

# PANORAMA GENERAL SOBRE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL. UN ANÁLISIS PARA EL ORDENAMIENTO JURÍDICO CUBANO ACTUAL.

M. Sc. Adiel García Pérez<sup>1</sup>, Claudia Pardo Llerena<sup>2</sup>, Joel Pérez Madan<sup>3</sup>

1, 2, 3 Universidad de Matanzas, [adiel.garcia@umcc.cu](mailto:adiel.garcia@umcc.cu)

## Resumen

En el actual proceso de reforma del ordenamiento jurídico cubano, sus perspectivas a partir de la entrada en vigor de la nueva Carta Magna, ha puesto sobre la mesa el análisis del municipio como eslabón fundamental del desarrollo del país. La autonomía municipal es condición de posibilidad para impulsar lo local como instancia con capacidad de asumir los retos políticos, económicos, sociales y culturales que traen los nuevos tiempos. Es necesario pensar con profundidad los límites y alcances de la autonomía municipal, así como definir y delimitar las esferas en que se concreta. El presente texto se detiene a reflexionar acerca de cuestiones generales del municipio: su concepto, principales escuelas de pensamiento y esferas. Concluye con valoraciones sobre la Constitución de la República de Cuba 2019 y el modo en que se concreta la autonomía de los municipios cubanos.

*Palabras claves: Municipio; autonomía municipal; municipio cubano, autonomía local.*

---

## Introducción

Ante el nuevo panorama que abre la Constitución de la República de Cuba (AMPP, 2019), en vigor desde el pasado año 2019, la sociedad cubana ha entrado en un proceso de cambio y renovación de las estructuras políticas e institucionales, que han dotado a la administración de una nueva dinámica. Con la promulgación de la Ley de Organización Y Funcionamiento de las Asambleas Municipales del Poder Popular y de los Consejos Populares (AMPP, 2020), producto del pronunciamiento de la Carta Magna respecto a la autonomía municipal, se concede a los órganos municipales nuevas competencias y se ha consolidado la autonomía de los niveles inferiores. Ya se demandaba la creación de instrumentos legales que posibilitaran el ejercicio y esclarecieran las competencias de las instancias locales, en un proceso de descentralización iniciado años atrás.

Por tanto, se considera oportuno en dicho contexto realizar reflexiones generales acerca del municipio y la autonomía municipal a una escala doctrinal más profunda para ser capaces de valorar en qué medida se va atemperando el ordenamiento jurídico cubano en dicha materia con respecto a lo que actualmente se concibe en el mundo jurídico.

### **Generalidades conceptuales sobre el municipio y la autonomía municipal.**

El origen del municipio es un espacio de reflexión teórica diverso que no ha generado, hasta la actualidad, una posición común. Las escuelas más representativas son la sociológica, legalista o normativa, histórica, economista, administrativista.

La escuela sociológica explica que el surgimiento del municipio se deriva de la necesidad de los seres humanos, por su esencia social, de agruparse y organizarse. El municipio deviene en espacio resultante del desarrollo natural de las personas. Pascaud comenta al respecto que “la constitución de los municipios, se remonta al origen de las sociedades. Las familias al principio dispersas en los espacios del todo primitivos, se reúnen obedeciendo a esa ley de la sociabilidad que está en la esencia misma del hombre” (citado por Pérez Hernández, 2010, p. 86).

La escuela legalista se caracteriza por su formalismo y naturaleza jurídica, sostiene que el municipio es creación exclusiva del Estado, de quien obtiene su existencia, personalidad jurídica, patrimonio y competencia (Pérez Hernández, 2010).

La escuela histórica considera que el municipio hace depender su existencia del acto de voluntad de una autoridad superior en jerarquía. La creación de una organización municipal no se encuentra sujeta a la ley y las reglas unificadoras de tales procedimientos. Por ello la diversidad de estructuras municipales que pueden existir. Algunos ejemplos los encontramos en Suiza e Inglaterra (Pérez Hernández, 2010).

La base que sustenta la teoría de la escuela economista, está fundada sobre la autarquía económica. Defiende que el territorio sea capaz de asumir los servicios y satisfacer sus propias necesidades económicas a partir de sus recursos y gestiones propias, antes que en otros elementos. En cuanto a la integración del cambio cualitativo y cuantitativo de las instituciones, lo único que se considera que no corresponde a la totalidad de la realidad municipal, es su reducción al ámbito económico en forma exclusiva, ya que existen ámbitos colaterales como el político, el cultural, el religioso, el ideológico entre otros, los cuales superan en mucho la sintomatología municipal fundamentada en la autarquía (Hernández, 1984).

La escuela administrativista señala que el municipio es parte de la división política-administrativa del Estado, constituyéndose en su el último peldaño. Su existencia se enmarca en los límites de los organización estatal descentralizada (Pérez Hernández, 2010).

Por último la escuela étnico-cultural, de tradición latinoamericana, pone en diálogo la responsabilidad de la organización municipal con la preservación de los valores étnicos y culturales de las comunidades para dar continuidad a los usos, tradiciones y costumbres que representan la diversidad del territorio (Pérez Hernández, 2010).

En la actualidad, el municipio es parte de la estructura política-administrativa del Estado. Su personalidad jurídica, competencias y marco institucional es resultado de la actividad legislativa. Los niveles de centralización, descentralización y subordinación para la toma de decisiones en relación a los poderes del Estado central varían según los contextos nacionales. No obstante, el municipio no es solo una demarcación política-administrativa creada de la voluntad estatal, está establecido en un territorio en el que se produce y reproduce una cultura recreada a partir de las prácticas sociales, determinante para la afirmación identitaria y el sentido de comunidad.

De ahí, que sea importante que el municipio como parte de la estructura política estatal represente a una comunidad histórica y culturalmente conformada. La constitución de la comunidad natural en instancia política es un paso que puede favorecer los procesos de gobernabilidad, participación popular y representatividad política. Por el contrario la creación artificial que sustraiga este elemento cultural, identitario y comunitario puede afectar la relación entre los actores políticos y sociales, la legitimación de los representantes, las instituciones públicas y la gestión de gobierno.

El municipio es para la ciudadanía el primer espacio de contacto con la estructura política-estatal y el último del esquema político-territorial de un Estado. Las personas satisfacen sus necesidades básicas en los marcos del municipio, transcurre la vida cotidiana y la reproducción material de la misma. La proximidad que existe en los límites municipales entre las autoridades locales y los ciudadanos permite establecer un diálogo más inmediato y los últimos pueden ejercer un control más directo sobre la labor de los primeros.

Además, “junto con las autoridades locales coexisten en ese nivel otros grupos como asociaciones de vecinos, partidos políticos, empresarios, organizaciones de la sociedad civil, que a partir de objetivos comunes pueden generar sinergia en pos de un plan común de desarrollo. En cada municipio se localizan recursos naturales, de infraestructura y de capital humano que se convierten en el soporte de las estrategias de desarrollo” (Pérez Hernández *et al*, 2018, 142).

Estas razones, aunque no las únicas, impulsan el estudio y fortalecimiento de la instancia local de gobierno y sus mecanismos toma de decisiones. Existen cuatro principios fundamentales que deben entronizar la organización, estructura y desarrollo municipal, estos son heterogeneidad, democracia municipal, relación-articulación y autonomía, (Villabella Armengol, 2004).

La autonomía es vista como el principio por excelencia del régimen municipal, (Soriano García, 1991 y Villabella Armengol, 2004). Su alcance está determinado por la

comprensión del origen del municipio de la que se parte. Desde la perspectiva de la escuela sociológica la autonomía es inmanente y por ende absoluta. Desde la escuela legalista o normativista puede relativizarse porque depende la voluntad del Estado y el contenido que le atribuyen las disposiciones jurídicas (Hernández Aguilar, 2014).

La autonomía municipal según Hernández Aguilar es “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 un ámbito competencial, más o menos amplio, que le es atribuido por la ley” (Hernández Aguilar, 2014).

Se distinguen cuatro teorías respecto a la autonomía municipal la del *pouvoir municipal*, *selbstverwaltung*, *local self-government* y la teoría de la descentralización.

En el primer caso se concibe como un poder originario y típicamente municipal que no se construye de la transferencia estatal hacia el territorio sino que es consustancial a este, para ponerse al servicio de los asuntos estrictamente de la comunidad (Carro Fernández-Valmayor, 1998). La teoría del *selbstverwaltung* reconoce un derecho público subjetivo de los municipios, vistos como territorios que tienen derecho a decidir los asuntos propios como elegir a los representantes y administrar las cuestiones de sus competencia (Hernández Aguilar, 2014).

El *local self-government* se basa en una construcción de la autoridad municipal desde abajo hacia arriba, el municipio es independiente del Gobierno central pero forma parte de la estructura estatal, con la que colabora para la ejecución de las leyes en el territorio. El gobierno local realiza funciones delegadas del poder central y es objeto de acciones de supervisión y control. Señala Hernández Aguilar (2014) que este modelo defiende la representatividad y responsabilidad de las autoridades municipales ante sus electores de forma que éstas asumen el grueso de las funciones locales.

La descentralización propone la transferencia de competencia a la instancia local para poseer autonomía en la administración de los asuntos territoriales. Como principio de organización de la estructura administrativa supone el reconocimiento de la personalidad jurídica, la capacidad para elegir a los representantes, la administración de los asuntos locales mediante órganos propios electivos y sujetas al control de la Administración Central del Estado (Sánchez González, 2012) El alcance de la misma depende las competencias que los poderes centrales deriven al municipio, su desempeño puede ser objeto de limitaciones y controles por la estructura central de gobierno.

Según Fraga (2000) desde el punto de vista de la Administración, la descentralización por región posibilita una gestión más eficaz de los servicios públicos y una mejor realización de las atribuciones que corresponden al Estado corresponden. En correspondencia con el criterio de descentralización, el de mayor influencia en la teoría moderna de la autonomía,

la transferencia de competencias al municipio no es absoluta, se concreta en esferas con contenidos que marcan el alcance de la autonomía municipal.

Las esferas, al decir de Hernández Aguilar (2014), son la política, la institucional, la administrativa y la financiera. Sin embargo, la posición no es unánime en la doctrina ni en suelo patrio. Pérez Hernández *et al* (2018) excluye la institucional de las esferas de atribuciones competenciales y algunos autores incluyen la tributaria. Nos acogemos al criterio de Hernández Aguilar quien considera que las competencias tributarias están contenidas en los marcos de la esfera financiera.

La autonomía política está relacionada con la capacidad del territorio de elegir a las autoridades locales, renovar las instituciones de poder municipal, a lo que se adicionan la facultad para trazar políticas relativas al desarrollo municipal y la competencia normativas en asuntos propios de la comunidad (Hernández Aguilar, 2014). Desde una perspectiva más amplia, la dimensión política de la autonomía municipal es la posibilidad de dirección global del territorio que posibilita la planificación de las estrategias de desarrollo y la administración de los recursos territoriales, a partir de capacidad para adoptar decisiones y de conducción política sobre la base de los intereses propios de la colectividad. Incluye potestades normativas en asuntos de su competencia.

La autonomía institucional implica la facultad crear su régimen municipal en aspectos como la “forma de gobierno, finanzas locales, poder de policía, servicios públicos, responsabilidad de los funcionarios, formas de participación ciudadana, relaciones intermunicipales” (citado por Hernández Aguilar, 2014, pp. 97-98).

En el aspecto administrativo, la autonomía del municipio se concentra en la gestión de los servicios públicos municipales y los recursos propios, así como las formas que adquiere la actividad administrativa a partir de las potestades asignadas a la administración municipal.

La autonomía financiera se refiere a la capacidad de decidir sobre la hacienda, elaborar el presupuesto y satisfacer con los recursos financieros propios los intereses y necesidades municipales. Hace referencia a lo relativo a la ejecución del presupuesto como a la captación de recursos financieros por los entes locales. La autonomía financiera implica la autosuficiencia del territorio para financiar los planes de desarrollo económico y social, sostener los servicios públicos del municipio a través de los recursos captados por vía tributo y los asignados por el presupuesto del Estado.

Es menester un estudio particularizado de esta esfera económico-financiera, ya que tal suficiencia constituye el prerequisite 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” (Pérez Hernández y Prieto Valdés, 2006, p.212).

La autonomía municipal se desarrolla dentro de ciertas esferas de actuación que le son atribuidas al territorio, su alcance está signado por las competencias otorgadas y reconocidas por el ordenamiento jurídico como parte de la voluntad política del Estado.

### **La ruta de la autonomía municipal en Cuba tras la Constitución de la República de Cuba de 10 de abril de 2019.**

La nueva Constitución de la República de Cuba (Asamblea Nacional del Poder Popular, 2019) trae novedades en relación a la estructura del poder estatal en Cuba. Se reconoce la autonomía de los municipios en los artículos 168 y 169, se ratifica a la Asamblea Municipal del Poder Popular (AMPP) como órgano superior del Estado en la demarcación territorial, la que está integrada por delegados elegidos directamente en las circunscripciones de base (artículos 185 y 186).

Dentro de sus competencias la AMPP tiene la de aprobar el plan de la economía, el presupuesto y el plan de desarrollo integral del municipio, así como el plan de ordenamiento territorial y urbano (artículo 191 incisos b y c). Además decide sobre la elección, designación, revocación o sustitución de la figura del presidente, vicepresidente, secretario del propio órgano, así como el Intendente y miembros del Consejo de la Administración Municipal según corresponda (artículo 191 incisos d, e y f). Las competencias para la creación normativa de la AMPP son sujetadas en el inciso g del artículo 191. De este modo se concreta la autonomía política en la potestad para la elección o designación de las autoridades municipales, la facultad para decidir sobre los recursos y diseñar planes en distintos campos y el ejercicio de las competencias propias, así como dictar acuerdos y disposiciones normativas para el ejercicio de sus facultades.

En el texto constitucional se reconoce que el municipio es la sociedad local cuya organización está determinada legalmente, que tiene personalidad jurídica propia y cuenta con ingresos propios y otros provenientes del erario estatal (artículo 168). Al contar con personalidad jurídica les permite ser sujetos de derechos y obligaciones y en consecuencia gestionar de modo directo del desarrollo local, contraer obligaciones por vía contractual, ser responsable de sus actos y tomar las decisiones que correspondan, en particular las relacionadas con la configuración y distribución de los gastos públicos para actuar en pos de los beneficios de la localidad.

De modo que quedan dibujados los bordes de la autonomía en las esferas institucional, administrativa, financiera y política en el pronunciamiento constitucional patrio. El municipio posee instituciones propias que pueden realizar la dirección global del territorio aunque su régimen municipal viene determinado legalmente. La Ley de Organización y Funcionamiento de las Asambleas Municipales del Poder Popular y los Consejos Populares da vida a mecanismo de participación política y toma de decisiones, los ámbitos competenciales que se otorgan a sus órganos y el alcance. Los representantes del máximo órgano de poder son electos de modo directo desde las bases territoriales (artículo 186). Los

recursos materiales y financieros son utilizados en función de los intereses y necesidades locales, en correspondencia con las decisiones de las instituciones municipales.

El hecho de que la autonomía municipal se reconozca en la Constitución ofrece un referente normativo que se proyecta como guía y orientación del funcionamiento municipal. Se concibe teniendo en cuenta la división política administrativa y la organización vertical del poder y, a partir de esa división, se atribuyen determinadas tareas o funciones a los distintos órganos que conforman al municipio.

Regirse bajo ese principio significa que los municipios tendrán aptitudes para que en su condición de representantes de la colectividad en sus territorios puedan gestionar los distintos intereses que surjan en su localidad. También significa que para satisfacer las necesidades comunales se le delinea un ámbito competencial a partir del cual los distintos entes locales tendrán atribuidas funciones específicas. Este elemento se considera el contenido objetivo de la autonomía, muy importante porque está relacionado con el desempeño municipal, en tanto las competencias municipales son consideradas la medida de los fines municipales.

Ahora bien, que los municipios sean autónomos no significa que actúen del todo independientes. Los municipios son entes políticos, integrante del todo estatal, deben ejercer la autonomía de conformidad con los principios de solidaridad, coordinación y colaboración con el resto de los territorios del país, y sin el detrimento de los intereses superiores de la nación.

La Constitución convoca a hacer de forma armónica mucho más por sí propios como territorios y también por los demás. Podrán los municipios asociarse entre ellos si fuera más conveniente para cumplir determinados fines. La Constitución concibe un gobierno provincial que no pueda asumir ni interferir en las funciones y atribuciones que la constitución y las leyes le confieren a los órganos municipales del Poder Popular.

Otro aspecto significativo de la nueva Constitución es la consolidación de los Consejos Populares como órganos representativos enclavados en los municipios para el ejercicio participativo de la democracia, con carácter colegiado y deliberativo. La composición de los Consejos Populares en relación con el fin de control sobre las entidades de producción y servicios de incidencia local, para el cual son creados, al quedar conformados solamente a partir de los delegados elegidos en las circunscripciones de su demarcación. Sin embargo, esta instancia no alcanza a vivir la autonomía en la misma medida que el municipio, queda sin la posibilidad de gestionar recursos propios, así como constituir formas de propiedad y de gestión económicas de tipo comunitaria orientadas a responder a los intereses de ese segmento municipal.

La AMPP puede acordar la constitución de los Consejos Populares (artículo 191 inciso m) y en los artículos 198 y 199 se define la existencia de este órgano local, así como las

finalidades de control popular, asistenciales, preventivos y de facilitador de la participación en segmentos territoriales.

No obstante, tienen una gran valía en tanto permiten aunar la participación de autoridades de gobierno, administrativas, empresariales, actores comunitarios para identificar las problemáticas del barrio, diseñar estrategias, proponer soluciones ante la AMPP y realizar el control correspondiente. El Consejo popular puede ser una instancia de concertación de intereses y voluntades, flexible que puede facilitar la planeación estratégica desde fórmulas directas de participación.

Otro aspecto que introduce la ley fundamental es reconocer la participación en el ámbito local como un derecho (artículo 200), que se concreta en posibilidad de la AMPP de convocar a consulta popular sobre asuntos de interés local y su obligación de garantizar la atención a los planteamientos de la ciudadanía, así como en la posibilidad de esta de proponer a la Asamblea el análisis de temas que sean de su competencia y el deber de informar sobre la gestión pública de los órganos locales de poder.

## **Conclusiones**

El municipio es hoy un espacio con múltiples potencialidades para fortalecer el desarrollo económico-productivo, social, ambiental y cultural del territorio. Para ello es vital en este empeño contar con autonomía suficiente que permita pensar estratégicamente desde y para el territorio. Un punto esencial es la gestión de los procesos de toma de decisiones políticas, pues son necesarios instrumentos mediadores entre la ciudadanía y las autoridades locales que devuelvan el poder hacia las bases donde se produce y reproduce la vida cotidiana. La participación popular a no puede ser solo un aspecto de legitimación formal, sino un atributo que integra la cultura de ejercicio de los poderes públicos y facilita la articulación de actores institucionales, sociales y comunitarios en la solución de las necesidades locales. Presente en la elección de los representantes políticos y con formas directas de participación para la gestión de políticas públicas, planes de desarrollo integral y conformación de presupuestos, la gestión participativa en el municipio es un elemento oxigenante en la dinámica del poder político.

La autonomía municipal en Cuba se concreta en la atribución de competencias a los órganos de poder local que se expresa en sentido político, administrativo y financiero. La estructura del poder popular municipal permite el ejercicio de tales competencias y la conducción de la sociedad en el territorio hacia sus propios intereses y necesidades. Algunos retos permanecen en cuanto a la instrumentalización de mecanismos que profundicen la capacidad de los municipios para gestionar los servicios públicos, satisfacer las necesidades de la población y ejercer el poder político en su demarcación. La autonomía es aspecto que cobra centralidad para poder disponer de los recursos propios, gestionar procesos productivos y económicos que generen autosuficiencia en la localidad. A lo que se adiciona la capacidad de trazar el rumbo de la colectividad desde las aspiraciones, potencialidades y necesidades territoriales, con la coordinación del resto de los niveles de



gobierno. La gestión de políticas públicas y la consecuente creación de instrumentos participativos que permitan su diseño, implementación y control desde las bases, es uno de los retos que se esbozan. La profundización del proyecto socialista tiene una oportunidad en una nueva estructura del aparato estatal más funcional y dinámico que fortalezca las instancias locales y consolide el modelo de participación política desde las bases de la sociedad.

## Referencias bibliográficas

ASAMBLEA NACIONAL DEL PODER POPULAR. *Constitución de la República de Cuba. Enero 2019*. Editorial Universitaria, 2019.

ASAMBLEA NACIONAL DEL PODER POPULAR [AMPP], Ley No. 132/2019 De Organización y Funcionamiento de las Asambleas Municipales del Poder Popular y de los Consejos Populares. La Habana: Gaceta Oficial, Extraordinaria no. 5, 2020.

CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J. L. El debate sobre la autonomía municipal, Santiago de Compostela: *Revista de Administración Pública*, No. 147, Universidad de Santiago de Compostela, septiembre-diciembre 1998, pp. 59–95.

FRAGA, GABINO, Derecho Administrativo, Ciudad de México: Editorial Porrúa, S. A. de; 2000.

HERNÁNDEZ AGUILAR, O. La autonomía municipal en el constitucionalismo latinoamericano: realidad y perspectivas en el caso de Cuba. México: *Cuestiones Constitucionales*, no. 30, 2014, pp. 91-122.

HERNÁNDEZ, Antonio María. *Derecho municipal*. Ediciones Depalma, 1984.

HERNÁNDEZ, L. Y PRIETO VALDÉS, M. (comps.), Temas de derecho constitucional cubano, La Habana, Félix Varela, 2006, p. 212.

PÉREZ HERNÁNDES, J. F. P. Génesis del municipio. Acatlán: Multidisciplina, 2010, pp. 84-96.

PÉREZ HERNÁNDEZ, L. Y PRIETO VALDÉS, M., Consideraciones en torno a un proyecto de Ley de Organización y Funcionamiento de los Municipios, en PÉREZ

PÉREZ HERNÁNDEZ, Lissette; TABARES NEYRA, Lourdes Margarita; DÍAZ LEGÓN, Orestes J. Lo local-municipal-como espacio de desarrollo en Cuba. Notas para el perfeccionamiento del régimen jurídico de la administración local. *Universidad de La Habana*, 2019, no 287, p. 135-160.

SÁNCHEZ GONZÁLEZ, J. F., La autonomía en el constitucionalismo español: la protección constitucional de la autonomía local., Coruña: Universidad de La Coruña, 2012. Disponible en: [https://ruc.udc.es/dspace/bitstream/handle/2183/10095/SanchezGonzalez\\_JuanFrancisco\\_T D\\_2012.pdf?sequence=5&is](https://ruc.udc.es/dspace/bitstream/handle/2183/10095/SanchezGonzalez_JuanFrancisco_T D_2012.pdf?sequence=5&is)

SORIANO GARCÍA, J.: Aproximaciones a la Autonomía Local en el marco de las relaciones autonómicas, en Estudios sobre la Constitución Española, Madrid: Editorial Civitas, , 1991.

VILLABELLA ARMENGOL, C. El Municipio Cubano y su modelo estatal. Estudio teórico-funcional. Universidad de Camagüey, Facultad de Derecho, 2004.