRACT: The current Cuban Constitution recognizes municipal autonomy and, as part of it, the local normative power. The laws that develop the subject present difficulties with incidence in the exercise of this power since such authorizations are imprecise in terms of the content of the normative power, in the absence of specific competences in favor of the municipalities, and the legal formulation of the different types of local regulations present inaccuracies that can lead to confusion about their scope. For these reasons, and given the lack of practical experience in this regard in recent decades in the country and the consequent insufficiency of doctrinal elaboration in this regard, the objective of systematizing theoretical bases that serve as support for the exercise of authority is assumed. Regulations in Cuba. To this end, are used the methods of exegetical-analytical and of doctrinal legal analysis. All this has made possible to identify the difficulties present in the current norms, determine the doctrinal foundations for their overcoming and propose the way to do it respecting the present legal provisions.

¹ Artículo recibido el 13 de julio de 2021 y aprobado para su publicación el 20 de septiembre de 2021.

* Licenciada en Derecho. Maestrante de la Maestría en Derecho Constitucional y Administrativo de La Universidad de La Habana. Asesora Legal, Empresa Provincial de Servicios Legales de Pinar del Río. ORCID: 0000-0002-0423-4125. Correo electrónico: analaura@dpe.pr.rimed.cu

* Doctora en Ciencias Jurídicas. Profesora Titular del Departamento de Derecho Universidad de Pinar del Río, Cuba. ORCID: 0000-0003-3533-1646. Correo electrónico: oriselh@gmail.com (Autora para la correspondencia)

* Doctor en Ciencias Pedagógicas. Director Docente Metodológico de la Universidad Tecnológica ECOTEC. ORCID: 0000-0001-7889-8066. Correo electrónico: dalfonso@ecotec.edu.ec

KEY WORDS: Normative power, municipality, autonomy, laws, theory



Artículo publicado bajo Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial-Sin Derivar.
© Universidad Católica de Córdoba

DOI [http://dx.doi.org/10.22529/cdp.2021\(9\)02](http://dx.doi.org/10.22529/cdp.2021(9)02)

1. Introducción

La vigente Carta Magna cubana reconoce la autonomía municipal² y, como parte de ella, la potestad normativa local. Las leyes desarrolladoras de la materia, la Ley No. 132 De Organización y Funcionamiento de las Asambleas Municipales del Poder Popular y de los Consejos Populares³ y la Ley No. 139 de Organización y Funcionamiento del Consejo de la Administración Municipal⁴ dan continuidad al asunto. No obstante, en ambas se aprecian dificultades con incidencia en el ejercicio de este poder pues tales habilitaciones resultan imprecisas en cuanto al contenido de la potestad normativa, ante la ausencia de competencias determinadas en favor de los municipios, y la formulación legal de los distintos tipos normativos locales presentan imprecisiones que pueden inducir a confusión en cuanto a su alcance.

La problemática tratada se agudiza ante la falta de experiencia reciente en ese sentido dentro del sistema del Poder Popular, lo cual se refleja en las insuficiencias de la doctrina nacional para enfrentar este nuevo escenario. Por ende, la actividad de asesoría a los gobiernos y administraciones locales demanda de los juristas, sean proveedores de servicios legales o académicos, una preparación teórica, con apoyo en la doctrina general de la materia y los referentes provenientes de países con similar configuración de la institución municipal, suficiente para solventar estas dificultades.

En consecuencia, en este trabajo se asume el objetivo de sistematizar unas bases teóricas que sirvan de sustento al ejercicio de la potestad normativa en Cuba en el marco de las regulaciones vigentes. Para ello se parte de analizar en detalle las regulaciones actuales relativas al ejercicio de la potestad normativa municipal en el país, a fin de determinar los puntos que requieren precisión. Seguidamente, y en relación con las cuestiones detectadas,

² ASAMBLEA NACIONAL DEL PODER POPULAR. *Constitución de la República de Cuba*. Gaceta Oficial de la República de Cuba, Edición Extraordinaria N° 5. La Habana, 10 de abril de 2019, artículos 168 y 169.

³ ASAMBLEA NACIONAL DEL PODER POPULAR. *Ley No. 132 De Organización y Funcionamiento de las Asambleas Municipales del Poder Popular y de los Consejos Populares*. Gaceta Oficial de la República de Cuba, Edición Extraordinaria N° 5. La Habana, 16 de enero de 2020.

⁴ ASAMBLEA NACIONAL DEL PODER POPULAR. *Ley No. 139 De Organización y Funcionamiento del Consejo de la Administración Municipal*. Gaceta Oficial No. 14 Ordinaria. La Habana, 5 de febrero de 2021.

se procede a la explicación de las categorías y las posturas teóricas más acordes al ejercicio práctico de la potestad normativa en la isla de conformidad con lo regulado.

Para lograr tales propósitos se asume el empleo del método exegético-analítico, para precisar el sentido de las disposiciones sobre el tema en las normas municipales, y al de análisis jurídico-doctrinal, para sustentarlos procesos de análisis, síntesis, abstracción y generalización que permiten proyectar la superación de las carencias detectadas.

2. Análisis de las regulaciones vigentes en materia de potestad normativa municipal en Cuba

El 10 de abril de 2019, Cuba dio a conocer al mundo su nueva Constitución. El magno texto, es la síntesis del proceso de reformas administrativas y económicas que se estaban produciendo en el entorno cubano, sobre la base de los documentos políticos programáticos previamente aprobados⁵.

La nueva ley de leyes marca un salto cualitativo respecto al de 1976 en varios sentidos⁶. En cuanto a la temática aquí analizada, se puede aquilatar plenamente cuando se examina la sistemática del articulado previsto en el Título VII Organización Territorial del Estado y en el Título VIII Órganos Locales del Poder Popular. En esta relación de preceptos se puede identificar un cambio de enfoque sobre el lugar y el rol que corresponde a los municipios.

El Poder Popular Local quedó integrado de forma similar a la que tenía con antelación, por la Asamblea Municipal del Poder Popular, órgano superior del poder estatal en el territorio; sus comisiones de trabajo; los Consejos Populares, como órganos con carácter representativo; y el Consejo de Administración Municipal, órgano administrativo dirigido a la satisfacción de las necesidades del territorio, que se subordina a la Asamblea Municipal y está presidido por el Intendente.

⁵PÉREZ HERNÁNDEZ, Lissette, TABARES NEYRA, Lourdes Margarita y DÍAZ LEGÓN, Orestes. “Lo local -municipal- como espacio de desarrollo en Cuba. Notas para el perfeccionamiento del régimen jurídico de la administración local”. *Revista UH*, No. 287, Universidad de La Habana, 2019, pp. 136-137.

⁶PRIETO VALDÉS, Martha. “La Constitución cubana de 2019: nuevos contenidos y necesidades”. *Revista UH*, No. 289, Universidad de La Habana, 2020, pp.9.

Sin embargo, la Constitución actual reconoce expresamente la autonomía del municipio en el artículo 168. Este precepto quedó redactado de la siguiente forma: “El municipio es la sociedad local, organizada por la ley, que constituye la unidad político-administrativa primaria y fundamental de la organización nacional; goza de autonomía y personalidad jurídica propias a todos los efectos legales, con una extensión territorial determinada por necesarias relaciones de vecindad, económicas y sociales de su población e intereses de la nación, con el propósito de lograr la satisfacción de las necesidades locales. Cuenta con ingresos propios y las asignaciones que recibe del Gobierno de la República, en función del desarrollo económico y social de su territorio y otros fines del Estado, bajo la dirección de la Asamblea Municipal del Poder Popular”. De ello merece destaque que la autonomía adquiere el nivel de atributo consustancial al ente territorial y la concepción de la municipalidad desde una visión sociológica, vinculando la existencia y funcionamiento de la institución a la satisfacción de las necesidades de la comunidad local⁷.

En el artículo 169 se dota de contenido a la autonomía al consignar que: “La autonomía del municipio comprende la elección o designación de sus autoridades, la facultad para decidir sobre la utilización de sus recursos y el ejercicio de las competencias que le corresponden, así como dictar acuerdos y disposiciones normativas necesarias para el ejercicio de sus facultades, según lo dispuesto en la Constitución y las leyes.

La autonomía se ejerce de conformidad con los principios de solidaridad, coordinación y colaboración con el resto de los territorios del país y sin detrimento de los intereses superiores de la nación”.

De tal forma, el principio se presenta como comprensivo de varias posibilidades genéricas de actuación que se ejercerán de conformidad con él. Entre las mismas queda textualmente refrendada la de producción normativa.

En el articulado posterior solo hay otra mención al respecto, en lo tocante a la Asamblea Municipal del Poder Popular. El inciso g) del artículo 191 le faculta para “adoptar acuerdos y

⁷PÉREZ HERNÁNDEZ, Lissette y DÍAZ LEGÓN, Orestes. “Municipio y política pública local. Una mirada al contexto cubano desde la Constitución”. *Revista UH*, No. 289, Universidad de La Habana, 2020, pp. 259.

distar disposiciones normativas en el marco de su competencia, sobre asuntos de interés municipal y controlar su cumplimiento”. Como tal disposición no hace otras precisiones al respecto del contenido y alcance de tales actos normativos, ni el ámbito competencial local al que se alude para determinar su posible ejercicio, ha correspondido a la Ley No. 132 De Organización y Funcionamiento de las Asambleas Municipales del Poder Popular y de los Consejos Populares continuar desarrollando la materia.

En la citada ley, en correspondencia con lo regulado en el texto constitucional, se reitera de forma idéntica el reconocimiento de la autonomía⁸ y la atribución a la Asamblea Municipal del Poder Popular de la potestad normativa⁹. En consecuencia, al reproducir la misma formulación, se mantiene la omisión de pronunciamiento sobre la esfera de competencias a que se refiere el legislador.

En cuanto a la tipología de las disposiciones que la Asamblea puede emitir, se indica que:

“Artículo 61. Los acuerdos son las decisiones adoptadas por la Asamblea Municipal, en unos casos para solucionar los asuntos de su competencia constitucional y en otros, para los aspectos relacionados con su organización y funcionamiento.

Artículo 62. Las ordenanzas de la Asamblea Municipal del Poder Popular son disposiciones de carácter general y reglamentario, de interés colectivo y permanencia en el tiempo, sobre asuntos que inciden en la vida económica o social del territorio, cuyo cumplimiento atañe a todos”¹⁰.

La redacción de estos preceptos, pensando en un ejercicio práctico sin precedentes cercanos, hace que ella resulte general en exceso y que, algunas expresiones utilizadas, puedan dar lugar a interpretaciones diversas e, incluso, a confusiones sobre la entidad conferida a estos actos normativos.

Los acuerdos, parece indicar la Ley No. 132, están destinados a solucionar dos tipos distintos de situaciones: Las vinculadas a la “organización y funcionamiento”, que pueden

⁸ASAMBLEA NACIONAL DEL PODER POPULAR. *Ley No. 132...*, *ob. Cit.*, artículo 8.

⁹*Ibidem*, artículo 16 inciso g)

¹⁰*Ibidem*

presumirse como generadoras de normas de carácter interno; y las asociadas a “asuntos de su competencia constitucional”, cuya indeterminación y amplitud pudiera subsumir en ella todas las cuestiones de trascendencia local, desdibujando los márgenes divisorios entre los acuerdos y las ordenanzas.

Al examinar el artículo 62 se constata que las ordenanzas poseen un “carácter general y reglamentario”. La generalidad se proyecta tanto en el alcance de sus efectos, “cuyo cumplimiento atañe a todos”, como en la magnitud de los asuntos a regular, aquellos “que inciden en la vida económica o social del territorio”. En este último sentido, no se abunda y ello, de conjunto con ausencia de pronunciamiento sobre las competencias, deja latente la incertidumbre sobre la ejecutoriedad directa de la atribución y su separación de la ya referida tipología general de “acuerdos”. Otro aspecto sin precisión legal es el relativo al calificativo “reglamentario”, lo cual, ante la inexperiencia en el ejercicio normativo local, puede conducir a la incompreensión de la singularidad de este tipo de normas y su reducción al rango de reglamento administrativo.

También en la lógica del desarrollo de los preceptos constitucionales, se promulgó la Ley No. 139 De Organización y Funcionamiento del Consejo de la Administración Municipal, con la que se culmina la ordenación de la estructura local. En sus artículos iniciales se reconoce al Consejo de la Administración Municipal la función de dirección de la Administración Municipal¹¹, su apego a los principios de la democracia socialista¹² y al principio de autonomía¹³. Una vez más, en el artículo 7, se imita la fórmula de la Constitución y de la Ley No. 132 en cuanto al reconocimiento de la potestad normativa como parte de la autonomía, preservando la indeterminación competencial ya referida.

En cuanto a los tipos de disposiciones que se pueden promulgar por esta instancia, en un primer momento, se faculta al Consejo de la Administración Municipal para “dictar acuerdos y otras disposiciones dentro de los límites de sus atribuciones”¹⁴ y para “dictar el

¹¹ ASAMBLEA NACIONAL DEL PODER POPULAR. *Ley No. 139...*, ob. Cit., artículo 5.

¹² *Ibidem*, artículo 6

¹³ *Ibidem*, artículo 7

¹⁴ *Ibidem*, artículo 14 inciso k)

Reglamento Interno”¹⁵. La distinción en incisos independientes entre “acuerdos” y “disposiciones”, de un lado, y “Reglamento Interno”, del otro, no permite establecer el criterio de separación seguido por el legislador. Además, plantea, desde un inicio la duda sobre la naturaleza y alcance en sede normativa del “acuerdo”.

Dicha preocupación se ve corroborada al examinar, en el Capítulo II, la Sección Quinta, la cual reconoce que las decisiones del Consejo de la Administración Municipal serán adoptadas mediante “acuerdos” por mayoría simple de votos, estando estos referidos a “los asuntos de su competencia”¹⁶. La previsión examinada podría interpretarse en el sentido de que en ella se agota toda la posibilidad de actuación del órgano colegiado. Esto trae causa de la generalidad que imprime la alusión a la esfera de competencia del Consejo y su concepción como la forma de expresión de la voluntad adoptada por mayoría. Ello sugiere que solo queda espacio a particularizar en las formas, contenidos y efectos de los “acuerdos”. Sin embargo, el operador no se proyecta por distinguir expresamente entre acuerdos de tipo general, como los previstos en el artículo 27, y aquellos que tienen carácter normativo, según lo planteado en el artículo 14 inciso h).

En la sección siguiente, se dispone sobre los “actos”, sin más cualificación, del Consejo. Resulta difícil entender, desde su denominación, lo que se regula y el desconcierto subsiste cuando la lectura permite comprender que los “actos” tratados en estas disposiciones se individualizan como “actos” y “disposiciones reglamentarias”¹⁷. Más oscuro resulta el sentido de lo regulado cuando en los artículos 30, 31 y 32 se engloban los “actos” y las “disposiciones reglamentarias” en un procedimiento uniforme de asiento, publicación y notificación dentro de la categoría de “acuerdos”. Ello crea incertidumbre sobre si el “acto” tiene carácter normativo, su relación con las “disposiciones reglamentarias” y la de estas últimas con los “acuerdos”, pues aquí se le trata como especie del género “acuerdo”, cuando el artículo 14 inciso h) de esta Ley distingue a uno de otro.

¹⁵*Ibidem*, artículo 14 inciso l)

¹⁶*Ibidem*, artículo 27

¹⁷*Ibidem*, artículo 29

Para añadir complejidad al análisis, la Sección Séptima detalla el procedimiento reglamentario del Consejo de la Administración Municipal. Al analizar el articulado que desarrolla el tema, se aprecia que no se trata del “Reglamento Interno”, a que se refiere el artículo 14 inciso l), sino de las “disposiciones reglamentarias”, que serían parte del género “acuerdo”, según la Sección Sexta, y que como tal deben adoptarse, como todas las decisiones del Consejo, de conformidad con la Sección Quinta. Además, es llamativa la selección de la denominación “disposiciones reglamentarias” para la actividad que se describe, provocando dudas respecto a las formas normativas que se pueden considerar incluidas dentro de la misma.

También con cierta capacidad para actuar en materia normativa, la Ley No. 139 prevé la figura del Intendente, que fuera definida constitucionalmente como el encargado de presidir el Consejo de la Administración Municipal¹⁸. El artículo 51.1 de la citada ley, le faculta a dictar “resoluciones” e “instrucciones”, acotando que estarán “en correspondencia con la naturaleza del acto de que se trate y de sus atribuciones”. Dada la indeterminación de la idea anterior, solo se puede inferir la concepción de las “instrucciones” como norma interna, por carecer de requerimientos de publicidad. La formulación de exigencias de publicación y notificación¹⁹ para las “resoluciones” no son suficientes para dilucidar si presentan carácter normativo o no.

En síntesis, del análisis realizado de las normas vigentes en sede de potestad normativa local se pueden abstraer unas líneas generales de dificultades propias de la configuración legal, que tendrían trascendencia hacia la práctica. De ahí la necesidad de buscar, desde las herramientas teóricas disponibles, en la doctrina, en general, y las elaboraciones de este tipo provenientes de experiencias en otras latitudes, unas bases sólidas que conduzcan la interpretación de los preceptos enunciados, la elucidación de las dudas y ambigüedades subsistentes y la precisión de los criterios para salvar las contradicciones donde las hubiera o evitar se creen por falsas apreciaciones sobre el sentido de lo regulado.

¹⁸*Ibidem*, artículo 203

¹⁹*Ibidem*, artículos 54 y 55

Sistematizando lo confrontado, se pueden abstraer dos ejes fundamentales en los cuales centrar la atención. El primero estaría enfocado a considerar la envergadura que se puede otorgar al reconocimiento legal de la potestad normativa local, evaluando si esta, dadas las falencias en las previsiones antes apuntadas, es suficiente en todos los casos para proceder a su ejercicio. Por su parte, el segundo, se centraría en establecer una distinción de las normas locales en cuanto a contenido y alcance, separando las de eficacia externa de las de eficacia interna y evitando la colisión o superposición entre las pertenecientes al primer grupo.

3. La potestad normativa municipal: singularidades teóricas extrapolables al caso cubano

La comprensión doctrinal de la potestad no es uniforme, como sucede con regularidad en la Ciencia Jurídica. Se admite que este concepto se relaciona con la detentación del poder por parte de la Administración Pública, de ahí que en ocasiones se asimile la potestad a la atribución, la competencia, la facultad, la capacidad, la jurisdicción, la autorización, etc.²⁰.

Cassagne²¹ la considera un poder de actuación que ejercitándose de acuerdo con el ordenamiento jurídico puede generar situaciones jurídicas que obliguen a otros sujetos. Por su parte, Santamaría Pastor²², la reconoce como la situación de poder que habilita a su titular para imponer conductas a terceros mediante la constitución, modificación o extinción de relaciones jurídicas o mediante la modificación del estado material de cosas existente.

En los criterios relacionados se aprecia concordancia en cuanto a sus notas generales: esta constituye una situación de poder jurídico general y abstracto en el ejercicio de una función pública, que faculta para crear efectos jurídicos, se desenvuelve en una dirección o aspecto genérico, sin que tenga sujetos predeterminadamente obligados.

Otro elemento trascendente de la noción aludida es su incardinación por medio del Derecho. Se trata de que esta solo tiene existencia previo reconocimiento jurídico. Para ello

²⁰GORDILLO, Agustín Alberto. *Tratado de derecho administrativo y obras selectas, Tomo 8. Teoría general del derecho administrativo*. 1ª edición. Fundación de Derecho Administrativo, Buenos Aires, 2013, p. 52.

²¹CASSAGNE, Juan Carlos. *Derecho Administrativo*. Sexta edición actualizada. Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 2004, p. 117.

²²SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. *Apuntes de Derecho Administrativo*. Universidad Complutense, Madrid, 1987, p. 582.

se recurre a una técnica dual de atribución: genérica, cuya utilización es previa a la delimitación puntual de su contenido y alcance y solo excepcionalmente considerada suficiente para dar lugar al actuar; y expresa o específica, de empleo posterior a la primera o no, de no existir esta, de uso con carácter de regla²³.

En cualquier caso, quienes sean habilitados de uno u otra forma se verán constreñidos en su ejercicio por el contenido competencial que les corresponde. Por tanto, se asume que la competencia es otro antecedente necesario al ejercicio de la potestad²⁴.

Dentro del amplio catálogo de potestades posibles se ubica la reglamentaria o normativa. Ella se distingue por ser la prerrogativa conferida a las administraciones públicas para crear normas de carácter reglamentario por estar todas estas, de muy diverso tipo y efectos, subordinadas a las leyes.

Precisamente, la diversidad de la administración moderna y su actividad permite sostener que la producción reglamentaria tiene un carácter uniforme, lo cual es constatable en su cantidad, variedad y complejidad. Por tanto, cuando en alusión a ella, se hace referencia al reglamento, se asume un criterio general al respecto de este como norma escrita, con rango inferior a la ley, dictada por la Administración Pública o por los órganos jurídico-públicos que la tengan atribuida legalmente. Esta definición reafirma la inexistencia de una sola forma reglamentaria, por lo que hay que atender al contenido, forma y justificación de estas manifestaciones para determinar el tipo de disposición que se confronta, distinción esta que no tiene un carácter baladí, ya que el régimen jurídico aplicable será muy distinto en función de que se confronte un tipo u otro²⁵.

En la manifestación a nivel municipal de esta potestad sucede de la misma forma. Por ello se ha hablado de potestad de ordenanza, de poder reglamentario, de potestad normativa e, incluso, de facultad legislativa. Diversas expresiones reconducibles a un mismo fenómeno,

²³ALESSI, Renato. *Instituciones de Derecho Administrativo*. Tomo I. Traducción de la 3a edición italiana. Bosch Casa Editorial, Barcelona, 1970, p. 183.

²⁴OELCKERS CAMUS, Osvaldo. "El principio de legalidad como supuesto de la potestad administrativa". *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, N° 1, Chile, 1977, p. 128.

²⁵GARCÍA RUBIO, Fernando. "La potestad reglamentaria local tras la nueva Ley de Procedimiento Común". *Cuadernos de Derecho Local(QDL)* No. 44. Fundación Democracia y Gobierno Local, España, 2017, p. 95.

el de la posibilidad de emitir normas reglamentarias de diverso tipo por los distintos órganos locales²⁶.

Esta pluralidad de denominaciones expresa la forma en que se ha entendido la amplitud de la potestad conferida. De lo que se trata es de que, en la localidad, junto a los órganos típicamente administrativos, y por encima de estos, operan órganos de gobierno representativos de la sociedad municipal siendo, consecuentemente, sus regímenes funcionales, incluidos los términos para la producción normativa, distintos.

Así se ha ido consolidando la concepción de que el ente local, en tanto es autónomo, lo es también para expedir los actos normativos necesarios para la realización de los asuntos que fueron reservados a su competencia. Por ello, la potestad normativa derivada de la autonomía, constituye la manifestación material de aquella y de las competencias que le están asociadas. Obviamente, el nivel que alcanzan unas y otras fuentes de Derecho en la municipalidad es también una expresión de la relación entre los poderes públicos que resultan titulares de la potestad normativa²⁷.

Lo examinado hasta el momento permite poner los razonamientos relativos a la habilitación para el ejercicio de la potestad normativa de cara al contexto municipal en Cuba y las exigencias asociadas a su desarrollo práctico futuro. En primer lugar, se identifica en la regulación constitucional del artículo 169 una fórmula indirecta y general de atribución al ente local de la potestad normativa. La misma, en tanto tiene rango constitucional y está dirigida al municipio, como ente territorial, se puede considerar acertada, aun cuando no precise el ámbito particular de competencias de este, por ser estas cuestiones sujetas a regulación ordinaria.

La atribución del artículo 191, inciso g), de la Constitución, que se retoma en la Ley No. 132 respecto a la Asamblea Municipal del Poder Popular, y la realizada por la Ley No. 139 en el artículo 14 en relación al Consejo de la Administración Municipal, suponen el uso de una técnica de reconocimiento específico y expreso. En estos casos se hace notable que el

²⁶EMBID IRUJO, Antonio. "La normativa municipal en el sistema de fuentes del Derecho". *Revista de Administración Pública*, No. 84. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, España, 1977, p. 207.

²⁷EMBID IRUJO, Antonio. *La potestad reglamentaria de las entidades locales*. Iustel, Madrid, 2010, p. 106.

dictado, sobre todo en las normas de desarrollo, no abunde en la determinación del sentido de la expresión “dentro del marco de su competencia”. Ello, como se ha precisado teóricamente, supone una limitante importante, porque este prerrequisito de ejercicio no se ha concretado.

Esta conclusión, reconduce la atención, con carácter prioritario, a la necesidad de una ley que establezca con claridad las competencias de los municipios. Sobre dicha cuestión se ha pronunciado recientemente la Política para impulsar el Desarrollo Territorial²⁸, previendo su fijación en una próxima Ley de Municipios.

En referencia a la multiplicidad de los actos normativos locales como expresión de la potestad normativa municipal, la misma diversidad y las variaciones que presentan según los contextos nacionales, complejiza la delimitación de su contenido y alcance. Una pista clave en pos de orientar el criterio de ponderación a asumir lo ofrece Embid Irujo²⁹ cuando, al comprobar la inexistencia de un catálogo de formas normativas locales, fija la mira en que la denominación y configuración de las normas surgen en ejercicio de esa potestad. Como en el caso que aquí centra la atención la práctica aún no se concreta, se ceñirá el análisis a los tipos normativos enunciados por las normas vigentes en Cuba: “ordenanzas”, “disposiciones reglamentarias”, “acuerdos”, “actos”, “resoluciones” e “instrucciones”, buscando los referentes doctrinales que permitan esclarecer al respecto los puntos ya acotados.

En primer lugar, procede descartar a los “actos” como tipo singular de norma jurídica. Ello obedece a que su sentido en términos normativos, solo puede encuadrarse dentro de la macro categoría “actos normativos”, que según apunta el profesor Fernández Bulté consiste en “el conjunto de pasos, procedimientos, mecanismos y autoridades u órganos que crean el derecho, que establecen preceptos jurídicos como un acto consciente del aparato

²⁸MINISTERIO DE ECONOMÍA Y PLANIFICACIÓN (2020). *Política para impulsar el Desarrollo Territorial*, numeral 17. Recuperado de: <https://www.mep.gob.cu/sites/default/files/Documentos/POLITICA%20PARA%20IMPULSAR%20EL%20DESARROLLO%20TERRITORIAL.pdf>, en fecha 15 de enero de 2021.

²⁹EMBID IRUJO, Antonio. *La potestad...*, ob. Cit., p. 63.

estatal”³⁰. La ausencia de sustancia teórica propia de tal denominación es constatable en la enunciación legal de la Ley No. 139 que la indefine al tratarla como “acto” en general, en el encabezado de la Sección Sexta del Capítulo II, subsumiendo en ella a un “acto” particular³¹, de análoga entidad a las disposiciones reglamentarias, para luego no volver a mencionarlo y englobarlo bajo la categoría de “acuerdo” en las restantes disposiciones de esa misma sección³². La argumentación anterior también se sustenta en la confrontación del Anteproyecto de Ley de Organización y Funcionamiento del Consejo de la Administración Municipal, publicado por la Asamblea Nacional del Poder Popular, ya que donde en la Ley No. 139 se habla de “actos” en sentido particular, el anteproyecto se refería a “acuerdos”.

Con respecto a las ordenanzas, si bien se entienden con carácter reglamentario, es decir, el de estar sometidas a las previsiones de las leyes, existe consenso en que estas superan la típica relación ley-reglamento. Como apunta Cuchillo Foix³³, la configuración constitucional de las entidades locales como instituciones de autogobierno de la localidad respectiva, desautoriza su concepción como simples administraciones públicas y, por ende, la configuración de los entes locales como instancias de autogobierno de las colectividades respectivas, impide la concepción de la potestad normativa como potestad reglamentaria, en sentido estricto. Por tanto, la posición de las ordenanzas se funda, dada su fuente de autoridad creadora en el órgano representativo local, en su legitimación en la voluntad de la comunidad, cuestión que el reglamento administrativo no puede aducir.

Lo dicho se concreta en un concepto evidentemente material o sustancial³⁴ que alude a las ordenanzas como un conjunto de normas generales y abstractas de manera tal que es posible ubicarlas en lo que la doctrina alemana denominaba como reglamentos jurídicos ya

³⁰FERNÁNDEZ BULTÉ, Julio. *Teoría del Estado y del Derecho. Teoría del Derecho*. Editorial Félix Varela, La Habana, 2002, p.74.

³¹ASAMBLEA NACIONAL DEL PODER POPULAR. *Ley No. 139...*, ob. Cit., artículo 29.1

³²*Ibidem*, artículos 29.2 y 30 al 32.

³³CUCHILLO FOIX, Montserrat. “Gobierno local, administración local y potestad normativa de los entes locales”. *Derecho Privado y Constitución*, No. 17, 2003, p.184.

³⁴CORDERO QUINZACARA, Eduardo. “La potestad reglamentaria de las entidades territoriales. Los reglamentos regionales, las ordenanzas y los reglamentos municipales”. *Revista de Derecho de la Universidad Católica del Norte Sede Coquimbo*, No. 6. Chile, 1999, p. 129.

que tienen una eficacia que excede el mero ámbito interno de la administración y se proyectan a la comunidad.

En la regulación de tan extenso abanico de situaciones, las ordenanzas se encuentran sometida al imperio de la Ley, por lo que no debe tener un contenido contrario a esta. No obstante, la Ley, aun cuando es jerárquicamente superior a la ordenanza debe, a su vez, ser respetuosa de la autonomía local garantizada por la Constitución³⁵. Esta relación es resultado de la dinámica entre el principio de legalidad y el principio de autonomía.

Otro asunto que individualiza a las ordenanzas es que no siempre debe estar habilitada por la Ley, o sea, pueden desplegarse sobre cualquier materia, siempre que se ostenten competencia local expresa, se constate la existencia de interés público y no se contradiga un precepto plasmado en la Ley. En tales supuestos estarían manifestando carácter de reglamentos independientes. Garcini Guerra³⁶ justifica esa posibilidad cuando constituyen una manifestación de voluntad primaria en ejercicio de atribuciones propias, siendo ello inobjetable en este caso, puesto que el gobierno municipal tiene poder de voluntad propio y originario, radicado en la sociedad local.

Tomando en cuenta que las ordenanzas en Cuba cuentan con su fundamento en la autonomía constitucionalmente reconocida, pueden extenderse a ellas los efectos de vinculación negativa respecto a las leyes y la presencia de un límite al legislador en su posibilidad de interferencia en el ámbito local. Ambas cuestiones gozan de respaldo legal, nótese la reiteración en las leyes, de la técnica constitucional que hace inherente a la autonomía el ejercicio de la potestad normativa y, el afianzamiento del nivel municipal frente a interferencias³⁷.

Así mismo, la atribución de la potestad de ordenanzas a la Asamblea Municipal, que es el órgano superior de poder del Estado en su demarcación³⁸, tiene carácter colegiado y

³⁵EMBID IRUJO, Antonio. *La potestad...*, ob. Cit., p. 113.

³⁶GARCINI GUERRA, Héctor. *Derecho administrativo*. Editorial Pueblo y Educación, La Habana, 1986, p.65.

³⁷ASAMBLEA NACIONAL DEL PODER POPULAR. *Ley No. 132...*, ob. Cit., artículo 10.

³⁸ASAMBLEA NACIONAL DEL PODER POPULAR. *Constitución de la República de Cuba*, ob. Cit., artículo 185.

representativo y está ampliamente legitimada por responder a los intereses de la colectividad, sustentan la amplitud de contenido material posible a regular y su preeminencia sobre el reglamento municipal, salvo habilitación específica en contrario.

Los reglamentos municipales, como se colige de su diferenciación de las ordenanzas, se corresponden con los denominados reglamentos administrativos y tienen por objeto la disposición de los recursos humanos y medios físicos que constituyen la organización municipal, la regulación de sus relaciones recíprocas y la dirección de su funcionamiento a fin de que resulte óptimo el cumplimiento de sus funciones, atendidas las particularidades de la comunidad³⁹.

Tomando en cuenta que el Consejo de la Administración Municipal tiene una función de carácter claramente administrativa, la facultad que se le atribuye en cuanto a la emisión de “disposiciones reglamentarias”, debe ser entendida en sentido anterior. Ello, como se expuso previamente, no implica la reducción a una tipología única, por lo que no resulta extraña la locución utilizada por el legislador cubano para expresar esa pluralidad.

Reafirmando que el Consejo, carece de la legitimidad proveniente de la representatividad democrática, que es lo propia y específica de la Asamblea, se entiende que este opera, como administración, cuando se le permite cierta libertad, sobre la base de la discrecionalidad. La discrecionalidad comporta únicamente capacidad de interpretación, apreciación, evaluación y valoración motivada, con sometimiento pleno a la ley y al derecho, en la ejecución, con estricta adecuación a las instrucciones del organismo directivo correspondiente, de las opciones efectuadas por instancias legitimadas democráticamente⁴⁰.

Lo dicho implica que no debe producirse colisión entre las ordenanzas y los reglamentos del Consejo, toda vez que el alcance material de las primeras, sustentado en su jerarquía y legitimidad, debe ser superior al de estos. Ello no desdice una preeminencia por razón de la especialidad en favor de los reglamentos administrativos, en caso de estar legalmente habilitados para ello.

³⁹CORDERO QUINZACARA, Eduardo. *ob. Cit.*, p. 129.

⁴⁰CUCHILLO FOIX, Montserrat. *ob. Cit.*, pp. 181-182.

Respecto del “acuerdo”, Serra Rojas⁴¹, apunta que se trata de una declaración unilateral, decisión de carácter ejecutivo unipersonal, pluripersonal o un acto de naturaleza reglamentaria. Por ende, se aprecia que el mismo es, por antonomasia, una forma general de expresión de la voluntad de un órgano colegiado y que, entre sus contenidos posibles, se encuentra el de sancionar normas jurídicas.

En la manifestación en Cuba del “acuerdo” de la Asamblea Municipal del Poder Popular y del Consejo de la Administración es posible aplicar la idea anterior, aunque con singularidades propias del caso. La posición asumida por el legislador cubano ubica, en la Ley No. 132 y en la Ley No. 139, al “acuerdo” como acto normativo al lado de las ordenanzas y las disposiciones reglamentarias, respectivamente, cuyos matices como normas de eficacia externa y general, ya se han sentado. Por tanto, y en defecto de otras precisiones y ante las ambigüedades presentes, cabría entender como “acuerdos”, en particular, a normas de eficacia interna o de efectos singulares. Esta percepción, que procura conciliar los dictados legales con la naturaleza de las normas involucradas, rompe con la apreciación dual del “acuerdo” que se ha extendido por años en el país y que lo entiende como instrumento jurídico-administrativo, manifestación unilateral de un órgano colegiado de poder que tiene límites en su ámbito interno o trascendencia para terceros⁴².

La resolución ha sido comprendida, de manera extendida, como la decisión de un órgano competente que contiene un acto de la administración. Dada su diversidad se distinguen, entre otras clasificaciones, en actos decisorios y no decisorios, dependiendo de que contengan un pronunciamiento que afecte a los derechos de los destinatarios o contengan una simple declaración⁴³ y en actos singulares y generales o plurales, según los destinatarios sean un sujeto concreto y determinado o una pluralidad inconcreta y sin

⁴¹SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho Administrativo*. Porrúa, México, 2003, p. 217.

⁴²REYES PARET, Yanila. “Un primer acercamiento a los instrumentos jurídico-administrativos”. *COLECTIVO DE AUTORES. Temas de Derecho Administrativo cubano*. Tomo II. Editorial Félix Varela, La Habana, 2004, p.595.

⁴³MUÑOZ MACHADO, Santiago. *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*. Tomo XII. *Actos Administrativos y Sanciones Administrativas*. Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2017, p. 25.

precisar⁴⁴. En ninguno de estos casos las resoluciones se integran en el ordenamiento jurídico, siendo ellas siempre aplicativas que se agotan con su cumplimiento o ejecución⁴⁵.

El razonamiento precedente resulta aplicable, en principio, a la autorización del Intendente Municipal para dictar “resoluciones”. La posibilidad de sancionar actos administrativos, singulares o generales, utilizando este tipo de instrumento jurídico-administrativo explicaría la mención, en la Ley No. 139, “a la naturaleza del acto”⁴⁶ y la previsión de variantes para su publicación⁴⁷ o notificación⁴⁸. No obstante, y aunque este parece ser el sentido más lógico de lo regulado, subsiste la posibilidad de que se entienda a las “resoluciones” como decisiones que exteriorizan no solo actos administrativos, sino también reglamentos⁴⁹. Más que entrar a cuestionar los fundamentos de tal criterio teórico, aquí conviene reflexionar sobre las características de quien sanciona. Sería redundante y poco práctico, atribuir a quien preside un órgano colegiado con potestad reglamentaria, idéntica facultad en lo individual, además, de que la extensión de sus atribuciones⁵⁰ no lo respalda.

Por último, corresponde abordar la figura de la “instrucción”. Su presencia se ubica en el plano de las disposiciones internas de la administración. Junto a otro variado catálogo de figuras, genéricamente similares a ella, comparte el emanar de la jerarquía administrativa. Son, por ello, instrumentos jurídicos provenientes de las autoridades administrativas contentivos de prescripciones que deben ser observadas por sus subordinados, por las que establecen determinada conducta o forma de actuación a seguir ante ciertas circunstancias previstas legal o reglamentariamente, buscando homogeneizar el actuar de los agentes públicos en un punto dado de su actividad⁵¹.

⁴⁴*Ibidem*, p. 26.

⁴⁵GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás Ramón. *Curso de Derecho Administrativo*. Tomo I. 15ª edición. Thomson Civitas, Madrid, 2011, p. 198.

⁴⁶ASAMBLEA NACIONAL DEL PODER POPULAR. *Ley No. 139...*, *ob. Cit.*, artículo 52.1.

⁴⁷*Ibidem*, artículo 54.

⁴⁸*Ibidem*, artículo 55.

⁴⁹REYES PARET, Yanila. *ob. Cit.*, p.571-572.

⁵⁰ASAMBLEA NACIONAL DEL PODER POPULAR. *Ley No. 139...*, *ob. Cit.*, artículo 50.

⁵¹MATILLA CORREA, Andry. “Breves reflexiones sobre algunas fuentes del Derecho Administrativo”. COLECTIVO DE AUTORES. *Estudios de Derecho Administrativo cubano*. Editorial Félix Varela, La Habana, 2002, p. 35-36.

Siguiendo ese criterio es posible entender la inclusión de las “instrucciones” del Intendente Municipal en tal categoría. La ausencia de exigencia de publicidad al respecto, como se expuso antes, ratifica tal juicio.

4. Conclusiones

De lo anteriormente expuesto se colige que:

- La formulación legal de las normas vigentes respecto a la potestad normativa en Cuba, son un gran avance respecto al estado precedente. No obstante, la ausencia de antecedentes análogos dentro del sistema del Poder Popular y la carencia de una formulación doctrinal consolidada al respecto ocasionan dudas en torno al sentido pretendido por el legislador con ciertas formulaciones legales que están destinadas a habilitar tal ejercicio, en general y en particular, y a configurar los tipos de actos normativos a emitir.
- Sobre la habilitación para el ejercicio de la potestad normativa en Cuba se encuentra que ella, de conformidad con la doctrina, cumple a cabalidad las exigencias de la técnica general de reconocimiento, estando la dificultad en la técnica específica de atribución a la Asamblea y al Consejo, toda vez que no se ha establecido en ámbito competencial de la localidad y, por ende, menos aún el que en particular sería gestionado por esos órganos.
- La conformación doctrinal en cuanto a las categorías derivadas del ejercicio de la potestad normativa local permite sostener que, en el país, el sentido posible a atribuir a las disposiciones vigentes conduce a que las ordenanzas y las disposiciones reglamentarias son manifestaciones con proyección general y externa, siendo diferenciables en cuanto a su jerarquía en el ordenamiento local por las características de los órganos que las emiten. En cuanto a los tipos normativos con trascendencia interna se pueden considerar entre ellos a los acuerdos de las dos instancias implicadas y las instrucciones del Intendente.

Bibliografía

ALESSI, Renato. *Instituciones de Derecho Administrativo*. Tomo I. Traducción de la 3a edición italiana. Bosch Casa Editorial, Barcelona, 1970.

ASAMBLEA NACIONAL DEL PODER POPULAR. *Constitución de la República de Cuba*. Gaceta Oficial de la República de Cuba, Edición Extraordinaria N° 5. La Habana, 10 de abril de 2019.

ASAMBLEA NACIONAL DEL PODER POPULAR. *Ley No. 132 De Organización y Funcionamiento de las Asambleas Municipales del Poder Popular y de los Consejos Populares*. Gaceta Oficial de la República de Cuba, Edición Extraordinaria N° 5. La Habana, 16 de enero de 2020.

ASAMBLEA NACIONAL DEL PODER POPULAR. *Ley No. 139 De Organización y Funcionamiento del Consejo de la Administración Municipal*. Gaceta Oficial No. 14 Ordinaria. La Habana, 5 de febrero de 2021.

CASSAGNE, Juan Carlos. *Derecho Administrativo*. Sexta edición actualizada. Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 2004.

CORDERO QUINZACARA, Eduardo. “La potestad reglamentaria de las entidades territoriales. Los reglamentos regionales, las ordenanzas y los reglamentos municipales”. *Revista de Derecho de la Universidad Católica del Norte Sede Coquimbo*, No. 6. Chile, 1999, pp. 109-146.

CUCHILLO FOIX, Montserrat. “Gobierno local, administración local y potestad normativa de los entes locales”. *Derecho Privado y Constitución*, No. 17, 2003, pp. 169-196

EMBED IRUJO, Antonio. “La normativa municipal en el sistema de fuentes del Derecho”. *Revista de Administración Pública*, No. 84. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, España, 1977, pp. 203-262.

EMBED IRUJO, Antonio. *La potestad reglamentaria de las entidades locales*. Iustel, Madrid, 2010.

FERNÁNDEZ BULTÉ, Julio. *Teoría del Estado y del Derecho. Teoría del Derecho*. Editorial Félix Varela, La Habana, 2002.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás Ramón. *Curso de Derecho Administrativo*. Tomo I. 15ª edición. Thomson Civitas, Madrid, 2011.

GARCÍA RUBIO, Fernando. “La potestad reglamentaria local tras la nueva Ley de Procedimiento Común”. *Cuadernos de Derecho Local(QDL)* No. 44. Fundación Democracia y Gobierno Local, España, 2017, pp. 83-131.

GARCINI GUERRA, Héctor. *Derecho administrativo*. Editorial Pueblo y Educación, La Habana, 1986.

GORDILLO, Agustín Alberto. *Tratado de derecho administrativo y obras selectas, Tomo 8. Teoría general del derecho administrativo*. 1ª edición. Fundación de Derecho Administrativo, Buenos Aires, 2013.

MATILLA CORREA, Andry. “Breves reflexiones sobre algunas fuentes del Derecho Administrativo”. COLECTIVO DE AUTORES. *Estudios de Derecho Administrativo cubano*. Editorial Félix Varela, La Habana, 2002, pp. 1-80.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y PLANIFICACIÓN (2020). *Política para impulsar el Desarrollo Territorial*. Recuperado de:

<https://www.mep.gob.cu/sites/default/files/Documentos/POLITICA%20PARA%20IMPULSAR%20EL%20DESARROLLO%20TERRITORIAL.pdf>, en fecha 15 de enero de 2021.

MUÑOZ MACHADO, Santiago. *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General. Tomo XII. Actos Administrativos y Sanciones Administrativas*. Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2017.

OELCKERS CAMUS, Osvaldo. “El principio de legalidad como supuesto de la potestad administrativa”. *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, N° 1, Chile, 1977, pp. 11-151.

PÉREZ HERNÁNDEZ, Lissette, TABARES NEYRA, Lourdes Margarita y DÍAZ LEGÓN, Orestes. “Lo local -municipal- como espacio de desarrollo en Cuba. Notas para el perfeccionamiento del régimen jurídico de la administración local”. *Revista UH*, No. 287, Universidad de La Habana, 2019, pp. 135-160.

PÉREZ HERNÁNDEZ, Lissette y DÍAZ LEGÓN, Orestes. “Municipio y política pública local. Una mirada al contexto cubano desde la Constitución”. *Revista UH*, No. 289, Universidad de La Habana, 2020, pp. 257-272.

PRIETO VALDÉS, Martha. “La Constitución cubana de 2019: nuevos contenidos y necesidades”. *Revista UH*, No. 289, Universidad de La Habana, 2020, pp. 3-23.

REYES PARET, Yanila. “Un primer acercamiento a los instrumentos jurídico-administrativos”. COLECTIVO DE AUTORES. *Temas de Derecho Administrativo cubano*. Tomo II. Editorial Félix Varela, La Habana, 2004, pp. 563-599.

SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho Administrativo*. Porrúa, México, 2003.

SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. *Apuntes de Derecho Administrativo*. Universidad Complutense, Madrid, 1987.