



Cuestiones Constitucionales

ISSN: 1405-9193

rmdc@servidor.unam.mx

Universidad Nacional Autónoma de México

México

Hernández Aguilar, Orisel

LA AUTONOMÍA MUNICIPAL EN EL CONSTITUCIONALISMO LATINOAMERICANO: REALIDAD Y
PERSPECTIVAS EN EL CASO DE CUBA

Cuestiones Constitucionales, núm. 30, enero-junio, 2014, pp. 91-122

Universidad Nacional Autónoma de México

Distrito Federal, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=88531884004>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto



Revista Mexicana de Derecho Constitucional
Núm. 30, enero-junio 2014

LA AUTONOMÍA MUNICIPAL EN EL CONSTITUCIONALISMO LATINOAMERICANO: REALIDAD Y PERSPECTIVAS EN EL CASO DE CUBA

THE MUNICIPAL AUTONOMY IN THE LATIN AMERICAN CONSTITUCIONALISM: REALITY AND PERSPECTIVES IN THE CASE OF CUBA

Orisel HERNÁNDEZ AGUILAR*

RESUMEN: El presente trabajo se propone valorar la regulación que, en la carta magna cubana y la legislación desarrolladora, se ha hecho de la autonomía municipal, tomando como referencia para ello criterios doctrinales y las normas alusivas a ella presentes en las Constituciones latinoamericanas, a fin de precisar en qué medida ésta se corresponde con las tendencias más aceptadas y determinar los principales puntos susceptibles de perfeccionamiento. Para ello se recurre al uso del método jurídico doctrinal a fin de precisar el contenido y alcance de las principales categorías que son de constante referencia en la misma; el método de análisis de documentos como base para el estudio de las fuentes doctrinales y legales consultadas, y el método comparado para contrastar nuestro objeto de estudio en normas diversas como medio para apreciar el nivel de desarrollo alcanzado por éste.

Palabras clave: Autonomía, municipio, Constitución.

ABSTRACT: The present work intends to value the regulation that, in the Cuban Constitution and in the ordinary legislation, it has been made of the municipal autonomy, taking like reference for it doctrinal approaches and the allusive norms to its present in the Latin American constitutions, in order to specify in what measure this belongs together with the accepted tendencies and to determine the main susceptible points of improvement. For it is appealed it to the use of the doctrinal juridical method in order to specify the content and reach of the main categories that are of constant it indexes in the same one; the method of analysis of documents like base for the study of the consulted doctrinal and legal sources; and the method compared to contrast our study object in diverse norms as means to price the development level reached by this.

Keywords: Autonomy, municipality, Constitution.

* Profesora asistente en el Departamento de Derecho de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanísticas de la Universidad “Hermanos Saíz Montes de Oca”.

I. INTRODUCCIÓN

El municipio es una de las instituciones públicas de mayor importancia dentro de la vida de cualquier sociedad debido a su destacada trayectoria en la difusión de prácticas democráticas y por la responsabilidad que le corresponde en la defensa y garantía de la calidad de vida de su comunidad. De forma general se puede afirmar que el mismo se estructura en torno a cuatro principios fundamentales:¹ heterogeneidad, democracia, relación-articulación y autonomía, que contribuyen a su funcionamiento, estructuración, organización y desarrollo.

La autonomía municipal adquiere respecto a los demás principios un matiz de particular preponderancia en cuanto se refiere a la capacidad otorgada al municipio para la realización de las actividades de su competencia, o sea, en él radica la clave de la mayor o menor independencia en la realización de sus funciones y el cumplimiento de sus fines.

El modelo municipal cubano, aunque cuenta con reconocimiento constitucional, carece de una ley que ordene de forma sistemática la materia municipal² y, a pesar de que ha sido objeto de perfeccionamiento con la reforma constitucional de 1992, debe actualizarse mucho más para alcanzar el nivel que exhiben otras legislaciones del continente, lo cual está en consonancia con las exigencias de perfeccionamiento institucional que existen en Cuba en la actualidad y con el contexto de cambios que se anuncian y esperan en materia de organización de nuestros municipios.

Para abordar esta problemática, nos proponemos con la realización de este trabajo como objetivo principal: valorar la regulación que, en la carta

¹ Cfr. Villabella Armengol, C., *Resumen del estudio teórico*, Universidad de Camagüey, Facultad de Derecho, 1998, disponible en: <http://repo-fcsh.upr.edu.cu/Repositorios/derecho/Textuales/Elaborados%20por%20la%20academia/Teoria%20Gral.%20del%20Estado/Universidad%20de%20Camag%C3%BCey%5B1%5D.pdf> (consultado el 25 de febrero de 2012).

² “A partir de lo anterior, y nuestras consideraciones al respecto, proponemos que la futura Ley de Organización y Funcionamiento de los Municipios defina el alcance de la expresión coadyuvar contenida en el artículo 106 de la Constitución, teniendo en cuenta que sin una reforma constitucional previa sería imposible, técnicamente, establecer el control”. 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. (comps.), *Temas de derecho constitucional cubano*, La Habana, Félix Varela, 2006, p. 206.

magna cubana y la legislación desarrolladora, se ha hecho de la autonomía municipal, tomando como referencia para ello criterios doctrinales y las normas alusivas a ella presentes en las Constituciones latinoamericanas, a fin de precisar en qué medida ésta se corresponde con las tendencias más aceptadas y determinar los principales puntos susceptibles de perfeccionamiento.

II. PRECISIONES TEÓRICAS SOBRE LA AUTONOMÍA

1. *Consideraciones introductorias sobre el tema*

Son dos las cuestiones esenciales e introductorias que deben abordarse al tratar a la autonomía como objeto de investigación: en primer lugar las dificultades que entraña esta categoría, y en segundo término determinar si su alcance debe ser entendido como absoluto o relativo.

El abundante tratamiento que ha recibido la autonomía hace conveniente comenzar la aproximación al tema sistematizando las principales dificultades que ofrece el mismo a fin de que se comprendan, de partida, las limitaciones con las que opera el estudio que se ofrece *infra*.

El profesor Antonio Ma. Hernández³ ha realizado una relación que comprende cinco grandes razones que explican la esquiva naturaleza del término en cuestión. Según el autor argentino, se trata de:

- 1) Falta de acuerdo sobre el vocablo.
- 2) Éste describe realidades históricas diversas y que a su vez han variado.
- 3) Posee un significado emotivo. Se trata, dice, citando a Carrió, de la dificultad que deriva de la “disposición permanente [de ciertas palabras] para provocar ciertas reacciones anímicas en quienes los oyen o leen”.⁴
- 4) Existen gran cantidad de definiciones, muchas de ellas contradictorias, lo que hace imposible que una sola construcción doctrinal las unifique.
- 5) En la determinación de su contenido influye también la distancia que media entre su existencia normativa y sociológica.

La otra cuestión a abordar es la del alcance de la autonomía. En este punto las posiciones discrepantes obedecen a la comprensión que se tenga sobre

³ *Cfr.* Hernández, A. M., *Derecho municipal*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.

⁴ *Ibidem*, p. 284.

la naturaleza de la institución municipal, fundamentalmente si se entiende como creación legal o desde una perspectiva sociológica.

Para el destacado profesor cubano Carrera-Justiz, partidario y defensor de la escuela sociológica, la autonomía tiene un alcance absoluto; sostuvo que “no puede haber más o menos autonomía”,⁵ pues se trata de una condición propia de la sociedad municipal.⁶

Resulta perfectamente comprensible que para los seguidores de la concepción legalista o normativista respecto al origen municipal la autonomía pueda ser relativa, ya que dependerá siempre del contenido que la voluntad del legislador estime atribuirle.

Aun cuando estas dos posiciones se encuentran en las antípodas, creo que ellas y cualquiera de las restantes intermedias pueden enfocarse bajo la lógica de que la autonomía es necesaria para hablar de la existencia del municipio, pero que éste, sea anterior al Estado, sea un ente con naturaleza propia o sea una simple creación legal, se encuentra siempre, en el mundo moderno, dentro de una organización estatal que impondrá sobre él determinadas regulaciones tendentes a una mayor o menor limitación de sus funciones.

Por tal motivo suscribo el criterio de Albi, que ubica la autonomía como el resultado, equilibrio, de las tensiones entre las fuerzas centralizadoras del Estado y descentralizadores municipales, y en consecuencia tomo partido por un criterio relativo de la autonomía, toda vez que “...ese equilibrio puede realizarse en combinaciones infinitamente variables, que se producen a compás de las circunstancias políticas, económicas y sociales de cada momento y de cada lugar”.⁷

Conforme a esta lista de obstáculos para su definición y la complejidad en la determinación de su alcance, se debe precisar la imposibilidad de hacer un tratamiento uniformador, sistemático y universalmente satisfactorio de la autonomía, por lo que un acercamiento al tema implica tomar posición por

⁵ Carrera-Justiz, F., *El derecho público y la autonomía municipal*, La Habana, 1913, citado por Albi, F., *Derecho municipal comparado del mundo hispánico*, Madrid, Aguilar, 1955, p. 57.

⁶ Un discípulo y continuador de la obra de Carrera-Justiz, el profesor Carmona Romay, sostendrá años más tarde que “la autonomía es inseparable de la institución municipal...”. Carmona Romay, A. G., *Notas sobre autonomía y autarquía*, La Habana, Editorial Selecta, 1956, p. 15.

⁷ Albi, F., *Derecho municipal comparado del mundo hispánico*, cit., p. 51.

algunos de los criterios doctrinales precedentes o, a partir de ellos, elaborar uno propio que explique la lógica de razonamiento a seguir.

2. *Teorías sobre la autonomía*

Cada autor que aborda el tema ordena, siguiendo criterios diversos, las posiciones doctrinales que sobre la autonomía han existido. No obstante, resulta indiscutible el peso que tienen en cualquier catalogación las escuelas del *pouvoir municipal*, *selbstverwaltung*, *local self-government* y la de la descentralización.

La doctrina del *pouvoir municipal* considera que “en cada municipio existe un verdadero poder originario, no delegado, heterogéneo en relación con el poder estatal”;⁸ dicho poder tiene carácter *sui generis*, pues está al margen de los otros tres poderes estatales y se limita sólo a los asuntos de la comunidad municipal. Por esta misma naturaleza que se le atribuye llegó a considerarse que debía ejercerse frente al Estado central.

El principio de la *selbstverwaltung* municipal concibe la existencia de derechos fundamentales de los municipios, “partiendo de la premisa de que si el ciudadano tenía derechos inalienables, éstos no debían de negárseles a sus comunidades, también a las comunidades les correspondía un derecho público subjetivo para la satisfacción de sus intereses colectivos”.⁹ Así se justifica que los municipios tengan derecho a elegir a sus representantes y a administrar de forma independiente los asuntos de competencia comunal.

Por su parte, el *local self-government* se explica a través de “la representatividad-responsabilidad de las autoridades locales ante los electores”,¹⁰ de forma que éstas asumen el grueso de las funciones locales, las cuales desarrollarán con total independencia, y funciones centrales delegadas, bajo supervisión. Además de que se concibe la posibilidad de controles por parte del gobierno central siempre que éstos estén establecidos y definidos en la ley.

La descentralización, por último, obedece a las reivindicaciones surgidas de antiguas regiones con tradiciones propias que buscan, mediante la elección de las autoridades locales, la autonomía en la administración de sus

⁸ Estrada Torres, P., *La autonomía municipal y su garantía constitucional directa de protección*, México, UNAM, 2005, p. 18.

⁹ *Ibidem*, p. 19.

¹⁰ *Ibidem*, p. 25.

asuntos propios. Esta escuela sólo reconoce la posibilidad de limitaciones y controles provenientes del poder central de acuerdo con lo dispuesto en la ley.

Estas corrientes doctrinales marcan grandes hitos en torno a los cuales se han construido, teórica y legalmente, muchas otras tendencias. Su análisis es necesario no sólo para sentar las bases de la institución, sino para advertir que

...no es una categoría unívoca que se exprese en un glosario de aspectos inamovibles e irrevocables, lo que implica que aunque contenga una *ratio* de elementos básicos, tiene un carácter histórico concreto, una dimensión contextual socio-clasista, un significado político-constitucional específico, un calibre determinado en las distintas estructuras estatales —federal, unitaria, autónoma— y un ámbito particular en los diferentes niveles de un entramado local.¹¹

Contestes respecto a la diversidad de aspectos que puede englobar la autonomía podemos precisar algunas de las esferas, según los criterios más aceptados, en las que ésta se manifiesta. Así pues, se habla de autonomía política, institucional, administrativa y financiera.

3. *Esferas de la autonomía*

Siguiendo a Sosa Wagner se pueden identificar cuatro clases de competencias¹² a nivel municipal, de las cuales sólo las que son denominadas como propias¹³ “singularizan a la autonomía municipal [ya] que de manera exclusiva [las] enfrenta el municipio y... está llamado a responder por su efectivo ejercicio”.¹⁴ No obstante, debe tenerse en consideración que en el

¹¹ Villabella Armengol, C., *Resumen...*, cit., p. 9.

¹² Competencias propias, competencias propias sometidas a instrucciones, competencias transferidas o delegadas y competencias asignadas o encomendadas.

¹³ Son competencias propias del municipio aquellas “respecto de las cuales éste ejercerá... competencias... sin sujeción a instrucciones u órdenes emanadas de otras administraciones”. Las competencias propias locales están “caracterizadas por su sujeción a las instrucciones dictadas por las administraciones superiores... para conseguir que el ejercicio de las actuaciones administrativas, resulte coordinado”. Sosa Wagner, F., *Manual de derecho local*, Navarra, Aranzadi, 2002, p. 62.

¹⁴ Díaz Legón, O., *La autonomía municipal y el desarrollo local. Especial referencia a la autonomía financiera*, tesis de grado, La Habana, 2011, p. 24, disponible en: <http://repo-fcsh.upr.edu.cu> (consultada el 10 de marzo de 2013).

caso de las transferidas o delegadas¹⁵ la presencia de un ejercicio autónomo en su ejecución es posible tomando en cuenta las características y condiciones de la delegación.¹⁶

Estas competencias se suelen desenvolver en cuatro ámbitos o esferas fundamentales: institucional, política, financiera y administrativa, aunque es posible encontrar otras variantes¹⁷ que sustituyen a la autonomía institucional por la normativa, e incluso las que subsumen estas atribuciones dentro del contenido de la autonomía política. Partiendo de que consideramos desacertado confundir autonomía institucional con autonomía normativa, pues hay una singular diferencia entre la posibilidad de determinar por completo el orden interno y el sistema de gobierno municipal, y la facultad de dictar las normas que ordenen los asuntos de competencia local, nos resulta imposible sostener la unidad entre esta atribución y la autonomía política,¹⁸ más allá de las naturales relaciones que pueda haber entre ambas esferas.

La autonomía institucional implica la atribución al municipio de la facultad de dictar su propia carta orgánica.¹⁹ “Mediante la carta se regulan los distintos aspectos del régimen municipal: forma de gobierno, finanzas

¹⁵ Se trata de competencias que “habiendo pertenecido originalmente a las administraciones superiores, han sido transmitidas por éstas a las corporaciones locales al objeto de mejorar la eficacia de la gestión pública”. Sosa Wagner, F., *Manual...*, cit., pp. 63 y 64.

¹⁶ Las condiciones en las que se da la delegación pueden dar lugar a un manejo autónomo o restringido de tales competencias. Para determinarlo se deben tomar en consideración si en los términos de la delegación: “a) ...se imponga obligatoriamente por ley [la delegación], sin el previo requisito de la aceptación...; b) el ejercicio de las competencias delegadas [queda] bajo propia responsabilidad del delegado...; c) [si existe] la posibilidad de la subdelegación; d) [si existe] la posibilidad de que los recursos contra los actos delegados sean resueltos por órganos del propio ente delegado; e) la intensidad de las medidas de control que pueda reservarse la administración delegante”. *Ibidem*, p. 64.

¹⁷ Para Bandeira de Mello se puede hablar de autonomía política, administrativa y financiera. Véase Bandeira de Mello, C. A., “O municipio no Direito Brasileiro”, en varios autores, *Derecho municipal iberoamericano*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1985, pp. 84 y ss. Para Brewer-Carías se trata de autonomía política, normativa, tributaria y administrativa. Brewer-Carías, A. R., “El régimen municipal en Venezuela”, en varios autores, *Derecho municipal...*, cit., pp. 357 y ss.

¹⁸ Más atinado puede ser el criterio de considerar a la facultad normativa dentro de la autonomía política.

¹⁹ 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”. Cfr. Hernández, A. M., “Las cartas orgánicas municipales como instrumentos para garantizar la autonomía y mejorar las formas de gobierno y administración local. Caso argentino”, p. 147, dispo-

locales, poder de policía, servicios públicos, responsabilidad de los funcionarios, formas de participación ciudadana, relaciones intermunicipales”.²⁰

Se considera autonomía política²¹ la referida a la elección directa de las autoridades y la gestión democrática del gobierno municipal,²² la facultad de las autoridades para instrumentar políticas relativas al desarrollo municipal²³ y la posibilidad de emitir normas propias²⁴ que tracen las estrategias a seguir en las materias de su competencia.

En cuanto a la autonomía administrativa,²⁵ se trata de la que asegura la prestación de los servicios públicos, por sí o por intermedio de particulares; “la determinación por las propias entidades locales de las estructuras administrativas internas”;²⁶ la disposición sobre el patrimonio municipal, y el

nible en: www.biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1736/9.pdf (consultado el 19 de enero de 2013).

²⁰ *Idem*.

²¹ Este criterio es seguido por varios autores: “...autonomía política expressa-se na (a) auto composição de seus órgãos de governo (b) no poder de expedir suas próprias leis e (c) na competencia privativa sobre as materias de seu peculiar interesse”. Bandeira de Mello, C. A., “O municipio...”, *op. cit.*, p. 84.

²² Muchos autores ponen el acento en este elemento, llegando a plantearlo como el todo de esta esfera, por ejemplo Brewer-Carías, A. R., *op. cit.*, p. 357. Para A. Embird Irujo (“Autonomía municipal y Constitución: aproximación al concepto y significado de la declaración constitucional de autonomía municipal”, *Civitas. Revista Española de Derecho Administrativo*, Madrid, núm. 30, 1981, p. 442) se trata de reconocimiento del poder normativo de los municipios, potestad de libre decisión en el ejercicio de sus competencias y reserva de un ámbito de competencias sustantivas, no susceptible de limitación por el legislador. Lo que G. Alarcón García (*Autonomía municipal, autonomía financiera*, Madrid, Civitas, 1995, pp. 33 y 34) considera como autonomía normativa, política y administrativa, respectivamente, criterio de división que ella misma sigue en Alarcón García, G., *op. cit.*, pp. 75 y ss.

²³ En particular, esta arista de la cuestión se relaciona directamente con la esfera administrativa, puesto que se entiende como “la actividad del ente público... para regir los recursos de la municipalidad según un orden de prioridades”. Ortiz, E., “La municipalidad en Costa Rica”, en varios autores, *Derecho municipal...*, *op. cit.*, p. 187.

²⁴ En el debate sobre la naturaleza de esta potestad, si legislativa o reglamentaria, parece más consecuente el último criterio, a menos que el órgano que la detente dentro del Estado en cuestión sea reconocido como asamblea legislativa en lugar/o además de que como órgano de gobierno. *Cfr.* Alarcón García, G., *op. cit.*, p. 80.

²⁵ Este criterio es seguido por varios autores: “...autonomía administrativa consiste na titulação jurídica para gerir... sea aparelho burocrático, os serviços públicos locais que instituir e para dispor dos próprios bens”. Bandeira de Mello, C. A., “O municipio...”, *op. cit.*, p. 89.

²⁶ Sánchez Blanco, Á., *Organización intermunicipal*, Madrid, Iustel, 2006, p. 59.

desarrollo sin interferencias del resto de los actos administrativos referidos a la satisfacción de las necesidades locales.

Al aludir a autonomía financiera²⁷ se está haciendo referencia a la creación, determinación, percepción e inversión de las rentas, así como su ordenación por medio de la elaboración del presupuesto, siempre enfocados hacia la satisfacción de los gastos del gobierno y las necesidades de la sociedad locales.

Estas esferas, aunque metodológicamente pueden ser estudiadas por separado, guardan una estrecha relación que hace que el alcance de una afecte la realización de la otra. De ahí que abunden criterios que las vinculan de a dos.²⁸ Siguiendo un criterio que comprende a la autonomía, en sentido general, como un todo sistémico, puede afirmarse que entre las mencionadas dimensiones de la misma existen múltiples interacciones, por lo que cualquier enumeración sería insuficiente, ya que depende del contenido de cada una de las esferas en cada caso particular.

Tomando en consideración que la autonomía puede verse limitada en alguna de estas esferas, se ha manejado la posibilidad de entenderla como “*plena*, cuando comprende los cuatro aspectos que integran la autonomía... (institucional, político, administrativo y financiero), y *semiplena o relativa* (cuando alcanza los aspectos político, administrativo y financiero)”.²⁹ En este último caso me atrevería a señalar que no sólo se trata de la reducción a tres esferas de la autonomía, sino que a lo interno de las subsistentes también se experimenta una reducción de las facultades que las integran, sin que esto signifique vaciarlas absolutamente de contenido.

Como resultado general del análisis de la autonomía podemos sostener un criterio propio al respecto que entiende a la autonomía como la capacidad legalmente garantizada al municipio, que le permite representar a la

²⁷ Sin lugar a dudas, resulta comprensible que ésta sea entendida como “una función instrumental”, pues “la capacidad para tomar decisiones de naturaleza política, [y] la capacidad de gestionar recursos y decidir su empleo para hacer efectivo lo anterior” carecen de sustancia sin los recursos financieros necesarios. Véase Alarcón García, G., *op. cit.*, p. 98.

²⁸ Por ejemplo, “la autonomía política... implica necesariamente la normativa” (Ortiz, E., “La municipalidad en Costa Rica”, en varios autores, *Derecho municipal...*, *op. cit.*, p. 187), o bien, “libertad política en el municipio sólo si existe autonomía económica” (Nava Negrete, A., “Los municipios en México”, en varios autores, *Derecho municipal...*, *op. cit.*, p. 297).

²⁹ Hernández, A. M., *Derecho...*, *cit.*, p. 318.

comunidad humana comprendida en su territorio y le dota de aptitud para gestionar, de forma independiente y responsable, la satisfacción de los intereses de la sociedad local. Todo ello dentro un ámbito competencial, más o menos amplio, que le es atribuido por la ley.

III. LA AUTONOMÍA MUNICIPAL EN LA REALIDAD CONSTITUCIONAL EN AMÉRICA LATINA

La autonomía en América Latina tiene una historia de larga data que comienza incluso con anterioridad a la conquista y colonización si se toman como referencia las culturas precolombinas y sus prácticas.

Esta presencia y extensión de la autonomía en las legislaciones latinoamericanas han fluctuado según las tendencias y las realidades políticas de cada periodo.

En los años noventa del siglo pasado en nuestro continente la autonomía municipal constituyó el vehículo idóneo para canalizar las consecuencias de las políticas neoliberales que produjeron un resquebrajamiento sensible del lugar del Estado-nacional dentro de la lógica del poder y conllevaron a la crisis subsiguiente del Estado-nación que “...‘municipaliza la crisis’, obligando a los gobiernos locales a hacerse cargo de situaciones no previstas en el modelo burocrático de gestión”.³⁰

Esto es posible debido al alto nivel de reconocimiento legal que de la autonomía existía y existe. Del examen constitucional se hace notable cómo la mayoría de los textos constitucionales, el 71,4%, reconoce expresamente la autonomía municipal como principio de funcionamiento de los municipios.

Si nos remitimos en exclusiva a los textos de las últimas Constituciones promulgadas en América Latina, o sea aquellas posteriores a 1990, la totalidad de ellas (Ecuador, Bolivia, Venezuela y Colombia) establece adecuadamente la regulación de la autonomía como marco esencial para el actuar municipal.

El alcance que se le confiere a la misma es variable, toda vez que en el magno texto se sientan sólo las bases para el desarrollo posterior de las materias fundamentales de la estructura político-administrativa del Estado.

³⁰ Altschuler, B. y Casalis, A., “Aportes del desarrollo local y la economía social a una estrategia nacional de desarrollo”, *El desarrollo en un contexto postneoliberal. Hacia una sociedad para todos*, Buenos Aires, Ciccus, 2006, p. 6.

De esto se puede extraer como conclusión que la mayoría de los textos constitucionales de Latinoamérica reconoce la autonomía municipal como principio ordenador de la vida municipal.

TABLA 1. RELACIÓN DE LAS REGULACIONES CONSTITUCIONALES
DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL EN LAS CONSTITUCIONES
DE AMÉRICA LATINA

<i>País</i>	<i>Autonomía prevista en la Constitución (artículo)</i>
Argentina	
Brasil	Artículo 18
México	Artículo 115 (<i>in fine</i>)
República Dominicana	
Haití	
Puerto Rico	
Guatemala	Artículo 134
Honduras	Artículo 294
Panamá	Artículo 229
Costa Rica	Artículo 170
El Salvador	Artículo 203
Nicaragua	Artículo 177
Venezuela	Artículo 168
Colombia	Artículo 287
Ecuador	Artículo 238
Perú	Artículo 191
Bolivia	Artículo 200, II
Chile	Artículo 107
Paraguay	Artículo 166
Uruguay	
Cuba	

IV. LA AUTONOMÍA MUNICIPAL EN LA LEGISLACIÓN CUBANA ACTUAL

La autonomía municipal en la historia cubana se ha visto seriamente afectada por los contextos diversos de las etapas por las que ha atravesado. Siendo así que

...el municipio habitó bajo un férreo centralismo y una burocratizante injerencia del poder español que fue vaciando el marco real de competencias, disminuyendo su hábito democrático, y convirtiendo sus cargos públicos en enajenables; y luego, porque subsistió en los contornos de una República mediatizada y corrupta en la que le era imposible encausar efectivamente los intereses de la sociedad que representaba, siendo el poder local patrimonializado a favor de una pequeña oligarquía.³¹

Incluso 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...”³²

Cualquier referencia a la autonomía municipal cubana en la actualidad debe partir de los presupuestos que para ella sienta la Constitución vigente. La primera precisión que debe hacerse es que la categoría “autonomía” no figura dentro del texto, con lo que queda cerrada la posibilidad de una definición legal de la misma. Esta ausencia es muy lamentable pues, como sostiene Alarcón García, citando a Parejo Alfonso, se trata de un “‘reconocimiento constitutivo’, ‘reconocimiento porque su decisión no es creativa, sino simplemente acogedora de una realidad preexistente; *constitutivo*, sin embargo, porque sólo por dicha decisión llega a alcanzar la realidad condición de poder público’”³³.

No obstante, la carta magna cubana regula dos aspectos que pueden considerarse indicativos de su presencia: en primer lugar, la personalidad jurídica³⁴ de los municipios y, en segundo término, la “capacidad para satisfacer las necesidades mínimas locales”³⁵.

³¹ Villabella Armengol, C., *Resumen...*, *cit.*, p. 130.

³² *Idem*.

³³ Alarcón García, G., *op. cit.*, p. 28.

³⁴ Constitución de la República de Cuba, La Habana, Editora Política, 2010.

³⁵ *Idem*.

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”.³⁶

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*”.³⁷ 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”,³⁸ pues las que recoge en su artículo 103³⁹ “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”.⁴⁰

Este grado de indeterminación, si bien no es loable, no resulta *per se* contrario a la configuración de un coherente sistema municipal dotado de autonomía, pues de partida estarían sentadas las bases para un desarrollo legal posterior.

Si a ello se suma lo establecido en el ya citado artículo 103 que considera a las asambleas del Poder Popular “investidas de la más alta autoridad

³⁶ Díaz Legón, O., *La autonomía...*, cit., p. 20.

³⁷ *Ibidem*, p. 48.

³⁸ *Ibidem*, p. 49.

³⁹ Véase artículo 103, Constitución de la República de Cuba: “...necesidades económicas, de salud y otras de carácter asistencial, educacionales, culturales, deportivas y recreativas”.

⁴⁰ Díaz Legón, O., *La autonomía...*, cit., p. 49.

para el ejercicio de sus funciones en sus demarcaciones”⁴¹ quedan, aparentemente, configuradas constitucionalmente amplias posibilidades para la concesión de la autonomía, creando el espacio para atribuirles a estos órganos extensas facultades a fin de atender las exigencias de la vida dentro de sus ámbitos territoriales.

De lo antes expuesto podemos resumir que a nivel constitucional en Cuba:

- Se reconoce la personalidad jurídica del municipio, con lo que se le individualiza un patrimonio con el que hacer frente a los encargos político-jurídicos que se le atribuyan como competencia propia, delegada o asignadas.
- El sistema de determinación de la capacidad jurídica de los municipios, específicamente respecto a las competencias que lo componen, es muy vago e indeterminado a nivel constitucional. Lo que no obsta para un desarrollo legal ordinario clarificador y autonómico.
- *In fine* las normas parecen contener una aspiración de autonomía al referir como vocación de las autoridades municipales la satisfacción de “las necesidades locales” y la colaboración en “la realización de los fines del Estado”, así como encomendarles la “más alta autoridad para el ejercicio de sus funciones en sus demarcaciones”.

A pesar de las posibilidades que se vislumbran en estos enunciados el contenido, por esferas, de la autonomía municipal no se materializa de forma igualmente amplia como lo demuestra el examen de la legislación que la desarrolla.

1. Autonomía política

Como se había expuesto *supra*,⁴² esta esfera de la autonomía conecta muy directamente con el principio de democracia municipal.

Los delegados a la Asamblea Municipal del Poder Popular son electos directamente por el pueblo⁴³ y pueden ser revocados⁴⁴ a instancias de éste,

⁴¹ Artículo 103 de la Constitución de la República de Cuba.

⁴² Véase apartado I.3, “Esferas de la autonomía”.

⁴³ Artículo 135 de la Constitución de la República de Cuba.

⁴⁴ Artículos 30. y 70. de la Ley 89/99, Ley de Revocatoria del Mandato de los Ele-

con lo que tanto el inicio como el final de su gestión poseen un alto contenido de legitimidad.

En cuanto al desarrollo de su desempeño, las autoridades municipales cubanas se encuentran enmarcadas en un diseño participativo que cuenta con varios mecanismos para mantener el involucramiento popular a lo largo de toda la gestión de las autoridades electas. Tal es el caso de la rendición de cuentas, que se presenta en nuestra ley suprema como un “deber de los elegidos”,⁴⁵ los delegados de las asambleas municipales, con relación a sus electores,⁴⁶ y de los despachos, que el Reglamento de las Asambleas Municipales establece como obligación de los delegados a la Asamblea Municipal del Poder Popular.⁴⁷ Ambos mecanismos permiten una retroalimentación entre elegidos y electores que perfecciona y da sentido al mandato que los primeros detentan.

Dentro del desempeño de los órganos locales del Poder Popular no se puede pasar por alto el rol que se le asigna a la intervención ciudadana en el trabajo de los consejos populares,⁴⁸ los cuales suplen la carencia de estructuras administrativas en la ejecución de sus responsabilidades “...con la participación activa del pueblo en interés de la comunidad y de toda la sociedad”.⁴⁹

Respecto a la facultad de dictar normas por parte del municipio cubano, la Constitución de la República, en su artículo 106, inciso *e*, atribuye a la Asamblea Municipal del Poder Popular la facultad de “adoptar acuerdos y dictar disposiciones en el marco de la Constitución y de las leyes vigentes, sobre asuntos de interés municipal y controlar su aplicación”.

Como se colige del enunciado constitucional, se trata de normas administrativas por la tipología que se le reconoce, o sea, la forma de acuerdos.

gidos a los Órganos del Poder Popular, publicada en: <http://www.parlamentocubano.cu/espanol/leyes/Ley%20N%BA%2089%20%20REVOCACION%20DEL%20MANDATO%20DE%20LOS%20ELEGIDOS.htm> (consultada el 9 de septiembre de 2009).

⁴⁵ Artículo 68, inciso *c*, Constitución de la República de Cuba.

⁴⁶ Véanse los artículos 114, inciso *c*; 115 y 84 de la Constitución de la República de Cuba.

⁴⁷ Artículos 57, inciso *i*, y 61 del Reglamento de las Asambleas Municipales del Poder Popular, publicado en Pérez Hernández, L. y Prieto Valdés, M., *Selección legislativa de derecho constitucional cubano*, La Habana, Félix Varela, 1999.

⁴⁸ Artículo 104, Constitución de la República de Cuba.

⁴⁹ Artículo 30., Ley 91 de los Consejos Populares del 13 de julio de 2000, publicada en: <http://www.parlamentocubano.cu/espanol/leyes/Ley%20N%BA%2091%20Consejos%20Populares.htm> (consultada el 9 de septiembre de 2009).

Además de que queda descartado que tengan el rango de ley, pues se reserva la facultad legislativa exclusivamente a la Asamblea Nacional del Poder Popular.⁵⁰

Siguiendo a Garcini Guerra⁵¹ en su consideración de que las normas administrativas pueden ser de organización y de relación, tenemos que las normas de organización que dicte deben relacionarse con las entidades de subordinación local y entes propios de la Asamblea. Por otro lado, la posibilidad de que se promulguen normas de relación resulta un tema interesante y controvertido, pues “la lógica nos indicaría que para ejercer ese gobierno debería justamente dictar resoluciones más allá de la esfera de acción administrativa… encaminados a regular aspectos de la vida municipal y de obligatorio cumplimiento para sus habitantes”.⁵² Pero debe tomarse en cuenta que el citado artículo 106, inciso *e*, constitucional es claro cuando limita la adopción de acuerdos y el dictar disposiciones al ámbito de “los asuntos de interés municipal”, una categoría que no goza de definición constitucional o legal ordinaria, por lo “que resulta muy difícil… que un municipio cubano dicte una normativa más allá de las competencias orgánicas sobre las entidades de subordinación local, las cuestiones del funcionamiento interno o la organización de la Asamblea”.⁵³

No obstante, parece muy atinado el comentario marginal que hace Gual Navarrete⁵⁴ respecto al artículo 13, apartado 16, del Acuerdo 6176, Reglamento de las Administraciones Locales del Poder Popular, que confiere a los consejos de la administración la atribución de “proponer a la respectiva Asamblea del Poder Popular, por conducto de su presidente, proyectos de normas que regulen conductas de los ciudadanos con efecto en la actividad administrativa del territorio”.⁵⁵ En primera instancia porque efectivamente

⁵⁰ Artículo 70, Constitución de la República de Cuba.

⁵¹ Véase Garcini Guerra, H., *Derecho administrativo*, La Habana, Editorial Pueblo y Educación, 1986, p. 79

⁵² Gual Navarrete, B. L., *El principio de autonomía municipal. Un estudio teórico, en función del perfeccionamiento del municipio cubano actual*, tesis de licenciatura, La Habana, Universidad de La Habana, 2012, p. 69, disponible en: <http://repo-fcsh.upr.edu.cu/Repositorios/derecho/Textuales/Elaborados%20por%20la%20academia/Teoria%20Gral.%20del%20Estado/Autonom%C3%A1Da%20municipal%20%28Tesis%20de%20Grado%20UH%29.pdf> (consultada el 10 de marzo de 2013).

⁵³ *Ibidem*, p. 70.

⁵⁴ *Ibidem*, pp. 71 y ss.

⁵⁵ Acuerdo 6176, Reglamento de las Administraciones Locales del Poder Popular, en: <http://repo-fcsh.upr.edu.cu/Repositorios/derecho/Textuales/Articulos/CONSTITUCIO>

este artículo figura en una lógica normativa expositiva que no hace distinción en cuanto corresponde a la administración provincial o municipal, lo cual deja lugar a la duda de si se trata de una posibilidad para ambas o sólo para una de ellas. Ante esta disyuntiva bien cabría lugar al principio de que donde el derecho no distingue no cabe distinguir, y que en “coherencia con este elemento de legitimidad democrática que concurre... puede sostenerse que el ejercicio de la potestad reglamentaria local no necesita de una habilitación positiva por parte de la ley, sin perjuicio de que tal ley constituya el marco definidor de la actuación normativa local.⁵⁶ Otra cuestión menos sencilla de solución teórica es la relativa a la forma en que se materializarían las fases del acto normativo, especialmente lo tocante a la publicación.

En cuanto a la posibilidad de las autoridades locales cubanas de establecer, *per se*, políticas públicas destinadas al mejoramiento de las condiciones de vida de la comunidad comprendida en su demarcación, no existe referencia expresa alguna en las normas. Si convenimos con el profesor Carrera-Justiz que esto “se ciñe... a la determinación de la conducta que mejor convenga, para que el gobierno municipal satisfaga, en cada caso, las necesidades comunes de las personas comprendidas dentro del término municipal y la prosperidad, bienestar y mayor cultura posible de la sociedad local... [Política] ...que no sale de los límites del municipio y que se desenvuelve, mediante acuerdos del ayuntamiento, sobre los asuntos que interesan tan solo al término municipal”,⁵⁷ para determinar, al menos, los asuntos susceptibles de políticas municipales debemos analizar los recursos financieros de que disponen y las competencias de que éstos estén dotados.

Luego de las valoraciones expuestas es posible sostener que:

- Las autoridades municipales cubanas se insertan en un diseño político dotado de mecanismos participativos que inciden, durante toda su gestión, en su legitimación democrática.
- La facultad normativa de los municipios en materia de organización administrativa parece clara, pero los presupuestos para que

NAL/Legislacion%20complementaria/Acuerdo%20y%20Reglamento%20Administraciones%20Locales%20%206176-07.doc (consultada el 20 de febrero de 2012).

⁵⁶ Pareja i Lozano, C., “Autonomía y potestad normativa de las corporaciones locales (1)”, *Revista de Administración Pública*, núm. 138, septiembre-diciembre de 1995, p. 128.

⁵⁷ Carrera-Justiz, F., *La Constitución de Cuba y el problema municipal*, La Habana, La Moderna Poesía, 1903, p. 47.

sus normas afecten al conjunto de la sociedad municipal no están claramente previstos, por lo que es casi nula, por no ser absolutos, su existencia material más allá del orden interno.

- La determinación de la existencia de sectores en los que los municipios dispongan autónomamente políticas públicas debe hacerse a partir del examen de las otras dos esferas (financiera y administrativa) de la autonomía, al carecer de norma expresa que regule la materia.

2. Autonomía financiera

Para comprender la realidad financiera de nuestras municipalidades hay que analizar fundamentalmente la forma, contenido y alcance de su presupuesto, ya que éste expresa la síntesis de los recursos de que éstas disponen para acometer la realización de sus atribuciones.

Este estudio particularizado del tema económico-financiero obedece a que ellos son el prerrequisito para enfrentar cualquier tipo de competencia, o sea, en palabras de las profesoras Lissette Pérez y Marta Prieto, “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”⁵⁸.

Al hacer las reflexiones que siguen a continuación se parte, conscientemente, de que hablar de recursos financieros en un país como Cuba, con sus particulares condiciones económicas y políticas, es un asunto en extremo sensible. Ello sirve para explicar el alto nivel de centralización que sobre las finanzas se ha mantenido a fin de hacer frente a las necesidades más urgentes de forma inmediata.

A. Fuente de los recursos financieros de que dispone el municipio

Las fuentes de financiamiento de los entes locales son tres, y dos de ellas son externas completamente, pues su asignación y monto dependen de la voluntad de un órgano superior.

⁵⁸ 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. (comps.), *Temas de derecho constitucional cubano*, La Habana, Félix Varela, 2006, p. 212.

Si se aplica un criterio más exigente, que tome como referencia el origen de éstos, la tríada resulta completamente distinta al municipio, ya que “los órganos locales carecen de facultad legislativa para crear impuestos o normar tasas o contribuciones”⁵⁹

Las fuentes de recursos financieros de los presupuestos municipales son los ingresos cedidos, la participación en ingresos del presupuesto central y las transferencias directas.⁶⁰

Los ingresos cedidos son “los provenientes de ingresos tributarios, o sea, de impuestos, tasas y contribuciones, así como de ingresos no tributarios que, aunque son normados por el nivel central, el monto de su recaudación se le atribuye íntegramente a los presupuestos de las provincias y municipios”.⁶¹

Éstos provienen de los recursos que aportan las entidades de subordinación local y otros que por su procedencia “están asociados a una erogación que tuvo o tiene que realizar la localidad”.⁶² Por ello se ha considerado como tal al impuesto sobre la fuerza de trabajo, que se cede por completo a los presupuestos locales, independientemente de la subordinación del contribuyente; el impuesto de circulación; el impuesto sobre ingresos personales; el impuesto sobre el transporte terrestre; la tasa de radiación; la nueva contribución para el desarrollo sostenible de los municipios,⁶³ entre otros; además de otros ingresos no tributarios como el caso de las multas y el cobro de las deudas de los equipos electrodomésticos.⁶⁴ Éstos “se le atribuye[n]

⁵⁹ Pérez Villanueva, O. E., *La administración del presupuesto del Estado cubano, una valoración*, p. 22, disponible en: <http://moodle.upr.edu.cu/mod/resource/view.php?id=11813> (consultado el 10 de enero de 2013).

⁶⁰ Artículo 43, Decreto-Ley 192/99 “De la Administración Financiera del Estado”, en <http://repo-fcsh.upr.edu.cu/Repositorios/derecho/Textuales/Legales/Decretos%20Leyes/DERECHO%20FINANCIERO/Decreto-%20Ley%20192.%20De%20la%20Admon%20Financiera%20del%20Estado.pdf> (consultado el 20 de febrero de 2012).

⁶¹ Artículo 80., inciso e, Decreto-Ley 192/99 “De la Administración Financiera del Estado”.

⁶² Santos Cid, C. M. et al., “Sistema presupuestario”, en varios autores, *Administración financiera del Estado cubano*, La Habana, Centro de Estudios Contables, Financieros y de Seguros (CECOFIS), 2003, p. 101.

⁶³ Artículo 305, Ley No. 113 Del Sistema Tributario, *Gaceta Oficial*, núm. 53 ordinaria del 21 de noviembre de 2012.

⁶⁴ En el Modelo PPL-1 Anteproyecto del Presupuesto Local-Municipal y Provincial, bajo la denominación de RECURSOS FINANCIEROS CEDIDOS aparecen: impuesto sobre las ventas y de circulación, impuesto sobre los servicios públicos, impuesto sobre utilidades (empresas sub. local), impuestos sobre ingresos personales, impuesto sobre la utilización

íntegramente a los presupuestos de los municipios según el Clasificador de Recursos Financieros del Presupuesto del Estado”.⁶⁵

En esta materia de ingresos cedidos, los municipios han sido beneficiados por la reciente Ley 113 que dispone una fuente de ingresos que incluye la posibilidad de acceder a financiamiento en pesos convertibles a partir de que “los sujetos de la contribución territorial que realicen sus operaciones en pesos cubanos (CUP) y pesos convertibles (CUC), pagan en ambas monedas de forma proporcional a sus ingresos”.⁶⁶

El nivel de actuación directa por parte de los municipios en la regulación de estas fuentes de financiamiento se ve restringido a incrementar las cuotas del impuesto sobre los ingresos personales para el trabajo por cuenta propia.⁶⁷ Por lo que no se pueden considerar como un tributo propio.⁶⁸

Los ingresos participativos consisten un tanto por ciento de lo recaudado en la localidad por concepto de impuestos que corresponden al presupuesto central. La participación, actualmente, se autoriza del impuesto sobre utilidades de las empresas de subordinación nacional y de determinados productos del impuesto sobre las ventas y de circulación.⁶⁹

La concesión de las participaciones tiene dos momentos fundamentales. El primero consiste en la determinación en el presupuesto central de los

de la fuerza de trabajo, otros impuestos, tasa por radicación de anuncios y propaganda comercial, ingresos no tributarios, renta de la propiedad (rend. de la inversión estatal), transferencias corrientes e ingresos de operaciones. Anexo único de la Resolución No. 188-2007 del Ministerio de Finanzas y Precios, p. 71.

⁶⁵ Díaz Legón, O., *op. cit.*, p. 63.

⁶⁶ Artículo 310, Ley No. 113 Del Sistema Tributario.

⁶⁷ “Artículo 53. Se faculta a los consejos de la administración municipales del Poder Popular para incrementar las cuotas mínimas establecidas para una actividad de forma general o particular, en atención a las condiciones del territorio y a las características de los contribuyentes, así como reducir el incremento aprobado con anterioridad, hasta el monto de las cuotas mínimas establecidas, a propuesta u oído el parecer de la Oficina Nacional de Administración Tributaria en el municipio”. Ley núm. 113 del Sistema Tributario.

⁶⁸ Lo que se corrobora debido a que “la participación de los gobiernos locales se limita a quedarse con una parte [y apuntamos nosotros, con el total] de la recaudación del tributo correspondiente generado en su territorio, sin poder ejercer capacidad normativa alguna sobre el mismo, que le permita modular su recaudación con ejercicio de autonomía política, el instrumento fiscal se estaría convirtiendo ‘de facto’ en una transferencia incondicional recibida, directamente relacionada con la capacidad fiscal del territorio...”. Díaz Legón, O., *op. cit.*, pp. 64 y 65.

⁶⁹ Cfr. Modelo PPL-1 Anteproyecto del Presupuesto Local-Municipal y Provincial, Anexo único de la Resolución No. 188-2007 del Ministerio de Finanzas y Precios, p. 71.

recursos financieros a ceder a los órganos provinciales y municipales del Poder Popular.⁷⁰ El segundo está dado por la “determinación de la participación de los municipios en los ingresos del presupuesto central”⁷¹ por parte de las asambleas provinciales del Poder Popular, lo cual hacen sobre la base de la notificación recibida respecto al monto de la participación a ellas hecha en los ingresos del presupuesto central.

Con estos recursos se logra equilibrar la distribución e interesar a las autoridades locales por los resultados económicos de las entidades enclavadas en su territorio, aunque no sean de su nivel de subordinación, pues ello puede asegurar mayores contribuciones. No obstante, por su propia naturaleza, no existe decisión alguna de la instancia municipal respecto al otorgamiento de estos recursos.

La tercera vía de financiación son las transferencias directas. Normativamente han sido calificadas como subvenciones que se otorgan, con cargo al presupuesto central, a los presupuestos provinciales o con cargo al presupuesto de la provincia a los presupuestos municipales que comprenden las transferencias generales o de nivelación y las transferencias de destino específico.⁷²

Así pues, queda claro que éstas aparecen en el presupuesto central⁷³ y son especificadas, con destino municipal, por las asambleas provinciales del Poder Popular con cargo al presupuesto de la provincia.⁷⁴

Estas transferencias pueden ser de dos tipos: transferencias generales o de nivelación, “que tienen como objetivo equilibrar las capacidades fiscales entre provincias y municipios y no están dirigidas a financiar gasto alguno en particular”,⁷⁵ y transferencias de destino específico, que están “destinadas a financiar un gasto en particular, las que se utilizan sólo para los fines que fueron otorgadas y están sujetas al control del nivel otorgante”.⁷⁶

La forma, el procedimiento para la determinación y otorgamiento de las transferencias directas a los presupuestos locales corresponde al Ministerio de Finanzas y Precios, de común acuerdo con los gobiernos locales, según

⁷⁰ Artículo 36, Decreto-Ley 192/99 “De la Administración Financiera del Estado”.

⁷¹ Artículo 48, *ibidem*.

⁷² Artículo 8o., inciso *m*, *ibidem*.

⁷³ Artículo 36, *ibidem*.

⁷⁴ Artículo 48, *ibidem*.

⁷⁵ Artículo 8o., inciso *n*, *ibidem*.

⁷⁶ Artículo 8o., inciso *ñ*, *ibidem*.

la disposición final primera, inciso *d*, del Decreto-Ley 192/99 “De la Administración Financiera del Estado”.

Esta otra fuente de recursos para los presupuestos municipales sigue la lógica de la cesión desde los niveles superiores, con lo que deja excluido cualquier acto de voluntad directa por parte de los órganos municipales que vaya más allá del acuerdo con la instancia superior. A lo cual se puede añadir como inconveniente el riesgo de que “las mismas pueden mermar la capacidad innovadora del municipio, su esfuerzo fiscal y generar una pasividad en su gestión económica local”.⁷⁷

La revisión de las fuentes de ingresos municipales evidencia que:

- Existe poco espacio a la autónoma decisión y gestión de recursos financieros por parte de los municipios cubanos.
- La hacienda municipal cubana carece de tributos propios, y en consecuencia “se nutre de subvenciones”,⁷⁸ si tomamos como “un punto esencial para estar en presencia de un tributo local... la posibilidad del gobierno local de decidir sobre determinados elementos de aquél —fundamentalmente en la base imponible y el tipo de gravamen—”.⁷⁹

B. Elaboración, ejecución, control y liquidación del presupuesto municipal

En el presupuesto se expresa de forma general la relación que se da entre los recursos disponibles, los destinos a los que van a afectados y las facultades de decisión que sobre los primeros corresponde a los entes estatales implicados en su elaboración, ejecución, control y liquidación.

Lo primero que salta a la vista a la hora de analizar el presupuesto municipal es que éste es concebido como parte del de la provincial, aunque finalmente tenga existencia separada, pues la legislación vigente presupone que “el presupuesto provincial... es la suma del presupuesto de la provincia correspondiente y de los municipios que la componen”.⁸⁰

La importancia de la existencia de recursos financieros propios a favor de los municipios radica en que ésta es la fuente de financiación de las activi-

⁷⁷ Díaz Legón, O., *op. cit.*, p. 34.

⁷⁸ *Ibidem*, p. 64.

⁷⁹ *Idem*.

⁸⁰ Artículo 42, Decreto-Ley 192/99 “De la Administración Financiera del Estado”.

dades propias de los mismos, lo que equivale a que, sin recursos propios, no puede implementarse de forma independiente ninguna facultad, por mínima que sea, ya que todas requieren para su desarrollo de algún tipo de gasto.⁸¹ Así pues, “los presupuestos municipales son aquellos de que disponen los consejos de la administración municipal (CAM) para financiar el desarrollo económico y las actividades socio-culturales y científicas del municipio”.⁸²

El presupuesto atraviesa diferentes etapas según lo dispone el Decreto-ley 192/99, “De la Administración Financiera del Estado”.

Con base en las directivas y prioridades fundamentales definidas por el Consejo de Ministros, y las especificaciones que de ellas hace anualmente el Ministerio de Finanzas y Precios⁸³ se elabora el anteproyecto de presupuesto municipal por la Dirección de Finanzas y Precios de los órganos municipales del Poder Popular, a partir de las propuestas de anteproyecto recibidas de las empresas y unidades presupuestadas de subordinación municipal y se aprueba por el Consejo de Administración de la Asamblea Municipal del Poder Popular.⁸⁴

Las asambleas municipales del Poder Popular, una vez que reciban la notificación del monto de su participación en los ingresos del presupuesto central y de las transferencias directas aprobadas por la Asamblea Provincial del Poder Popular, así como de los demás límites de gastos, proceden a la aprobación y distribución definitiva de sus presupuestos.⁸⁵ Esta planeación está sometida a la limitante de que

...al existir en el nivel provincial una distribución del volumen de los gastos por sectores y ramas, los municipios tienen que ajustarse a los límites de gastos notificados, no pudiendo hacer variaciones de un sector a otro. Cualquier acto de variabilidad de las cifras presentadas, a partir de los criterios de los delegados y con la debida justificación, se realiza en un momento posterior a la fase de aprobación, mediante la solicitud de modificaciones presupuestarias a la respectiva Dirección Provincial de Finanzas y Precios.⁸⁶

⁸¹ “...constitucionalmente se define al municipio como ente con capacidad para satisfacer las necesidades mínimas locales, y esto presupuestariamente hablando presupone niveles efectivos de intervención, de poder financiero para realizar ciertas inversiones que atiendan a las antedichas necesidades”. Díaz Legón, O., *op. cit.*, p. 75.

⁸² Pérez Villanueva, O. E., *op. cit.*, p. 21.

⁸³ Artículo 17, Decreto-Ley 192/99 “De la Administración Financiera del Estado”.

⁸⁴ Artículo 47, *ibidem*.

⁸⁵ Artículo 49, *ibidem*.

⁸⁶ Díaz Legón, O., *op. cit.*, p. 73.

Como se hace evidente, el nivel de determinación de los municipios en el diseño de sus presupuestos se ve en extremo constreñido a las determinaciones de sus superiores, pues su participación se limita a una proposición inicial, que puede ser más o menos aceptada, pues la decisión final corresponde a los niveles centrales del Estado.⁸⁷

La ejecución del presupuesto municipal es controlada por el Consejo de la Administración que, a su vez, debe presentar a la Asamblea del Poder Popular informes periódicos sobre el estado de la misma.⁸⁸ Esta fase es la única en la que la gestión municipal sobre sus recursos no cuenta con interferencias o controles directos de otros órganos estatales de superior jerarquía. Esto puede atribuirse al hecho de que “presupuestariamente hablando el municipio se convierte en administrador de los recursos asignados para garantizar determinados servicios sociales”,⁸⁹ pues en “el presupuesto municipal sólo se proyectan los gastos corrientes de las entidades de subordinación municipal”, los que “sólo tienen lugar en la actividad presupuestada y se concretan en gastos de personal, gastos de bienes y servicios y otras transferencias corrientes”.⁹⁰

A esto debe agregarse que “los déficit de los presupuestos municipales que planifican resultados negativos... reciben esta diferencia del presupuesto de la provincia” y que “los superávit de los presupuestos municipales que planifican resultados positivos para el ejercicio fiscal... deben aportar éstos al presupuesto de la provincia para su redistribución”.⁹¹ Se trata sin duda de una perfecta planeación financiera que apenas deja espacio para su cumplimiento y control.

⁸⁷ “De acuerdo con el Reglamento de las Asambleas Municipales del Poder Popular —artículo 70., inciso n—, una de las atribuciones de éstas es aprobar el presupuesto del municipio; pero en realidad, si bien es cierto que las asambleas municipales elaboran el proyecto, cuando lo reciben para su aprobación final, tal acto se convierte en una formalidad, pues el mismo, aun cuando puede haber variado durante el proceso anterior, ya ha sido aprobado por todas las instancias superiores”. 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. (comps.), *Temas de derecho constitucional cubano*, La Habana, Félix Varela, 2006, p. 205.

⁸⁸ Artículo 50 del Decreto-Ley 192/99 “De la Administración Financiera del Estado”.

⁸⁹ Díaz Legón, O., *op. cit.*, p. 70.

⁹⁰ *Ibidem*, pp. 69 y 70.

⁹¹ Véase Anexo único de la Resolución núm. 188-2007 del Ministerio de Finanzas y Precios, p. 71.

Al finalizar el ejercicio presupuestario, los consejos de administración presentan un informe de la liquidación del presupuesto a las asambleas del Poder Popular para su análisis y aprobación.

Luego de aprobado por la Asamblea del Poder Popular correspondiente se envía el informe de liquidación de los presupuestos municipales a la Dirección Provincial de Finanzas y Precios.⁹² Esta última información puede entenderse dentro de la lógica subordinación municipio-provincia y el diseño del presupuesto provincial como suma que incluye al de los municipios.

Así pues, puede afirmarse que en materia de elaboración, ejecución, control y liquidación de los presupuestos municipales el nivel de autonomía de que gozan los municipios es bastante limitado, ya que está concebido dentro de un esquema de doble subordinación, provincial-nacional, que justifica las interferencias de las instancias superiores en su gestión.

De manera general se puede afirmar en consecuencia que:

- Los niveles de autonomía en materia financiera de que gozan nuestros municipios son muy limitados, pues en la legislación actual el diseño presupuestario posee un alto nivel de centralización.
- La contribución destinada al desarrollo local constituye una nota importante en la implementación de un cambio de política en materia fiscal y presupuestaria al permitir una mayor autonomía en su disposición, que implica acceso incluso a fondos en divisas. No obstante, por su monto y su peso relativo es insuficiente para afirmar la existencia de autonomía en esta esfera de la vida municipal.

3. Autonomía administrativa

El profesor Villabella, al abordar el tema, sostiene de manera muy certera que “subsiste poca precisión normativa del ámbito propio de competencias del mismo en las diferentes esferas”.⁹³ Ante la inexistencia de norma jurídica desarrolladora que ordene de manera coherente y sistemática las facultades del municipio cubano se puede recurrir a otros métodos de interpretación en pos de determinar las competencias que a esto atañen, pero expuestos siempre a la posibilidad de error por omisión o adición.

⁹² Artículo 51 del Decreto-Ley 192/99 “De la Administración Financiera del Estado”.

⁹³ Villabella Armengol, C., *Resumen...*, cit., p. 59.

En principio, las competencias administrativas municipales pueden dividirse en atribuciones de naturaleza genérica, y otras que tienen un carácter más específico y que impactan directamente en la satisfacción de las necesidades sociales.

Entre las atribuciones más claras y relevantes de carácter genérico de los órganos municipales del Poder Popular figuran:

- Ejercer la máxima fiscalización y control en su territorio.⁹⁴
- Revocar o modificar los acuerdos y disposiciones de los órganos que se le subordinen.⁹⁵
- Designar y sustituir a los miembros de su órgano de administración,⁹⁶ así como conocer y evaluar sus informes.⁹⁷
- Determinar la organización y funcionamiento de las entidades subordinadas.⁹⁸
- 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 subordinadas,⁹⁹ lo que “no significa que tengan capacidad de control sobre todas las entidades enclavadas en su radio de acción”.¹⁰⁰
- “Dirigir las entidades económicas, de producción y de los servicios de subordinación local”,¹⁰¹ enclavadas en su municipio.

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.

Para procurar una determinación lo más eficaz posible del catálogo de las competencias específicas que hoy ejercen nuestros municipios, el profesor Díaz Legón sigue la lógica de que “si el Estado y el municipio, en principio, están llamados a satisfacer las mismas necesidades, deben ser locales

⁹⁴ Artículo 106, inciso *ch*, Constitución de la República de Cuba.

⁹⁵ Artículo 106, inciso *d*, *ibidem*.

⁹⁶ Artículo 106, inciso *f*, *ibidem*.

⁹⁷ Artículo 106, inciso *l*, *ibidem*.

⁹⁸ Artículo 106, inciso *g*, *ibidem*.

⁹⁹ Artículo 106, inciso *k*, *ibidem*.

¹⁰⁰ Pérez Hernández, L. y Prieto Valdés, M., “Ejercer...”, *op. cit.*, p. 206.

¹⁰¹ Artículo 13 del Acuerdo 6176, Reglamento de las Administraciones Locales del Poder Popular.

aquellas que se presten por las entidades de subordinación municipal”¹⁰² en consecuencia, “invierte el orden lógico de las cosas: a través de las estructuras existentes, determinar las necesidades mínimas locales, y por su conducto, las competencias del municipio”¹⁰³

Otra alternativa seguida en esta investigación procuró partir de la premisa de que se puede presumir que las actividades que el municipio financia son las que son de su directa responsabilidad y, por ende, de su competencia. Así pues, cabría examinar los destinos a que aluden los textos legales que norman la materia financiera municipal, toda vez que el artículo 47, párrafo 3, del Decreto-Ley 192/99, “De la Administración Financiera del Estado”, nos dice que “con cargo al presupuesto de los municipios se financian los gastos de las empresas y unidades presupuestadas de subordinación municipal”.

El primer método arrojó como resultado que

...en líneas generales, el campo de acción del municipio abarca, en materia de:

1. Salud: consultorios de la familia, policlínicos, hogares maternos, clínicas estomatológicas, lo relativo a higiene y epidemiología.
2. Educación: círculos infantiles, educación primaria, secundaria y preuniversitaria, institutos tecnológicos.
3. Cultura: casas de la cultura, museos municipales, bibliotecas municipales, galerías de arte municipales.
4. Deporte: centros deportivos y gimnasios.
5. Asistencia social: hogares de ancianos, hogares de impedidos físicos y mentales, casas de abuelos de día.
6. Servicios comunales: limpieza de calles, recogida de basura, atención a parques y áreas verdes, atención a viales, servicios funerarios.¹⁰⁴

Por su parte, el que venimos proponiendo¹⁰⁵ arroja como resultado que se trata de:

- 1) Asumir los gastos corrientes de la actividad presupuestada.
- 2) Vivienda.

¹⁰² Díaz Legón, O., *op. cit.*, p. 50.

¹⁰³ *Idem.*

¹⁰⁴ *Ibidem*, p. 51.

¹⁰⁵ Se ha hecho a partir del examen del Modelo PPL-1 Anteproyecto del Presupuesto Local-Municipal y Provincial, contenido en el anexo único de la Resolución No. 188-2007 del Ministerio de Finanzas y Precios y su descripción del total de gastos corrientes.

- 3) Servicio de alojamiento.
- 4) Servicios comunales.
- 5) Ciencia y técnica.
- 6) Educación.
- 7) Cultura y arte.
- 8) Salud pública.
- 9) Asistencia social.
- 10) Deporte y cultura física.
- 11) Administración.
- 12) Defensa y orden interior.
- 13) Reparación del fondo habitacional.
- 14) Reparación y mantenimiento vial, así como reparaciones manuales de viales.

Sin embargo, algunos autores, especialistas en la materia, son más restrictivos y sólo apuntan que “en los presupuestos locales se concentra una parte importante de las actividades socioculturales que brindan los servicios básicos a la población: educación preescolar, primaria y media, salud pública, asistencia social, servicios comunales, actividades culturales, deportivas y recreativas, y las de funcionamiento de los órganos locales de gobierno”.¹⁰⁶ Esto puede atribuirse a la diferencia que se da entre el presupuesto provincial, como suma, y el de la provincia y del municipio y es coherente con el inciso *g* del artículo 106 de la Constitución que prevé como posibles actividades subordinadas al órgano de administración municipal a las “económicas, de producción y servicios, de salud y otras de carácter asistencial, educacionales, culturales, deportivas, de protección del medio ambiente y recreativas”.¹⁰⁷

Aunque el catálogo de atribuciones que se relacionan es en un caso más detallado y en el otro más extenso, no existen sustanciales diferencias de fondo en los resultados alcanzados.

Queda así puesto de manifiesto que:

- A pesar de la ambigüedad en la definición de algunas atribuciones municipales para la satisfacción de las necesidades locales, especialmente las referidas a los servicios públicos, es posible

¹⁰⁶ Santos Cid, C. M. *et al.*, *op. cit.*, p. 100.

¹⁰⁷ Constitución de la República de Cuba.

precisar un grupo de actividades en las que ésta se desarrolla y cuyo financiamiento corre a cargo de los recursos disponibles por el gobierno local.

- Al no existir una norma jurídica que ordene el ámbito funcional del municipio, éste resulta altamente difícil de determinar y por ende puede ser objeto de alteraciones en cualquier momento.

Del análisis de la autonomía municipal cubana en la actualidad cabe señalar que:

- La ausencia de una clara y coherente determinación del contenido propio de la autonomía en las normas jurídicas cubanas, partiendo de la Constitución, afecta su compresión y desarrollo cabal.
- La lógica complementariedad entre los ámbitos de la autonomía analizados hace que unos padeczan las consecuencias de las limitaciones de los otros, en especial debido a las limitaciones existentes respecto a las posibilidades de disposición de recursos financieros.

En consecuencia, coincidimos con el profesor Villabella en cuanto sostiene que “la autonomía como principio, se desarrolla con connotaciones que nos permiten calificarla como autonomía administrativa, lo cual no quiere decir que el municipio no se asimile en una dimensión también política”,¹⁰⁸ y añadimos que ha dado el primer paso en dirección a una posible materialización en la esfera financiera.

V. PERSPECTIVAS FUTURAS DE PERFECCIONAMIENTO DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL CUBANA

En los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución¹⁰⁹ se prevé un grupo de cambios que atañen al municipio.¹¹⁰

¹⁰⁸ Villabella Armengol, C., *Resumen...*, cit., p. 62.

¹⁰⁹ En adelante “Lineamientos”.

¹¹⁰ Cfr. Lineamientos 21, 35-37, 263 y 264, VI Congreso del Partido Comunista de Cuba: *Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución*, disponible en: <http://www.prensa-latina.cu/Dossiers/LineamientosVICongresoPCC.pdf> (consultado el 10. de julio de 2012).

Respecto a las cuestiones competenciales, los lineamientos 35 y 36¹¹¹ ofrecen un panorama esperanzador, pues se refieren a la separación entre funciones estatales y empresariales a nivel local, y la ordenación normativa de las funciones estatales propias de las instancias centrales, provinciales y municipales, y las relaciones entre ellas.

Gran expectación despierta para la esfera administrativa y política esta delimitación que se anuncia como resultado de la individuación de las funciones estatales y empresariales. Ésta podría ser el remedio a la actual indeterminación y permitiría hacer más coherente el desarrollo de la autonomía municipal, con la extensión que se le conceda.

Referido al tema que nos ocupa, cobra también relevancia lo dispuesto en el numeral 37,¹¹² que se refiere al desarrollo de proyectos de desarrollo local basados en la autosustentabilidad financiera, así como en los numerales 263 y 264,¹¹³ que se refieren al necesario aprovechamiento por las instituciones turísticas de las potencialidades productivas locales y el desarrollo por parte de los municipios de ofertas turísticas que se convierten en fuente de ingreso en divisas. Si se interpretan estas directrices de forma sistémica saltan a la vista importantes perspectivas de desarrollo

¹¹¹ “35. Los consejos de la administración provinciales y municipales cumplirán funciones estatales y no intervendrán directamente en la gestión empresarial.

36. Se normarán las relaciones de las funciones estatales que ejercen las direcciones sectoriales en provincias y municipios con las que se desarrollan los organismos de la Administración Central del Estado, dejando definidos los límites de sus competencias, vínculos, reglamentos de trabajo y las metodologías de actuación que se aplicarán”. *Idem*.

¹¹² “37. El desarrollo de proyectos locales, conducidos por los consejos de administración municipales, en especial los referidos a la producción de alimentos, constituye una estrategia de trabajo para el autoabastecimiento municipal, favoreciendo el desarrollo de las mini-industrias y centros de servicios, donde el principio de la autosustentabilidad financiera será el elemento esencial, armónicamente compatibilizado con los objetivos del plan de la economía nacional y de los municipios. Los proyectos locales una vez implementados serán gestionados por entidades económicas enclavadas en el municipio”. *Idem*.

¹¹³ “263. Consolidar un esquema integral de autofinanciamiento de la actividad turística, con el objetivo de lograr su aseguramiento y un eficiente funcionamiento en toda la extensión de la cadena que interviene en dicha actividad; en particular será necesario estudiar mecanismos de abastecimiento a las entidades turísticas que aprovechen las potencialidades de todas las formas productivas a escala local.

264. Diseñar y desarrollar como parte de la iniciativa municipal por los territorios, ofertas turísticas atractivas como fuente de ingreso en divisas (alojamiento, servicios gastronómicos, actividades socioculturales e históricas, ecuestres, de campañas, turismo rural, observación de la flora y la fauna, entre otras)”. *Idem*.

futuro para las municipalidades, fundadas en las iniciativas propias, conducentes al desarrollo local y que deben suponer, a fin de ser viables, una descentralización de funciones en favor de las mismas, es decir, un sensible incremento de la autonomía. Esto redundaría, sin dudas, en un mejor tratamiento y potenciación de la heterogeneidad municipal, toda vez que se está partiendo de que los municipios procurarán el desarrollo local a partir de sus características propias.

Si a ello se suma la voluntad política de perfeccionamiento de la institucionalidad y la posibilidad de una reforma constitucional a mediano plazo,¹¹⁴ se nos presenta un contexto sin par para introducir, al más alto nivel, las modificaciones legales precisas para viabilizar el asociativismo.

De manera general se puede sostener que en Cuba existe en la actualidad un panorama político favorable para el desarrollo de formas asociativas municipales de conformidad con la voluntad de perfeccionamiento institucional que se deriva de los Lineamientos, lo que constituiría una variante viable de tratamiento de expresión de la heterogeneidad de nuestras municipalidades.

VI. CONCLUSIONES

De lo expuesto podemos sintetizar que:

- Puede entenderse por autonomía la capacidad legalmente garantizada al municipio que le permite representar a la comunidad humana comprendida en su territorio y le dota de aptitud para gestionar, de forma independiente y responsable, la satisfacción de los intereses de la sociedad local. Todo ello dentro de un ámbito competencial, más o menos amplio, que le es atribuido por la ley. La autonomía se puede desarrollar en tres esferas de

¹¹⁴ “En concordancia con los acuerdos del 60. 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, 24 de febrero de 2013, disponible 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 el 18 de marzo de 2013).

funcionamiento: política, financiera, y administrativa, que se encuentran íntimamente conectadas.

- La regulación expresa de la autonomía municipal se encuentra en la mayoría de los textos constitucionales latinoamericanos, lo que responde a la importancia que se le atribuye a tal principio en el funcionamiento de las municipalidades.
- En Cuba, en materia de autonomía a nivel constitucional se sientan sólo pautas fundamentales para crear el marco legal a su desarrollo, pero éste se encuentra limitado por la indeterminación de las “necesidades mínimas locales” a satisfacer por el municipio, la indeterminación de las competencias específicas que le corresponden, así como por la casi total ausencia de facultades para la determinación de las fuentes de ingresos y la configuración de sus gastos públicos.
- De lo dispuesto en los Lineamientos y en el discurso político actual puede inferirse que el perfeccionamiento de la institucionalidad en curso dará a los municipios cubanos mayores y más claras atribuciones, lo que hace necesario una regulación más clara sobre la autonomía municipal.

