

LA REGULACIÓN CONSTITUCIONAL DE LOS MUNICIPIOS EN CUBA. PRINCIPIOS HISTÓRICOS Y COMPARADOS PARA SU PERFECCIONAMIENTO

Orisel Hernández Aguilar

Resumen: Ante las perspectivas de cambios legales en torno a la institución municipal en Cuba, conviene hacer un balance de aquellos elementos que deben ser objeto de cambio y de cuáles serían los referentes más pertinentes a considerar. Para ello en este trabajo se parte de un criterio cronológico, que comienza con un análisis de la historia dentro de la regulación constitucional cubana del objeto de estudio, para dejar sentados los puntos más altos de la tradición municipalista. Seguidamente se valoran los dictados de la vigente carta magna, a fin de determinar los elementos que requieren actualización y aquellos, que por sus méritos deben ser preservados. Por último, se expone cual es el estado de la materia en los textos insertos en el nuevo constitucionalismo latinoamericano, por considerarlos un referente a considerar en la materia.

Palabras claves: municipio, régimen jurídico y constitución.

Abstract: Faced with the prospect of legal changes around the municipal institution in Cuba, it should be done a balance of those elements that might be subject to change and what are the most relevant referents to consider. To do this work part of a chronological approach,

beginning with an analysis of history within the Cuban constitutional regulation of the subject matter, to leave seated the highest points of the municipal tradition. Following the dictates of the current constitution are measured in order to determine the elements that require updating and those who by their merits should be preserved. Finally, it exposes what is the state of the matter in the texts inserts in the new Latin American constitutionalism, considering it as reference to consider in the matter.

KeyWords: municipality, legal regime and constitution.

1.- Introducción

Desde que se aprobaron los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución por el VI Congreso del Partido Comunista de Cuba¹, la sociedad cubana ha emprendido un proceso de transformaciones que procuran el perfeccionamiento de distintos ámbitos de la realidad socio-económica e institucional. Como parte de este proceso se ha hecho evidente la necesidad de una reforma constitucional².

¹ Vid. Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución, aprobado por el VI Congreso del Partido Comunista de Cuba el 18 de abril de 2011, en www.cubadebate.cu/wp-content/uploads/2011/05/folleto-lineamientos-vi-cong.pdf, consultados en junio de 2011.

²“En concordancia con los acuerdos del 6to Congreso, será preciso armonizar los postulados de la Constitución de la República con los cambios asociados a la paulatina implementación de los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución”. CASTRO RUZ, R.: *Discurso pronunciado en la clausura de la Sesión Constitutiva de la Asamblea Nacional del Poder Popular, en su Octava Legislatura*, Palacio de Convenciones de La Habana, el 24 de febrero de 2013, en <http://www.cubadebate.cu/raul-castro-ruz/2013/02/24/raul-castro-la-mayor-satisfaccion-es-la-tranquilidad-y-serena-confianza-que-sentimos-al-ir-entregando-a-las-nuevas-generaciones-la->

Ante la proximidad de este momento, conviene hacer un balance de aquellos elementos que deben ser objeto de cambio y de cuáles serían los referentes más pertinentes a considerar. En este trabajo tales reflexiones se realizan en torno a la institución municipal, dado su lugar esencial en la construcción del entramado político territorial del Estado. Partiendo de un criterio cronológico, se comienza aquí con un análisis de la historia dentro de la regulación constitucional cubana del objeto de estudio, para dejar sentados los puntos más altos de la tradición municipalista. Seguidamente se valoran los dictados de la vigente carta magna, a fin de determinar los elementos que requieren actualización y aquellos, que por sus méritos deben ser preservados. Por último, se expone cual es el estado de la materia en los textos insertos en el nuevo constitucionalismo latinoamericano, por considerarlos un referente a considerar en la materia.

2.- Historia de la regulación del municipio en las constituciones cubanas

La historia del constitucionalismo cubano se remonta a los inicios mismos de del proceso de luchas por la independencia. Los primeros de estos textos, “las Constituciones de las Revoluciones por la Independencia, conocidas por los nombres de la de Guáimaro, Baraguá, Jimaguayú y La Yaya, (...)no trataron –dado el momento político en que se vivía– de las organizaciones locales”³.

Es por ello que el análisis que sigue se centra en los dos textos del período republicano de la primera mitad del siglo XX, la Constitución de 1901 y la de 1940.

responsabilidad-de-continuar-construyendo-el-socialismo-fotos/, consultado en fecha 18 de marzo de 2013.

³LAZCANO MAZÓN, A. M^a: “Las Constituciones de Cuba”, Ediciones Cultura Hispánica, Madrid, 1952, p. 402.

Revista Acquitas, número 9, 2017

ISSN 2174-9493

El articulado que dedica la carta magna de 1901 al municipio bajo su Título XII Del régimen municipal es breve, con sólo 11 artículos agrupados en tres secciones. Estos preceptos –que no despertaron mayores debates entre los constituyentistas⁴– se ocupan en exclusiva de la organización de las autoridades locales y sus atribuciones⁵.

Las consecuencias de esta limitada regulación, que soslaya aspectos fundamentales para el desempeño de la institución municipal, no se hicieron esperar, aun cuando la Ley Orgánica de los Municipios del 1908⁶ hizo un notable esfuerzo por suplir tales carencias.

Por tales razones, afirmaba en los debates de la constituyente de 1940, Ramiro CAPABLANCA, debía superarse desde el mismo texto constitucional la experiencia pasada pues la Constitución del 1901 no ofrecía garantías para el funcionamiento del municipio, “y de ahí, que la autonomía se haya violado de tal modo, que el Poder Central ha convertido a nuestros municipios en meras oficinas recaudadoras”⁷. La Constitución de 1940 es considerada, en muchos aspectos, superior a su predecesora y una referencia en la historia constitucional del continente⁸. En cuanto a la ordenación de la materia municipal su Título

⁴ Vid. ÁLVAREZ TABIO, F.: *Teoría e historia de la Constitución cubana*. La Convención Constituyente de 1901. Escuela de Ciencia Política, Facultad de Humanidades, Universidad de La Habana, 1964.

⁵ Cfr. Constitución de la República de Cuba de 1901, publicada en el CD de Memorias del IV Encuentro Internacional: Constitución Democracia y Sistema Políticos, celebrado en La Habana, en marzo de 2007.

⁶ Ley Orgánica de los Municipios de 1908, VENEGAS MUIÑA, A. y VENEGAS PAZOS, A.: *Los municipios cubanos a través de la jurisprudencia*, tomo I, Jesús Montero Editor, La Habana, 1947.

⁷ LEZCANO Y MAZÓN, A. M.: *Constitución de Cuba (con los debates sobre su articulado y transitorias, en la Convención Constituyente)*, Ed. Cultural, La Habana, 1941, p. 184.

⁸ Al respecto véanse las referencias que ofrecen CARRERAS, J.A: *Historia del Estado y el Derecho en Cuba*, Editorial Pueblo y Educación, La Habana, 1981; FERNÁNDEZ BULTÉ, J.: *Historia del Estado y el Derecho en Cuba*, Editorial Revista Acuitas, número 9, 2017

XV El Régimen Municipal excede en extensión y detalle a las normativas anteriores. Esta se estructura en tres secciones – Disposiciones Generales, Garantías de la Autonomía Municipal y Gobierno Municipal– que comprenden 24 artículos.

La primera cuestión que procura precisar en su articulado es la naturaleza jurídica de la institución que regula. Esta es una cuestión básica sobre la cual el municipalismo cubano de la primera mitad del siglo –ampliamente reconocido por su desarrollo doctrinal⁹– había adoptado una posición clara. Al respecto es clarificadora la explicación que ofrece CARMONA ROMAY sobre la distinción que debe hacerse entre “comunidad local”, “sociedad local”, “municipio” y “gobierno municipal”. Según el profesor cubano “...comunidad local nos indica la pluralidad de habitantes de un espacio territorial estricto (...) [que es resultado de la] integración de diversos <<núcleos sociales>> (aldeas, lugares y parroquias –si rurales–; o barrios, distritos interiores y parroquias –si urbanos- (...). Mas, cuando esta <<comunidad local>> toma razón y conciencia de sus fines, forma la <<sociedad local>> (que es, como se ve, una estructura socio geográfica de la comunidad). (...) El municipio, en razón a su gobierno y administración es pues, la organización político-administrativa de la sociedad local. (...) El gobierno municipal es [a su vez] el conjunto de órganos o poderes de esa sociedad infraestatal...”¹⁰.

Félix Varela, La Habana, 2000 y las ponencias presentadas al IX Encuentro Nacional de la Sociedad Cubana de Derecho Constitucional y Administrativo, en conmemoración del 70 aniversario de la Constitución de 1940, celebrado en fecha 7 y 8 de octubre de 2010.

⁹ Entre las principales figuras del municipalismo cubano de la primera mitad del siglo XX figuran, entre otros: Andrés ANGULO PÉREZ, Adriano G. CARMONA ROMAY, Francisco CARRERA JÚSTIZ, y Ramiro CAPABLANCA GRAUPERA.

¹⁰ HERNÁNDEZ, A. M.: *Derecho Municipal*, Universidad Nacional Autónoma de México, 2003, pp. 181-183.

Revista Acquitas, número 9, 2017

ISSN 2174-9493

Esta posición supera el legalismo que, por intermedio de la legislación municipal española¹¹, influyó en Cuba desde fines del siglo XIX. Además reconoce que la municipalidad es un fenómeno complejo y que no puede ser arbitrariamente manejado por el legislador en virtud de intereses coyunturales.

En correspondencia con tales ideas al artículo 209 reconoce que “El Municipio es la sociedad local organizada políticamente por autorización del Poder Legislativo en una extensión territorial determinada por necesarias relaciones de vecindad, sobre una base de capacidad económica para satisfacer los gastos del gobierno propio, y con personalidad jurídica a todos los efectos legales”¹².

Otro punto importante que dejó sentado el magno texto fue el relativo a la autonomía municipal. El artículo 212 hace un reconocimiento expreso al disponer “El Municipio es autónomo. El gobierno municipal queda investido de todos los poderes necesarios para resolver libremente los asuntos de la sociedad local”. A renglón seguido reconoce que “Las facultades de las cuales no resulta investido el gobierno municipal por esta Constitución quedan reservadas al Gobierno nacional”. Esta solución, que vista a la luz de teorías más modernas –como el principio de subsidiariedad– puede parecer poco pertinente, sin embargo, es un paso adelante con relación al texto precedente, así el constituyente pretende, por medio de la enumeración detallada de competencias que sigue en el articulado de la

¹¹ *Cfr. Ley Orgánica Municipal de la Península, aplicada para la isla de Cuba*, publicada en Gaceta de Madrid, No. 204 y No. 251 de 25 de julio de 1878 y 28 de julio de 1878. Gazeta, colección histórica: ayuda y contenido. Agencia Estatal. Boletín Oficial del Estado Español. Consultado en www.boe.es, en fecha 21 de octubre de 2011.

¹² Constitución de la República de Cuba de 1940, publicada en el CD de Memorias del IV Encuentro Internacional: Constitución Democracia y Sistema Políticos, celebrado en La Habana, en marzo de 2007.

norma¹³, dejar una delimitación exacta del alcance de las atribuciones municipales. Dentro de estas previsiones destaca la autorización para la asociación intermunicipal¹⁴.

¹³Artículo 213. Corresponde especialmente al gobierno municipal:

- a) Suministrar todos los servicios públicos locales; comprar, construir y operar empresas de servicios públicos o prestar dichos servicios mediante concesión o contrato, con todas las garantías que establezca la Ley, y adquirir, por expropiación o por compra, para los propósitos indicados, las propiedades necesarias. También podrán operar empresas de carácter económico.
- b) Llevar a cabo mejoras públicas locales y adquirir por compra, de acuerdo con sus dueños o mediante expropiación, las propiedades directamente necesarias para la obra proyectada y las que conviniesen para resarcirse del costo de la misma.
- c) Crear y administrar escuelas, museos y bibliotecas públicas, campos para educación física y campos recreativos, sin perjuicio de lo que la Ley establezca sobre educación, y adoptar y ejecutar dentro de los límites del Municipio, reglas sanitarias y de vigilancia local y otras disposiciones similares que no se opongan a la Ley, así como propender al establecimiento de cooperativas de producción y de consumo y exposición y jardines botánicos y zoológicos, todo con carácter de servicio público.
- d) Nombrar los empleados municipales con arreglo a lo que establezcan esta Constitución y la Ley.
- e) Formar sus presupuestos de gastos e ingresos y establecer los impuestos necesarios para cubrirlos, siempre que estos sean compatibles con el sistema tributario del Estado.

Los Municipios no podrán reducir ni suprimir ingresos de carácter permanente sin establecer al mismo tiempo otros que los sustituyan, salvo en caso en que la reducción o supresión corresponda a la reducción o supresión de gastos permanentes equivalentes.

Los créditos que figuren en los presupuestos para gastos serán divididos en dozavas partes y no pagará ninguna atención del mes corriente si no han sido liquidadas todas las del anterior.

f) Acordar empréstitos, votando al mismo tiempo los ingresos permanentes necesarios para el pago de sus intereses y amortizaciones.

Ningún Municipio podrá contraer obligaciones de esta clase sin previo informe favorable del Tribunal de Cuentas.

En el caso de que se acordare nuevos impuestos para el pago de las obligaciones a que se refiere el párrafo anterior se requerirá además la votación conforme en una elección de referendo de la mitad más uno de los votos estimados por los electores del término municipal, sin que la votación pueda ser inferior al treinta por ciento de los mismos.

g) Contraer obligaciones económicas de pago aplazado para costear obras públicas, con el deber de consignar en los sucesivos presupuestos anuales los créditos necesarios para satisfacerlas, y siempre que su pago no absorba la capacidad económica del Municipio para prestar los otros servicios que tiene a su cargo. No podrá ningún municipio contraer obligaciones de esta clase sin previo informe favorable del Tribunal de Cuentas y la votación conforme también de las dos terceras partes de los miembros que compongan el Ayuntamiento o la Comisión.

h) La enumeración de estas facultades, así como cualquiera otra que se haga en la Ley, no implica una limitación o restricción de las facultades generales concedidas por la Constitución al Municipio, sino la expresión de una parte de la misma, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo doscientos doce de esta Constitución.

El comercio, las comunicaciones y el tránsito intermunicipales no podrán ser gravados por el Municipio. Queda prohibido el agio o la competencia desleal que pudiera resultar de medidas adoptadas por los Municipios. Los impuestos municipales sobre artículos de primera necesidad se ajustarán a las bases que establezca la Ley.

Artículo 214. El gobierno de cada Municipio está obligado a satisfacer las siguientes necesidades mínimas locales:

a) El pago puntual de sueldos y jornales a los funcionarios y empleados municipales, de acuerdo con el nivel de vida de la localidad.

b) El sostenimiento de un albergue y casa de asistencia social, un taller de trabajo y una granja agrícola.

c) El mantenimiento de la vigilancia pública y de un servicio de extinción de incendios.

d) El funcionamiento, por lo menos en la cabecera, de una escuela, una biblioteca, un centro de cultura popular y una casa de socorros médicos.

¹⁴ Según LAZCANO MAZÓN, en 1952, “Muchos servicios públicos se vienen prestando intermunicipalmente”. LAZCANO MAZÓN, A. M^a: “Las Constituciones de Cuba”, Ediciones Cultura Hispánica, Madrid, 1952, p. 408.

No bastando con esto en la sección segunda del título se dispusieron la Garantías de la Autonomía Municipal. Se trata de una reacción ante la experiencia con el texto precedente, pues “sucedió que el Presidente de la República, al amparo de lo estatuido en el inciso 12 del artículo 68 de la Constitución de 1901, y también del artículo 108, suspendía los acuerdos de los ayuntamientos después de haber sido aprobados por los alcaldes respectivos, y el Gobernador y aquel tenía también facultades para suspender a las autoridades ejecutivas (alcaldes), incisos 5 y 6 del artículo 99 y 108 de dicha Constitución. Todo esto se producía en ocasiones cuando los intereses políticos del Ejecutivo de la Nación o el de la Provincia, no respondían a los de los alcaldes y concejales. Para poner remedio a ese mal, los constituyentistas de 19040, (...) sentaron como primera garantía de la autonomía municipal el que los gobernantes locales sólo podían ser suspendidos por los tribunales de justicia¹⁵ (...) [y que los] acuerdos o

¹⁵ Artículo 217 (...) a) Ningún gobernante local podrá ser suspendido ni destituido por el Presidente de la República, por el Gobernador de la provincia ni por ninguna otra autoridad gubernativa.

Sólo los Tribunales de Justicia podrán acordar la suspensión o separación de sus cargos de los gobernantes locales, mediante procedimiento sumario instruido conforme a la Ley, sin perjuicio de lo que disponga sobre la revocación del mandato público.

Tampoco podrán ser intervenidos en ninguna de las funciones propias de su cargo por otro funcionario o autoridades, salvo las facultades concedidas por la Constitución al Tribunal de Cuentas.

resoluciones podrían ser impugnados por las autoridades gubernativas cuando éstas los estimen ilegales¹⁶, ante los tribunales de justicia”¹⁷.

Además se previeron dictados legales que aseguraban la independencia e integridad financiera y administrativa municipal¹⁸, así como la posibilidad de su defensa judicial por parte de las autoridades¹⁹.

¹⁶ Artículo 217. (...) b) Los acuerdos del Ayuntamiento o de la comisión, o las resoluciones del alcalde o de cualquier otra autoridad municipal no podrán ser suspendidos por el Presidente de la República, el Gobernador de la Provincia ni otra autoridad gubernativa.

Los referidos acuerdos o resoluciones sólo podrán ser impugnados por autoridades gubernativas, cuando éstas lo estimen ilegales, ante los Tribunales de Justicia, que serán los únicos competentes para declarar, mediante el procedimiento sumario que establezca la Ley, si el organismo o las autoridades municipales los han tomado o no, dentro de la esfera de su competencia, de acuerdo con las facultades concedidas a los mismos por la Constitución.

¹⁷LAZCANO MAZÓN, A. M^a: *ob. Cit.*, pp. 409-410.

¹⁸Artículo 217. Como garantía de la autonomía municipal queda establecido lo siguiente: (...)

c) Ninguna Ley podrá recabar para el Estado, las Provincias u otros organismos o instituciones todas o parte de las cantidades que recauden los Municipios por concepto de contribuciones, impuestos y demás medios de obtención de los ingresos municipales.

d) Ninguna Ley podrá declarar de carácter nacional un impuesto o tributo municipal que constituya una de las fuentes de ingresos del Municipio, sin garantizarle al mismo tiempo ingresos equivalentes a los nacionalizados.

e) Ninguna Ley podrá obligar a los Municipios a ejercer funciones recaudadoras de impuestos de carácter nacional o provincial a menos que los organismos interesados en el cobro nombren los auxiliares para esa gestión.

f) El Municipio no estará obligado a pagar ningún servicio que no esté administrado por el mismo, salvo que otra cosa hubiere convenido expresamente con el Estado, los particulares u otros Municipios.

¹⁹Artículo 218. El Alcalde o cualquier otra autoridad representativa del gobierno local podrá, por sí o cumpliendo acuerdo del Ayuntamiento o de la Comisión, interponer ante el pleno del Tribunal Supremo recurso de abuso de poder contra toda resolución del gobierno Nacional o Provincial que, a su

Aunque podría parecer excesivo el celo y la pormenorización de la temática en una norma constitucional el profesor CAPABLANCA explicaba en los debates de la Asamblea Constituyente: “hemos querido traer esa garantía al texto constitucional, que es lo que ha ocurrido en muchos países donde los Municipios han pasado la misma tragedia de los Municipios cubanos, y llevar además a la Constitución la resolución aprobada en el Primer Congreso Panamericano de Municipios, donde de una manera expresa se recomendó que esas garantías de la autonomía debían ser consideradas en la Carta Fundamental de la República”²⁰.

Una garantía adicional a este régimen de autonomía municipal, lo supuso el amplio margen de democracia que estableció. Dentro del articulado de la constitución se introduce por primera vez la posibilidad de convocar a referendo popular que, según el artículo 219 b), se harán obligatorios en cuanto a “...la contratación de empréstitos, emisiones de bonos y otras operaciones de movilización del crédito municipal que, por su cuantía, obliguen al Municipio que las realiza a la creación de nuevos impuestos para responder al pago de las amortizaciones o pagos de dichas contrataciones”.²¹ A estos supuestos se suma el que prevé el artículo 210 párrafo segundo relativo a la segregación de parte de un término municipal.

Dentro del catálogo de posibilidades participativas que establece el artículo 219 en condición de “garantía de los habitantes del término municipal respecto a sus gobernantes locales” se contempla además el derecho de iniciativa “...para propuesta de acuerdos...”²² lo que se relaciona con la previsión general de dicho derecho que aparece en el artículo 135 inciso f). Aunque este desarrolla aún más las facultades de

juicio, atente contra el régimen de autonomía municipal establecido por la Constitución, aunque la resolución haya sido dictada en uso de facultades discrecionales.

²⁰LEZCANO Y MAZÓN, A. M.: *ob. Cit.*, p. 184.

²¹ Constitución de la República de 1940.

²² Artículo 219 c) Constitución de la República de 1940,

Revista Acquitas, número 9, 2017

ISSN 2174-9493

los ciudadanos permitiendo que en caso de rechazo de la iniciativa “...deberán someterla a la consulta popular mediante referendo en el Municipio...”²³ con lo que se protege la iniciativa de un veto posible por parte de los funcionarios del gobierno local.

Se autoriza también a la impugnación de “...resoluciones o acuerdos de las autoridades u organismos municipales que lesionen algún interés privado o social...”²⁴ y se permite la exigencia de la responsabilidad penal de las autoridades municipales ante los Tribunales de Justicia por acción privada o por parte del 25 % o más de los vecinos²⁵.

Por supuesto, tratándose de participación popular, no faltó la regulación del sufragio, considerado como derecho y como obligación de todos los ciudadanos. Así, en las diversas modalidades de organización municipal que se concibieron, las autoridades resultaron electivas directamente –los comisionados²⁶, los alcaldes y concejales²⁷– ; salvo en el caso del gerente, cuando se seleccionara el sistema de ayuntamiento y gerente, que sería provisto de modo distinto: por concurso de oposición²⁸. Todos estos cargos son revocables a petición de un por ciento del electorado²⁹, incluido el gerente siempre que la voluntad popular se exprese en concordancia con las causas y formalidades que la ley establezca³⁰.

Otra cuestión que dejó sentada con notable claridad la carta magna del 40 fue su admisión de la existencia de la heterogeneidad

23 Artículo 219 c) Constitución de la República de 1940

24 Artículo 219 a), Constitución de la República de Cuba de 1940.

25 *Cfr.* Artículo 220, Constitución de la República de Cuba de 1940.

26 *Cfr.* Artículo 224 párrafo 2, Constitución de la República de Cuba de 1940.

27 *Cfr.* Artículo 226, Constitución de la República de Cuba de 1940.

28 *Cfr.* Artículo 225 párrafo 2, Constitución de la República de Cuba de 1940.

29 *Cfr.* Artículo 219 d), Constitución de la República de Cuba de 1940.

30 *Cfr.* Artículo 225 párrafo 2, Constitución de la República de Cuba de 1940.

municipal, por medio de la previsión de posibilidades para su adecuado tratamiento.

Con ella aparece por primera vez en materia de forma de organización municipal en Cuba la posibilidad de que estos opten entre tres sistemas de gobierno: el de Comisión, el de Ayuntamiento y Gerente o el de Alcalde y Ayuntamiento³¹.

Con esto se pretende modernizar a las municipalidades y avanzar en comparación con la Constitución de 1901 que configura un modelo municipal, exigencia que se habían manifestado previamente³².

Además se permitió a los municipios refrendar su propia Carta Municipal³³, documento legal constituyente y ordenador del municipio que sería elaborado a petición de un 10 % del electorado y con el voto favorable de las dos terceras partes del ayuntamiento o la comisión; para cuya redacción se conformaría una Comisión de quince miembros, una vez que la mayoría de los electores manifestaran su conformidad con su creación en la consulta que a tal propósito se celebrare; y que sería

31 *Vid.* Artículo 223, párrafo 3, Constitución de la República de Cuba de 1940.

32 *Cfr.* CARRERA JUSTIZ, F.: *Proyecto de Reforma del Régimen Municipal*, Comisión Codificadora Nacional, Imprenta “La Prueba”, La Habana, 1923.

33 La Carta Municipal es “resultado del ejercicio de una especie de poder constituyente de tercer grado”, “en la sanción de las cartas orgánicas son de aplicación las técnicas de formulación constitucional” y “deben respetar las bases constitucionales”. “Mediante la carta se regulan los distintos aspectos del régimen municipal: forma de gobierno, finanzas locales, poder de policía, servicios públicos, responsabilidad de los funcionarios, formas de participación ciudadana, relaciones intermunicipales”.

Vid. HERNÁNDEZ, A. M.: “Las cartas orgánicas municipales como instrumentos para garantizar la autonomía y mejorar las formas de gobierno y administración local. Caso argentino.”, en www.biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1736/9.pdf consultado en fecha 19 de enero de 2013.

sometida a la consideración de los electores para que estos la aprueben o no.

La prevalencia de esta idea resulta concordante con el parecer de CARMONA ROMAY quien ya había dejado sentado que esta era una opción consustancial a la idea de autonomía, pues, según afirmaba “La palabra “auto” de autos, mismo, y normas, ley, esto (...) denota un régimen municipal de naturaleza política que se contrae no sólo al derecho a darse sus propias normas, sino a darse libremente sus propias Cartas municipales...”³⁴.

De lo expuesto se colige que:

- A pesar de lo corta que resulta la historia constitucional de la regulación municipal en Cuba, en esta se evidencia una clara progresión influida por los avances alcanzados por la doctrina municipalista cubana.

- Respecto a la escueta previsión del texto de 1901, la carta magna del 40 supone un notable avance, teniendo como méritos fundamentales el establecimiento de una régimen municipal fuerte, a partir de una correcta definición de la naturaleza del municipio, el expreso reconocimiento de su autonomía, la delimitación precisa de sus competencias, la autorización para el ejercicio asociado de las mismas, la creación de garantías de la autonomía, el diseño de notables mecanismos de participación para asegurar la democracia municipal, y la previsión de sistemas de gobierno disimiles y un régimen de carta municipal para tratar la heterogeneidad municipal.

³⁴CARMONA ROMAY, A. G.: *Notas sobre autonomía y autarquía*, Editorial Selecta, La Habana, 1956, p. 18.

Aun cuando media una importante distancia temporal e ideológica entre estos textos y la actual realidad cubana, así como sus exigencias, los logros que se alcanzaron en estas normas hacen parte de nuestra historia y nuestra tradición, por lo cual su valor, como referencia, no debe subestimarse, ante los imperativos modernos.

3.- La actual regulación constitucional del municipio en Cuba

Luego del triunfo revolucionario “la nueva municipalidad que empieza a crearse (...) se desenvuelve centralizadamente debido a que ello es una imperiosidad en un movimiento político que se propone crear nuevos paradigmas organizativos y una necesidad en un proceso que necesita dirigir equilibradamente el desarrollo...”³⁵. Esta realidad se institucionaliza con la Constitución de 1976 y se perfecciona con la reforma de 1992³⁶ que introduce cambios importantes en cuanto a la regulación a la temática local.

El texto original del 76 no hace pronunciamiento alguno sobre qué se debe entender por municipio. De hecho, fuera del reconocimiento que hacía en su artículo 100³⁷ de que el territorio nacional se divide provincias y municipios, no permitía distinguir entre ellos pues el resto del articulado hacía una regulación uniforme de las atribuciones de los órganos de ambos niveles.

³⁵ VILLABELLA ARMENGOL, C.: *Resumen del estudio teórico*, Universidad de Camagüey, Facultad de Derecho, 1998, p. 130.

³⁶ Esta no es la única reforma que ha tenido el texto constitucional cubano vigente, pero a los efectos de este trabajo es la reforma más relevante.

³⁷ Constitución de la República de Cuba, Edición Oficial, Ministerio de Justicia, Editorial Orbe, Instituto Cubano del Libro, La Habana, 1976.

La reforma de 1992 marcó una inflexión favorable en este sentido. El Capítulo XI³⁸ ofrece una definición –artículo 102– del Municipio, que será aquella “sociedad local, con personalidad jurídica a todos los efectos legales, organizada políticamente por la ley, en una extensión territorial determinada por necesarias relaciones económicas y sociales de su población, y con capacidad para satisfacer las necesidades mínimas locales”.

Con este dictado se retoma la tradición del municipalismo cubano, su tendencia a una comprensión sociológica del municipio y asegurar la misma desde la Constitución.

Este enunciado es, además, el anclaje más claro que posee el texto reformado para admitir la presencia en él de un reconocimiento tácito de la autonomía municipal toda vez que la palabra “autonomía” no figura –como no figuró en la versión inicial– dentro del texto.

No obstante, dos aspectos del referido precepto pueden considerarse indicativos de su presencia, en primer lugar, la personalidad jurídica³⁹ de los municipios y, en segundo término, la “capacidad para satisfacer las necesidades mínimas locales”⁴⁰.

La personalidad jurídica crea el marco legal para considerar al municipio dotado de derechos, facultades y deberes que dan fundamento a su actuar. “Esto trae como consecuencia que el municipio posea un patrimonio separado de la masa patrimonial del ente superior que lo comprende, una unidad desde el punto de vista orgánico, una gestión financiera expresada en su presupuesto y la posibilidad de actuar en nombre propio y con responsabilidad independiente”⁴¹.

³⁸ Constitución de la República de Cuba, Editora Política, La Habana, 2010.

³⁹ Constitución de la República de Cuba, (2002).

⁴⁰ Constitución de la República de Cuba, (2002).

⁴¹ DÍAZ LEGÓN, O.: *La autonomía municipal y el desarrollo local. Especial referencia a la autonomía financiera*. Tesis presentada en opción al Título

En cuanto a la capacidad jurídica de los municipios la fórmula seguida por la Constitución cubana convierte a los fines municipales en el criterio a seguir para determinar las posibles competencias de los municipios, las cuales dotan de contenido a la referida capacidad. Según el profesor DÍAZ LEGÓN al “volver la vista sobre la norma superior cubana, se puede colegir que la expresión básica del esquema político-administrativo cubano está llamado a cumplir dos fines: por un lado, *satisfacer las necesidades mínimas locales* y, por otro, *coadyuvar a la realización de los fines del Estado*.”⁴² Para dar cumplimiento al primero debe estar dotado el municipio de competencias propias y para satisfacer el segundo puede contar, además de con las antes mencionadas, con un abanico más amplio dentro del régimen competencial.

Sin embargo “los indicios que brinda la Constitución sobre *cuáles* son las *necesidades mínimas locales* que deben ser satisfechas por el municipio tienen un carácter muy borroso”⁴³ pues las que recoge en su artículo 103⁴⁴ “muy poco aporta a la depuración del asunto, porque el Estado cubano –visto como un todo– por definición constitucional también está llamado a cumplimentar los mismos fines y, por tanto, tendría idénticas competencias”.⁴⁵

Entre las atribuciones que es posible precisar, a partir de la norma constitucional, como propias de los órganos municipales del Poder Popular figuran:

Académico de Máster en Derecho Constitucional y Administrativo. La Habana, 2011, p. 20.

⁴² *Ibidem.*, p. 48.

⁴³ *Ibidem.*, p. 49.

⁴⁴ “...necesidades económicas, de salud y otras de carácter asistencial, educacionales, culturales, deportivas y recreativas”, Artículo 103, Constitución de la República de Cuba (2002).

⁴⁵ DÍAZ LEGÓN, O.: *La autonomía...*, ob. Cit., p. 49.

- ejercer la máxima fiscalización y control en su territorio⁴⁶,
- revocar o modificar los acuerdos y disposiciones de los órganos que se le subordinen⁴⁷,
- designar y sustituir a los miembros de su Órgano de Administración⁴⁸, así como conocer y evaluar sus informes⁴⁹,
- determinar la organización y funcionamiento de las entidades subordinadas⁵⁰,
- y coadyuvar al desarrollo de las actividades y al cumplimiento de los planes de producción y de servicios de las entidades radicadas en el territorio que no les estén subordinadas⁵¹, lo que “no significa que tengan capacidad de control sobre todas las entidades enclavadas en su radio de acción”⁵².

Se trata, como se observa a simple vista, de atribuciones propias, en verdad, pero con un limitado impacto en la satisfacción de las necesidades locales, toda vez que no definen renglones o servicios a prestar.

⁴⁶ Artículo 106 ch), Constitución de la República de Cuba, (2002).

⁴⁷ Artículo 106 d), Constitución de la República de Cuba, (2002).

⁴⁸ Artículo 106 f), Constitución de la República de Cuba, (2002).

⁴⁹ Artículo 106 l), Constitución de la República de Cuba, (2002).

⁵⁰ Artículo 106 g), Constitución de la República de Cuba, (2002).

⁵¹ Artículo 106 k), Constitución de la República de Cuba, (2002).

⁵² PÉREZ HERNÁNDEZ, L y PRIETO VALDÉS, M: “Ejercer gobierno: Una capacidad potencial de las Asambleas Municipales del Poder Popular. Su perfeccionamiento, un reto para la futura ley de los municipios”, en PÉREZ HERNÁNDEZ, L. y PRIETO VALDÉS, M. (compiladoras): *Temas de Derecho Constitucional Cubano*, Editorial Feliz Varela, La Habana, 2006, p. 206.

Este grado de indeterminación, aunque no resulta *per se* contrario a la configuración de un coherente sistema municipal autónomo, por medio de un desarrollo legal posterior, no es loable pues no sienta garantías suficientes a la autonomía.

A ello debe sumarse la ausencia de pronunciamiento constitucional sobre la materia financiera local, tema sensible pues, como apuntan las profesoras PÉREZ HERNÁNDEZ y PRIETO VALDÉS, “Los recursos económicos municipales se convierten (...) en la fuente para la solución de los problemas comunitarios y en garantía de la posibilidad de adopción de decisiones locales”⁵³.

La única referencia al respecto figura en el artículo 106 –inciso j)– cuando faculta a las Asambleas Municipales del Poder Popular para “aprobar el plan económico-social y el presupuesto del municipio, ajustándose a las políticas trazadas para ello por los organismos competentes de la Administración Central del Estado, y controlar su ejecución”.

En contraste con esta realidad, la regulación de los mecanismos participativos populares es mucho más elaborada. Como parte del estado cubano el municipio está imbuido de la proyección democrática del proyecto socialista que se construye sobre la base de la soberanía popular⁵⁴. Por tal razón las autoridades municipales cubanas, en su desempeño, se encuentran enmarcadas en un diseño jurídico-político que cuenta con varios mecanismos para mantener el involucramiento popular a lo largo de toda la gestión de las autoridades electas.

⁵³ PÉREZ HERNÁNDEZ, L y PRIETO VALDÉS, M: “Consideraciones en torno a un proyecto de ley de organización y funcionamiento de los municipios”, en PÉREZ HERNÁNDEZ, L. Y PRIETO VALDÉS, M. (compiladoras): *Temas..., ob. Cit.*, p. 212.

⁵⁴ Artículo 3, Constitución de la República de Cuba, (2002).

Los delegados a la Asamblea Municipal del Poder Popular son electos directamente por el pueblo⁵⁵ y pueden ser revocados⁵⁶ a instancias de este, con lo que tanto el inicio como el final de su gestión poseen un alto contenido de legitimidad. Además a lo largo de su mandato se encuentra sometidos a la obligación de rendir de cuentas, según lo dispuesto en la Constitución al disponer que es este “...deber de los elegidos...”⁵⁷ con relación a sus electores⁵⁸. Esta es una institución en particular que permite el control de la gestión de los delegados dentro de los órganos del Poder Popular, aunque es funcional, además, como espacio para plantear nuevas problemáticas que deban ser atendidas, debatir los objetivos sobre los cuales existe interés de los electores que se proyecte el trabajo posterior de los referidos órganos y de proposición de variantes de solución para problemas que afectan a la colectividad a fin de que sean planteados como tales a la entidad competente en la atención a los mismos.

En este apartado no se puede pasar por alto el rol que se le asigna a la intervención ciudadana en el trabajo de los Consejos Populares – creados a partir de 1992– para trabajar “por la eficiencia en el desarrollo de las actividades de producción y de servicios y por la satisfacción de las necesidades asistenciales, económicas, educacionales, culturales y sociales de la población, promoviendo la mayor participación de ésta y las iniciativas locales para la solución de sus problemas”⁵⁹, entre otras funciones legalmente atribuidas⁶⁰, siempre teniendo a la participación popular como método primario de funcionamiento.

⁵⁵ Artículo 135, Constitución de la República de Cuba, (2002).

⁵⁶ Artículo 111 en relación con el artículo 68, c) Constitución de la República de Cuba, (2002).

⁵⁷ Artículo 68 c), Constitución de la República de Cuba, (2002).

⁵⁸ *Vid.* Artículo 114 c), artículo 115 y artículo 84, Constitución de la República de Cuba, (2002).

⁵⁹ Artículo 104, Constitución de la República de Cuba, (2002).

⁶⁰ *Vid.* Ley 91. De los Consejos Populares. Consultada en http://www.parlamentocubano.cu/index.php?option=com_content&view=arti

La creación de los Consejos Populares es, además, una de las transformaciones más importantes, a fin de romper con el uniformismo en la organización institucional municipal. Pues, si bien en el texto constitucional cubano –original– de 1976⁶¹, como en el que resulta de la reforma de 1992⁶² domina un criterio homogeneizador en la conformación de los órganos del Poder Popular⁶³, pueden notarse

cle&id=303:ley-no91-de-los-consejos-populares&catid=46:leyes&Itemid=79, en fecha 28 de marzo de 2012.

⁶¹Cfr. Capítulo IX Órganos Locales del Poder Popular, Constitución de la República de Cuba, , Edición Oficial, Ministerio de Justicia, Editorial Orbe, Instituto Cubano del Libro, La Habana, 1976.

⁶²Cfr. Capítulo XII Órganos Locales del Poder Popular, Constitución de la República de Cuba, reformada en 1992 y 2002, Editora Política, La Habana, 2010.

⁶³ “El modelo que implementa la Constitución de 1976 se cataloga de Dual-Colegiado (...) a partir de que se conforma por dos órganos plurales y colegiados, uno como corporación representativa y deliberante –Asamblea– y el otro como institución ejecutiva y administrativa –Comité Ejecutivo (76-92) Consejo de Administración (92-); complementándose los mismos con otras estructuras e instituciones que en general conforman un diseño organizacionalmente más complejo luego de la Reforma Constitucional de 1992”.

Vid. VILLABELLA ARMENGOL, C.: “El modelo estatal municipal cubano. Breves apreciaciones sobre sus instituciones”, en PÉREZ HERNÁNDEZ, L. Y PRIETO VALDÉS, M. (compiladoras): *Temas...*, ob. Cit., p. 174.

Revista Acuitas, número 9, 2017

ISSN 2174-9493

algunos elementos que procuran un tratamiento de la heterogeneidad municipal⁶⁴ real existente⁶⁵.

⁶⁴ Se asume al respecto de la categoría “heterogeneidad municipal” la sistematización del profesor VILLABELLA que, integrando y ordenando los conocimientos precedentes, puntualiza “que la Heterogeneidad Municipal se concreta en cuatro notas con consecuencias para las relaciones jurídico-públicas: Asimetría (por haber un mapa municipal de diferentes dimensiones); Diversidad (en tanto la organización institucional no tiene que ser idéntica para todas las unidades); Pluralismo Jurídico (al distinguirse que junto al régimen jurídico general pueden cohabitar tratamientos especiales o diferenciados para determinadas Municipios); Multiplicidad (en relación a que el rango competencial de los diferentes entes municipales puede ser diferente).”

VILLABELLA ARMENGOL, C.: “Los principios teóricos del municipio. Su apreciación en la municipalidad cubana”, en PÉREZ HERNÁNDEZ, L. Y PRIETO VALDÉS, M. (compiladoras): *Temas...*, ob. Cit., p. 162.

⁶⁵ En tal sentido el mismo profesor VILLABELLA afirma que “en la década del setenta y primera parte de la del ochenta (...) la municipalidad cubana (...) [con] la división política-administrativa instaurada logró una relativa uniformidad municipal (...) [en tanto] en los años noventa se catalizan toda una serie de nuevas problemáticas que habían venido gestándose, mostrándose como resultado un mapa municipal asimétrico donde es posible distinguir la delineación de tres rangos de Municipios: la gran ciudad, la mediana y el pequeño municipio.

VILLABELLA ARMENGOL, C.: “Los principios...”, ob. Cit., p. 172.

Siguiendo esta misma lógica IÑIGUEZ ROJAS y RAVENET RAMÍREZ sostienen que “La relativa igualdad alcanzada como resultado de la aplicación de los planes quinquenales de desarrollo del país sufrió un debilitamiento a partir de la crisis de los 90, en lo esencial por la desigual distribución territorial de los nuevos actores económicos, que generó la ampliación de las distancias en el desarrollo económico y social de territorios y espacios y se convirtió en otro factor de incremento de la heterogeneidad inter e intramunicipal.”

IÑIGUEZ ROJAS, L. y RAVENET RAMÍREZ, M.: “Heterogeneidad territorial y desarrollo local. Reflexiones sobre el contexto cubano” en GUZÓN CAMPORREDONDO, A. (compiladora): *Desarrollo local en cuba: retos y perspectivas*. Canadian International Development Agency, Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas, Proyecto Cauto, pp. 81-82.

Revista Acquitas, número 9, 2017

ISSN 2174-9493

Los Consejos Populares son una nueva instancia que “representan a la demarcación donde actúan y a la vez son representantes de los órganos del Poder Popular municipal, provincial y nacional”⁶⁶. Para cumplir el cometido constitucional de forma eficaz se crean tomando en cuenta “su [la de las circunscripciones que lo integran] extensión territorial, cercanía entre ellas, número de habitantes, vías de comunicación existentes, identidad de intereses de los vecinos, necesidades de la defensa y otros elementos de importancia”⁶⁷.

Sin embargo, este no fue el primer elemento introducido en la Constitución que permite hablar de heterogeneidad en diseño político-institucional municipal. El primero fue la posibilidad de crear comisiones permanentes y temporales –una estructura presente desde 1976 en la Constitución⁶⁸– y que ha sido flexibilizada “a partir de su instauración sobre la base de los intereses específicos del territorio y con subordinación única al ente representativo del poder”⁶⁹⁷⁰.

Resulta entonces que la previsión de la heterogeneidad se ha ido abriendo paso en el diseño municipal cubano, y en la actualidad es posible calificarles como principio de Heterogeneidad Ponderada puesto que “está matizado por la intención de lograr un desarrollo equilibrado y armónico de todos los Municipios, tratando de compensar las desigualdades territoriales, económicas y geográficas. El mismo se ha ido acogiendo de forma práctica en la municipalidad cubana por medio de: la introducción de elementos estructurales que rompen la

⁶⁶ Artículo 104, Constitución de la República de Cuba, (2002).

⁶⁷ Artículo 7, Ley 91, “De los Consejos Populares”.

⁶⁸ Artículo 105, g) y 110, Constitución de la República de Cuba (1976).

⁶⁹VILLABELLA ARMENGOL, C.: *Resumen...*, ob. Cit., p. 59.

⁷⁰Cfr. Artículos 14 y 19, Reglamento Asambleas Municipales del Poder Popular, Septiembre de 1995, publicado en PÉREZ HERNÁNDEZ, L. Y PRIETO VALDÉS, M.: *Selección Legislativa de Derecho Constitucional Cubano*, Editorial “Félix Varela”, La Habana, 1999.

homogeneidad del modelo estatal municipal (...); el establecimiento excepcional de tratamientos diferenciados en determinados aspectos para algunos Municipios; y la personificación diferenciada dentro de estos de algunas estructuras institucionales”⁷¹.

De lo expuesto puede concluirse que:

- La regulación del municipio en la Constitución cubana ha venido siendo objeto de perfeccionamiento. Con la reforma de 1992 se fijó una definición de la naturaleza del municipio, acorde a lo mejor de la tradición municipalista patria; se mantuvo y amplió la concepción democrática local, por medio del fortalecimiento de la participación popular; y se amplió en tratamiento de la heterogeneidad municipal a nivel institucional.

- A pesar de estos avances, el texto constitucional cubano aun carece de un pronunciamiento expreso y de garantías para la autonomía municipal, que pasa por la ausencia de una previsión, aunque sea mínima de las competencias esenciales de la municipalidad; de autorización para gestionar de forma asociadas las mismas y del establecimiento de las bases para un adecuado desarrollo financiero local. Además de que sería loable una ampliación en cuanto a medidas para encausar la heterogeneidad.

Conscientes de las limitaciones planteadas, conviene buscar algunas referencias en el derecho comparado que puedan sentar pautas para un perfeccionamiento futuro. Por la tradición jurídica de sus países, por los méritos técnico-jurídicos que se les reconocen y por la cercanía política en los presupuestos que lo inspiran, parece ser el nuevo constitucionalismo latinoamericano el referente más atinado.

⁷¹ VILLABELLA ARMENGOL, C.: *Resumen...*, ob. Cit., p.121.

4.- La regulación constitucional del municipio en el Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano. Un referente a considerar

Se suele denominar nuevo constitucionalismo latinoamericano a los procesos constituyentes, y sus resultados, que se han desarrollado en América Latina en los últimos años del siglo XIX y la primera década del siglo XXI⁷². Aun cuando respecto a su existencia y sistematización teórica existe un debate inacabado, se han identificado rasgos que servirían a efectos de singularizar a esta corriente⁷³.

⁷² Cfr. VICIANO PASTOR, R. y MARTÍNEZ DALMAU, R.: “Los procesos constituyentes latinoamericanos y el nuevo paradigma constitucional”, en *IUS. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, 2010, pp. 7-29.

⁷³ “Sobre este entorno, pueden señalarse como rasgos del nuevo constitucionalismo delineado en los textos de Venezuela, Ecuador y Bolivia los siguientes:

- 1) Presencia de preámbulos que dotan a las Constituciones de *espiritualidad*, al conectar el texto con la historia del país y dotarlo de contenido programático.
- 2) Existencia de capítulos pósticos que establecen conceptos y principios que se consideran bases del pacto constitucional.
- 3) Alta carga de normas-principios y preceptos teleológicos y axiológicos, los que se enuncian como valores superiores (Constitución de Venezuela) o principios ético-morales (Constitución de Bolivia). (...)
- 4) Reconocimiento de la supremacía constitucional, enfatizándose la primacía de ésta en el ordenamiento jurídico, su fuerza vinculante para las personas naturales, jurídicas y los poderes públicos, y su eficacia directa. (...)
- 5) Configuración de un nuevo modelo de Estado. (...)
- 6) Proyección social del Estado, enfatizado por la función social y ambiental con la que se delinea la propiedad privada y su convivencia con otros tipos de propiedad, como la individual, colectiva, pública, estatal, comunitaria, asociativa y mixta. (...)
- 7) Configuración de un Estado plurinacional e intercultural, en donde hay una amplia protección de las minorías étnicas y los grupos originarios. (...)
- 8) Constituciones garantistas a partir de la estructuración y conformación del control de constitucionalidad. (...)

Dentro de esta corriente se insertan los últimos tres textos constitucionales de la región –Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), Constitución Política de la República del Ecuador (2008) y Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia (2009) – los cuales son un importante referente a considerar ante una reforma constitucional en Cuba dada su calidad técnica y la proximidad ideológica de los movimientos que los impulsaron con el gobierno de la Isla.

En estas constituciones, por medio de una extensa regulación, se ha procurado “la permanencia de la voluntad del constituyente, que busca ser resguardada en la medida de lo posible para evitar su olvido o abandono por parte de los poderes constituidos, una vez que la constitución ingrese en su etapa de *normalidad*”⁷⁴. Es por ello posible,

9) Amplio y novedoso refrendo de los derechos, los que en la positivación constitucional rompen con la tradicional forma de agrupación del constitucionalismo occidental. (...)

10) Novedosa presentación de los deberes constitucionales, los que se amplían más allá de las típicas obligaciones que regulaba el constitucionalismo. (...)

11) Amplia protección a los derechos a través de variados mecanismos, instrumentos y dispositivos. (...)

12) Legitimación de una postura jurídica de integración latinoamericana y de respaldo a la estructuración de instituciones supranacionales de carácter regional, sobre la base de los principios de solidaridad, equidad, igualdad y respeto. (...)

13) Reconocimiento del protagonismo del Estado y su incidencia en aspectos sociales y económicos. (...)

14) Configuración de procedimientos de reforma con la participación del constituyente originario. (...).”

VILLABELLA ARMENGOL, C. M.: “Constitución y democracia en el nuevo constitucionalismo latinoamericano”, en *IUS*. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla A.C., núm. 25, Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla A. C., Puebla, 2010, pp. 58-63.

⁷⁴ VICIANO PASTOR, R. y MARTÍNEZ DALMAU, R.: *¿Se puede hablar de un nuevo constitucionalismo como corriente doctrinal sistematizada?*, consultado

Revista *Aequitas*, número 9, 2017

ISSN 2174-9493

con su estudio, delinear los rasgos que, a la hora de su redacción, se ponderaron como los más importantes para cada una de las categorías e instituciones que en ellas se configuran.

Aun cuando en cada una de estas normas se estructura una organización territorial del estado propia, cada una de ellas reconoce la existencia del espacio municipal⁷⁵. No obstante, es notable la ausencia de una definición acabada de municipio dada la profunda comprensión que hace el resto del articulado de la complejidad y la importancia de esta entidad. Solo la carta magna venezolana hace un intento que queda seriamente limitado al reconocerle como una simple “unidad política primaria de la organización nacional...”⁷⁶.

Como parte de su pertenencia en general al régimen territorial del Estado los municipios se encuentran delimitados en su actuar, a pesar de la existencia de normas ordenadoras específicas, por un conjunto de principios generales⁷⁷. Este catálogo no es homogéneo y su extensión varía de un texto a otro. El único principio que se reitera en los tres textos es el de solidaridad, aunque entre la norma ecuatoriana y boliviana se dan otras tres coincidencias, en cuanto a la subsidiariedad, la equidad y la participación.

en <http://www.juridicas.unam.mx/wcc/ponencias/13/245.pdf>, en fecha 24 de noviembre de 2015.

⁷⁵ Artículo 16. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), publicada en *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, N°5.908 Extraordinario, Caracas, jueves 19 de febrero de 2009.

Artículo 242. Constitución Política de la República del Ecuador publicada en el *Registro Oficial* el 20 de octubre de 2008.

Artículo 269. Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia publicada en la *Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia* en fecha 7 de febrero de 2009.

⁷⁶ Artículo 168, Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

⁷⁷ *Vid.* Artículo 4. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, Artículo 238. Constitución Política de la República del Ecuador, y Artículo 270. Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia.

Revista Acuitas, número 9, 2017

ISSN 2174-9493

Se trata de principios relativamente conocidos dentro de la doctrina jurídica⁷⁸ cuya previsión resulta altamente pertinente pues compelen a su observancia por todos los intervinientes en las relaciones de y con el poder político estatal organizado y sientan las bases para la interpretación de cualquier enunciado normativo, sea constitucional u ordinario, operando así con el doble carácter de directriz y garantía.

La regulación específica de la institución municipal parte, en los tres casos, del “reconocimiento constitucional de importantes niveles de autonomía y descentralización, tanto en el plano jurídico como político y administrativo”⁷⁹. Reconocimiento este que es carácter expreso⁸⁰.

La apuesta por la descentralización y la autonomía se evidencian en el establecimiento de amplios catálogos de las competencias que corresponden a los municipios⁸¹, para la gestión de las cuales se les

⁷⁸ Vid. FERNÁNDEZ SEGADO, F.: “La solidaridad como principio constitucional”, en UNED. *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 30, 2012. FROSINI, T. E.: “Subsidiariedad y Constitución”, en *Revista de Estudios Políticos*, N° 115, enero-marzo 2002.

BERNAL PULIDO, C.: “La democracia como principio constitucional en América Latina”, en *Cuestiones constitucionales*, N° 17, julio-diciembre de 2007, UNAM, México.

⁷⁹ PAZMIÑO FREIRE, P.: “Algunos elementos articuladores del nuevo constitucionalismo latinoamericano”, en *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, N° 67/68, p. 37.

⁸⁰ Vid. Artículo 168. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, Artículo 238. Constitución Política de la República del Ecuador, y Artículo 272. Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia.

⁸¹ Vid. Artículo 168 en relación con el 178. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, Artículo 264. Constitución Política de la República del Ecuador, y Artículos 299 y 302. Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia.

autoriza a asociarse con sus homólogos⁸². La atribución competencial permite asegurar un mínimo de facultades que respaldan a los entes locales en su rol de célula del entramado organizativo - territorial y funge, unido a la subsidiariedad, como garantía contra pretensiones centralistas.

Otra cuestión afín que es objeto de un importante tratamiento es la relativa a los recursos económicos de que podrán disponer las entidades locales. En este sentido se prevé la posibilidad de establecer tributos propios y de participar de recursos provenientes de otras instancias⁸³.

Aunque estas previsiones se hacen con carácter general, los textos analizados, han previsto medidas para afrontar la heterogeneidad que presenta el mapa municipal de cada uno de los países en cuestión. En cuanto a la asimetría se reconoce la existencia de criterios que sostienen como válido el establecimiento de tratamientos particulares en cuanto a organización institucional, régimen jurídico y/o competencial. Estos criterios son en el caso de Venezuela “las condiciones de población, desarrollo económico, capacidad para generar ingresos fiscales propios, situación geográfica, elementos históricos y culturales y otros factores relevantes”⁸⁴; en el caso de Ecuador la presencia de “pueblos o nacionalidades indígenas, afroecuatorianos, montubios o ancestrales”⁸⁵ y la “finalidad de

⁸² *Vid.* Artículo 170. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, Artículo 243. Constitución Política de la República del Ecuador, y Artículo 273. Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia.

⁸³ *Vid.* Artículos 167, 168, 179 y 180. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, Artículos 264.5, y 270 al 274. Constitución Política de la República del Ecuador, y Artículos 270, 271, 302 y 340. Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia.

⁸⁴ Artículo 169. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

⁸⁵ Artículo 257. Constitución Política de la República del Ecuador.

precautelar la biodiversidad del ecosistema”⁸⁶ en cuanto a Galápagos; y en el caso de Bolivia la existencia de “naciones o pueblos indígena originario campesinos”⁸⁷.

Luego de siglos de olvido, el reconocimiento de pueblos originarios y culturas tradicionales y la vocación proteccionista del medio ambiente, constituye un mérito indiscutible del nuevo constitucionalismo latinoamericano⁸⁸. No obstante, que los textos ecuatoriano y boliviano se hayan limitado a razones particulares, por loables que sean, deja confinado en unos márgenes muy estrechos a las posibilidades de romper con modelos homogeneizados de ordenación y funcionamiento municipal.

La constitución venezolana no hace un pronunciamiento concreto en materia de diversidad, sino que encomienda a la legislación que se dicte para desarrollar los principios constitucionales de carácter municipal el establecimiento de diferentes regímenes para su organización, gobierno y administración, de conformidad con los criterios de asimetría comentados *supra*. En este apartado encomienda específicamente que se aseguren opciones para la organización del régimen de gobierno y administración local que corresponderá a los Municipios con población indígena⁸⁹.

La carta magna ecuatoriana como la boliviana, parten de disponer una estructura institucional tipo integrado por la alcaldesa o alcalde y el consejo⁹⁰. Ante esta forma organizativa sólo existen alternativas para

⁸⁶ Artículo 259. Constitución Política de la República del Ecuador.

⁸⁷ Artículo 284.II. Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia.

⁸⁸ MEDICI, A. M.: “El nuevo constitucionalismo latinoamericano y el giro decolonial: Bolivia y Ecuador”, en *Revista Derecho y Ciencias Sociales*. Octubre 2010. N°3. pp. 11 -12.

⁸⁹ Artículo 169. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

⁹⁰ Artículo 253. Constitución Política de la República del Ecuador.

⁹¹ Artículo 283. Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia.

los pueblos o nacionalidades indígenas, afroecuatorianos, montubios o ancestrales⁹² y para la provincia de Galápagos⁹³, en Ecuador, y para las naciones o pueblos indígena originario campesinos, en Bolivia⁹⁴.

Independientemente, del criterio que se siga sobre el nivel de detalle que las normas constitucionales deben tener en cada contexto nacional en cuanto a temáticas diversas, lo cierto es que, se observa un reduccionismo en las normas supremas de Ecuador y Bolivia, también, en lo relativo a la diversidad, al contemplarla solo para situaciones bien puntuales.

En lógica directa con las preocupaciones que ocuparon al constituyente ecuatoriano y boliviano respecto a la heterogeneidad, en los textos constitucionales se dispusieron regímenes jurídicos especiales para la provincia de Galápagos y las circunscripciones territoriales indígenas y pluriculturales⁹⁵; y para las autonomías indígenas originarias campesinas⁹⁶, respectivamente.

Tal vez por ello, al considerarla inserto en el régimen especial, estas normas no regulan la multiplicidad. Siendo así que sólo en Venezuela se dispone que las leyes orgánicas, siguiendo los criterios de asimetría, establezcan diferenciaciones incluso en lo que respecta a la determinación de sus competencias y recursos⁹⁷.

⁹² Artículo 257. Constitución Política de la República del Ecuador.

⁹³ Artículo 258. Constitución Política de la República del Ecuador.

⁹⁴ Tercera Parte Estructura y Organización Territorial del Estado, Título I Organización Territorial del Estado, Capítulo Séptimo: Autonomía Indígena Originaria Campesina. Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia.

⁹⁵ Artículo 242. Constitución Política de la República del Ecuador.

⁹⁶ Tercera Parte Estructura y Organización Territorial del Estado, Título I Organización Territorial del Estado, Capítulo Séptimo: Autonomía Indígena Originaria Campesina. Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia.

⁹⁷ Artículo 169. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Independientemente de los elementos señalados, la participación –como se mencionó *supra*– opera como principio de funcionamiento para los municipios dentro de estas constituciones. Incluso en el caso venezolano, que no lo prevé expresamente entre las pautas generales de la organización territorial del Estado, se dispone que la misma sea una regla de actuación como parte del artículo 168 que da inicio al capítulo dedicado al Poder Público Municipal.

Al respecto, los textos analizados presentan tres importantes regularidades: la concepción individual y colectiva del derecho/deber a participar; la amplitud de los mecanismos previstos y la transversalidad con que se concibe a la misma, haciéndola presente en disímiles materias.

Respecto a la primera cuestión –al decir de BREWER CARÍAS⁹⁸ en referencia a la Constitución de Venezuela que fue la primera en adoptar esta tendencia– la inclusión del principio y del derecho de las personas a participar en los asuntos públicos, materializados en dos ámbitos diferenciados, es una de las más grandes innovaciones contenidas en la misma. Por una parte, aparece la participación política o participación ciudadana, concebida como derecho político, y por la otra, la participación individual o comunitaria en los asuntos públicos, concebida como un derecho de toda persona individualmente considerada o como derecho colectivo, e incluso se norma como un deber general de participar solidariamente en la vida civil y comunitaria del país.

En cuanto al segundo rasgo, debe mencionarse que se incluyen diversos mecanismos participativos que incluyen, entre otros, a la elección de cargos públicos, el referendo, la consulta popular, la revocación del mandato, las iniciativas legislativa, constitucional y

⁹⁸ Parafraseando a BREWER CARÍAS, A.: *Ley Orgánica de los Consejos Comunales*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas 2010, p. 11.

constituyente, el cabildo abierto, la asamblea de ciudadanos y ciudadanas cuyas decisiones serán de carácter vinculante y las instancias de control social⁹⁹.

Aun cuando estos mecanismos están sistematizados en los apartados constitucionales correspondientes dentro de sus respectivos textos, no son las únicas formas o referencias a la participación. A lo largo estas normas la intervención de los ciudadanos se reitera como algo consustancial al desarrollo mismo de la vida dentro de los Estados, con lo cual la comprensión exacta del alcance que se da al principio democrático no se alcanza a conocer sólo con el examen de los preceptos dedicados a la participación como derecho y a sus mecanismos, sino que se extiende por todo el articulado.

Así pues, en tanto la participación se gesta desde el nivel local y algunos de sus mecanismos, como los cabildos o asambleas de ciudadanos, tienen carácter estrictamente municipal, sientan las bases para la realización de una notable dinámica democrática a este nivel. De lo que referido previamente puede concluirse que constituyen regla dentro de la regulación del régimen municipal en las constituciones del nuevo constitucionalismo latinoamericano:

- El reconocimiento de un importante catálogo de principios que operan como informadores de toda la actuación de la organización territorial del Estado, entre los que destacan la solidaridad, la participación y la subsidiariedad, como garantías de la descentralización; la responsabilidad y articulación dentro del sistema de órganos estatales; y la democracia.

⁹⁹ V. gr. Artículos 63-68, 70, 71 y 132. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, Artículos 61, 83.17, y el Título IV. Constitución Política de la República del Ecuador, y Artículos 11.II.1, 26.II, Título VI. Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia.

- La ausencia de una definición de municipio, pues salvo en el caso de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela –en la que tiene un carácter cuestionablemente limitado–, los constituyentes obvian u olvidan hacer un pronunciamiento al respecto.

- La autonomía municipal ocupa un lugar central dentro de la regulación del municipio, pasando por su reconocimiento expreso, la atribución de un amplio compendio competencial al mismo y la fijación de los mínimos que aseguran un financiamiento propio para las entidades locales.

- La heterogeneidad recibe tratamiento por medio del establecimiento de criterios para identificar la diversidad municipal, y en consonancia con la misma se disponen medidas diferentes para asegurar la diversidad y el pluralismo jurídico. En cuanto a este tema prima, en los textos ecuatorianos y bolivianos, la selección de unos criterios reducidos, por atribuirle tales efectos a un catálogo cerrado de situaciones –la provincia de Galápagos y las circunscripciones territoriales indígenas y pluriculturales; y para las autonomías indígenas originarias campesinas– respectivamente.

- La democracia, resultante de una extensa previsión en materia de participación popular, es asegurada por medio de la concepción individual y colectiva del derecho/deber a participar; la amplitud de los mecanismos previstos y la transversalidad con que se concibe a la misma, que permite que esta esté presente en disímiles materias.

A pesar de las limitaciones que se apuntan, debe admitirse que en cuanto a la regulación constitucional del municipio, el nuevo constitucionalismo latinoamericano, supera a la actual normativa cubana de la materia, con lo cual puede servir como punto de referencia

para un perfeccionamiento de nuestra carta magna en cuanto a esta cuestión.

5.- Conclusiones

A partir de las reflexiones expuestas podemos sistematizar a modo de conclusiones, las siguientes ideas:

- La corta historia constitucional de la regulación municipal en Cuba, evidencia una progresión –entre las previsiones del texto de 1901 y la carta magna del 40– influida por la reconocida doctrina municipalista cubana de la primera mitad del siglo XX. Los principales puntos a considerar como herencia histórica en la materia serían: la correcta definición de la naturaleza del municipio, el expreso reconocimiento de su autonomía, la delimitación precisa de sus competencias, la autorización para el ejercicio asociado de las mismas, la creación de garantías de la autonomía, el diseño de notables mecanismos de participación para asegurar la democracia municipal, y la previsión de sistemas de gobierno disimiles y un régimen de carta municipal para tratar la heterogeneidad municipal.

- La actual regulación del municipio en la Constitución cubana – que está en proceso de ser perfeccionada– se ha perfeccionado con la inserción, luego de la reforma de 1992, de una definición de la naturaleza del municipio y una ampliación de la concepción democrática local. A pesar de estos avances, figuran como limitaciones dentro del texto constitucional cubano la carencia de un pronunciamiento expreso y de garantías para la autonomía municipal y el limitado catálogo de medidas para encausar la heterogeneidad.

- Para la superación de tales limitaciones pueden servir de referentes los textos pertenecientes al nuevo constitucionalismo latinoamericano, aun cuando estos tienen también limitaciones propias.

En estos se observa, en cuanto a la regulación del municipio, su inserción dentro de una organización territorial informada por un importante catálogo de principios que armonizan el funcionamiento del sistema; la ausencia de una satisfactoria definición de municipio; un amplio reconocimiento de la autonomía municipal; el tratamiento de las distintas notas de la heterogeneidad, aunque con criterios algo limitados en los casos ecuatoriano y boliviano; y una extensa y prolija previsión en materia de participación popular.

6.- Bibliografía

Textos

- ÁLVAREZ TABIO, F.: *Teoría e historia de la Constitución cubana. La Convención Constituyente de 1901*. Escuela de Ciencia Política, Facultad de Humanidades, Universidad de La Habana, 1964.

- BERNAL PULIDO, C.: “La democracia como principio constitucional en América Latina”, en *Cuestiones constitucionales*, N° 17, julio-diciembre de 2007, UNAM, México.

- CARMONA ROMAY, A. G.: *Notas sobre autonomía y autarquía*, Editorial Selecta, La Habana, 1956.

- CARRERAS, J. A: *Historia del Estado y el Derecho en Cuba*, Editorial Pueblo y Educación, La Habana, 1981.

- CARRERA JUSTIZ, F.: *Proyecto de Reforma del Régimen Municipal*, Comisión Codificadora Nacional, Imprenta “La Prueba”, La Habana, 1923.

- CASTRO RUZ, R.: *Discurso pronunciado en la clausura de la Sesión Constitutiva de la Asamblea Nacional del Poder Popular, en su Octava Legislatura*, Palacio de Convenciones de La Habana, el 24 de febrero de 2013, en <http://www.cubadebate.cu/raul-castro-ruz/2013/02/24/raul-castro-la-mayor-satisfaccion-es-la-tranquilidad-y-serena-confianza-que-sentimos-al-ir-entregando-a-las-nuevas-generaciones-la-responsabilidad-de-continuar-construyendo-el-socialismo-fotos/>, consultado en fecha 18 de marzo de 2013.

- DÍAZ LEGÓN, O.: *La autonomía municipal y el desarrollo local. Especial referencia a la autonomía financiera*. Tesis presentada en opción al Título Académico de Máster en Derecho Constitucional y Administrativo. La Habana, 2011.

- FERNÁNDEZ BULTÉ, J.: *Historia del Estado y el Derecho en Cuba*, Editorial Félix Varela, La Habana, 2000.

- FERNÁNDEZ SEGADO, F.: “La solidaridad como principio constitucional”, en UNED. *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 30, 2012.

- FROSINI, T. E.: “Subsidiariedad y Constitución”, en *Revista de Estudios Políticos*, N° 115, enero-marzo 2002.

- HERNÁNDEZ, A. M.: *Derecho Municipal*, Universidad Nacional Autónoma de México, 2003, pp. 181-183.

- HERNÁNDEZ, A. M.: “Las cartas orgánicas municipales como instrumentos para garantizar la autonomía y mejorar las formas de gobierno y administración local. Caso argentino.”, en www.biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1736/9.pdf consultado en fecha 19 de enero de 2013.

- IÑIGUEZ ROJAS, L. y RAVENET RAMÍREZ, M.: “Heterogeneidad territorial y desarrollo local. Reflexiones sobre el contexto cubano” en

- GUZÓN CAMPORREDONDO, A. (compiladora): *Desarrollo local en Cuba: retos y perspectivas*. Canadian International Development Agency, Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas, Proyecto Cauto.

- LAZCANO MAZÓN, A. M^a: “Las Constituciones de Cuba”, Ediciones Cultura Hispánica, Madrid, 1952.

- LEZCANO Y MAZÓN, A. M.: *Constitución de Cuba (con los debates sobre su articulado y transitorias, en la Convención Constituyente)*, Ed. Cultural, La Habana, 1941.

- MEDICI, A. M.: “El nuevo constitucionalismo latinoamericano y el giro decolonial: Bolivia y Ecuador”, en *Revista Derecho y Ciencias Sociales*. N°3. Octubre 2010.

- PAZMIÑO FREIRE, P.: “Algunos elementos articuladores del nuevo constitucionalismo latinoamericano”, en *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, N° 67/68.

- PÉREZ HERNÁNDEZ, L. y PRIETO VALDÉS, M. (compiladoras): *Temas de Derecho Constitucional Cubano*, Editorial Feliz Varela, La Habana, 2006.

- VICIANO PASTOR, R. y MARTÍNEZ DALMAU, R.: “Los procesos constituyentes latinoamericanos y el nuevo paradigma constitucional”, en *IUS. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, 2010.

- VICIANO PASTOR, R. y MARTÍNEZ DALMAU, R.: *¿Se puede hablar de un nuevo constitucionalismo como corriente doctrinal sistematizada?*, consultado en

<http://www.juridicas.unam.mx/wccl/ponencias/13/245.pdf>, en fecha 24 de noviembre de 2015.

- VILLABELLA ARMENGOL, C.: *Resumen del estudio teórico*, Universidad de Camagüey, Facultad de Derecho, 1998.

- VILLABELLA ARMENGOL, C. M.: “Constitución y democracia en el nuevo constitucionalismo latinoamericano”, en *IUS*. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla A.C., núm. 25, Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla A. C., Puebla, 2010.

Legislación

- Constitución de la República de Cuba de 1901, publicada en el CD de Memorias del IV Encuentro Internacional: Constitución Democracia y Sistema Políticos, celebrado en La Habana, en marzo de 2007.

- Constitución de la República de Cuba de 1940, publicada en el CD de Memorias del IV Encuentro Internacional: Constitución Democracia y Sistema Políticos, celebrado en La Habana, en marzo de 2007.

- Constitución de la República de Cuba, Edición Oficial, Ministerio de Justicia, Editorial Orbe, Instituto Cubano del Libro, La Habana, 1976.

- Constitución de la República de Cuba, Editora Política, La Habana, 2010.

- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), publicada en *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, N°5.908 Extraordinario, Caracas, jueves 19 de febrero de 2009.

- Constitución Política de la República del Ecuador publicada en el *Registro Oficial* el 20 de octubre de 2008.

- Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia publicada en la *Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia* en fecha 7 de febrero de 2009.

- Ley Orgánica Municipal de la Península, aplicada para la isla de Cuba, publicada en Gaceta de Madrid, No. 204 y No. 251 de 25 de julio de 1878 y 28 de julio de 1878. Gazeta, colección histórica: ayuda y contenido. Agencia Estatal. Boletín Oficial del Estado Español. Consultado en www.boe.es, en fecha 21 de octubre de 2011.

- Ley Orgánica de los Municipios de 1908, VENEGAS MUIÑA, A. y VENEGAS PAZOS, A.: *Los municipios cubanos a través de la jurisprudencia*, tomo I, Jesús Montero Editor, La Habana, 1947.

- Ley 91. De los Consejos Populares. Consultada en http://www.parlamentocubano.cu/index.php?option=com_content&view=article&id=303:ley-no91-de-los-consejos-populares&catid=46:leyes&Itemid=79, en fecha 28 de marzo de 2012.

- Reglamento Asambleas Municipales del Poder Popular, Septiembre de 1995, publicado en PÉREZ HERNÁNDEZ, L. Y PRIETO VALDÉS, M.: *Selección Legislativa de Derecho Constitucional Cubano*, Editorial “Félix Varela”, La Habana, 1999.