

LA POTESTAD SANCIONADORA DE LOS MUNICIPIOS: PRINCIPIOS RECTORES

The sanctioning power of municipalities: guiding principles

Dra. Lissette Pérez Hernández

Profesora Titular de Teoría general del Estado
Universidad de La Habana (Cuba)
<https://orcid.org/0000-0001-7681-3372>
lissiperez@gmail.com

Autonomía e integración nacional se vinculan en un derecho progresivo, solidario e integrador que permite a los individuos reconocerse o identificarse con el poder público constituido... El alcance político de la autonomía municipal se entiende como un ámbito de potestad normativa real que, aun respetando la igualdad de derechos y de condiciones de todos los ciudadanos, singulariza y da respuesta propia a los problemas de la vida local... Esto supone reservar constitucionalmente un ámbito de competencias no susceptible de limitación por el legislador ordinario, sino delimitado por los intereses que le sean naturales y propios.¹

ENRIQUE DOGER GUERRERO

Resumen

En torno a la capacidad normativa de los municipios cubanos, devenida del principio de autonomía municipal, existen interrogantes de diferente naturaleza. Es objetivo del presente trabajo aportar elementos que permitan dar respuestas a una de ellas: ¿qué fundamentos pueden esgrimirse para confirmar la potestad sancionadora municipal? Para lograr ese objetivo se han empleado de forma general, los métodos siguientes:² a) el método histórico-jurídico, para indagar acerca de algunos orígenes y la vigencia del fenómeno objeto de estudio; b) la comparación jurídica, a partir de la cual se analizaron semejanzas y diferencias existentes en los diferentes textos legislativos hispanoamericanos municipales; y c) el método jurídico-analítico, que tomó como punto de partida las múltiples interrelaciones propias de la misma dinámica sistémica de las instituciones

¹ DOGER GUERRERO, Enrique, *Gobierno Municipal*, p. 192.

² Vid. PÉREZ HERNÁNDEZ, Lissette, *La investigación jurídica. Métodos, técnicas e instrumentos científicos*, pp. 149-243.

jurídicas objeto de estudio y la comprensión del Derecho como fenómeno sociopolítico, históricamente condicionado. Se concluye que la potestad sancionadora municipal, es una materia admitida por parte importante y reconocida de la doctrina, por la jurisprudencia y en leyes municipales de países de Hispanoamérica. Los municipios pueden ejercer su *ius puniendi* mediante la emisión de ordenanzas, de tipo general, sobre las materias que, de conformidad con la Constitución y las leyes, les corresponde ejercer.

Palabras claves: autonomía municipal; ordenanzas municipales; potestad normativa; potestad sancionadora.

Abstract

Regarding the regulatory capacity of Cuban municipalities, arising from the principle of municipal autonomy, there are questions of a different nature. The objective of this work is to provide elements that allow answers to one of them: what grounds can be used to confirm the municipal sanctioning power? To achieve this objective, the following methods have been generally used: a) the historical-legal method, to investigate some origins and the validity of the phenomenon under study; b) the legal comparison from which the similarities and differences existing in the different municipal Hispanic American legislative texts were analyzed, and c) the analytical legal method that took as a starting point, the multiple interrelationships inherent to the same systemic dynamics and the understanding of Law as a historically conditioned sociopolitical phenomenon. It is concluded that the municipal sanctioning power is a matter admitted by an important and recognized part of the doctrine, by jurisprudence and in the municipal laws of Latin American countries. Municipalities can exercise their *ius puniendi* by issuing general ordinances on matters that they are responsible for exercising in accordance with the Constitution and the laws.

Key words: municipal autonomy; municipal ordinances; regulatory power; sanctioning power.

Sumario

1. A modo de introducción. 2. Las ordenanzas municipales como instrumentos normativos de obligatorio cumplimiento para los ciudadanos. 3. Fundamentos jurídicos sobre el reconocimiento de la potestad sancionadora de los municipios y su alcance. 3.1. Sobre la

naturaleza de las ordenanzas municipales. 3.2. Interpretación y ponderación de principios como fundamentos de la potestad sancionadora municipal. 4. La potestad sancionadora municipal en Hispanoamérica: ejemplos de la influencia de fundamentos jurisprudenciales en la evolución de su regulación. 5. La potestad sancionadora municipal en Hispanoamérica: fundamentos normativos comparados. 6. Diez ideas conclusivas. **Referencias bibliográficas.**

1. A MODO DE INTRODUCCIÓN

En Cuba, el reconocimiento constitucional de la autonomía municipal trae consigo un número importante de retos, en primer orden, se requiere el reconocimiento o desarrollo legislativo de atribuciones y prácticas orgánicas de funcionamiento con una concepción diferente. En relación con ello, una de las cuestiones más significativas, por novedosa en el país, está vinculada con la facultad y alcance de la creación normativa en el municipio. En el análisis de este tema pueden identificarse como mínimo dos aristas importantes: una concerniente a los sujetos reguladores y otra (objeto de estas consideraciones) relacionada con el efecto que puedan tener esas normas.

En torno a la capacidad normativa de los municipios cubanos, devenida del principio de autonomía municipal, existen interrogantes de diferente naturaleza. Es objetivo del presente trabajo aportar elementos que permitan dar respuestas a una de ellas: ¿qué fundamentos pueden esgrimirse para confirmar la potestad sancionadora municipal?

2. LAS ORDENANZAS MUNICIPALES COMO INSTRUMENTOS NORMATIVOS DE OBLIGATORIO CUMPLIMIENTO PARA LOS CIUDADANOS

La potestad normativa de las entidades locales es inherente a la autonomía municipal constitucionalmente regulada, como instrumento consustancial para que los municipios gestionen sus propios intereses.

Es así que el tema relativo a la capacidad normativa municipal y el alcance de las normas que los municipios emiten es de interés y debate universal desde hace décadas. En Cuba, actualmente, el tema cobra importancia a partir del llamado institucional a desarrollar los territorios, el proceso descentralizador que se acomete en el país, y con el ejercicio que demandan los contenidos consagrados en

el artículo 1 constitucional,³ en particular con el reconocimiento del Estado de Derecho socialista y de justicia social, contexto en el que el Derecho debe fortalecerse como herramienta que permita a los municipios, en este caso, edificar el progreso territorial desde la institucionalidad, con armonía, respetando la legalidad y trabajando por el bien común.

A lo largo de la historia, las normas de autogestión municipal han sido reguladas con diversidad de denominación y trascendencia. Cuando se trata de aquellas con alcance general, prevalece el reconocimiento de las ordenanzas⁴ como normas municipales superiores, sin perjuicio, como se verá más adelante, de otros tipos y denominaciones de las disposiciones normativas municipales.

La facultad de dictar ordenanzas se atribuye de forma predominante al órgano colegiado superior en la localidad, en tanto estas normas se dirigen hacia temas de interés general para la población, y son de aplicación y cumplimiento obligatorio para los ciudadanos en el territorio. Esa obligatoriedad de las ordenanzas municipales se corresponde con el tipo prohibitivo⁵ e imperativo de las normas jurídicas que imponen deberes correlacionados con derechos que esas u otras normas han otorgado. Las ordenanzas, tanto en función educativa, como en función preventiva, son muy importantes al favorecer el fortalecimiento de la educación cívica y la disciplina social en la localidad.

³ Constitución de la República de Cuba, de 10 de abril de 2019, *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, edición Extraordinaria No. 5, de 10 abril de 2019.

⁴ Vid. Panamá: Ley No. 106 de 1973, de 8 de octubre de 1973, publicada en la *Gaceta Oficial* No. 17, 458, de 24 de octubre de 1973, "Sobre Régimen Municipal", Código Administrativo – Apéndice 456; Chile: Ley No. 18.695, 1992, Orgánica Constitucional de Municipalidades, refundida por DFL-1 (2006), INTERIOR. Ver DFL-1 26-JUL-2006; Ecuador: Código Orgánico de Organización Territorial, COOTAD, Registro Oficial Suplemento 303 de 19-oct.-2010, última modificación: 21-abr.-2020; Guatemala: Código municipal, Decreto No. 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala; Honduras: Decreto No. 134-90 (emitido el 29/10/1990) Ley de municipalidades (*Gaceta* No. 26292 del 19/11/1990); Perú: Ley Orgánica de Municipalidades, Ley No. 27972, 2003; República Dominicana: Ley No. 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios, del 17 de julio de 2007, *Gaceta Oficial* No. 10426, del 20 de julio de 2007; Nicaragua: Ley No. 40, aprobada el 3 de junio de 2012, publicada en *La Gaceta* No. 6, del 14 de enero de 2013, Ley de Municipios con reformas incorporadas; El Salvador: Decreto No. 274, Código Municipal de la República de el Salvador, 2008; Venezuela: Ley Orgánica del Poder Público Municipal, 2009; Cuba: Ley No. 132/2019, De organización y funcionamiento de las asambleas municipales del Poder Popular y de los consejos populares, *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, Edición Extraordinaria No. 5, de 16 de enero de 2020.

⁵ Vid. GARCÍA MAYNEZ, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, p. 91.

Las ordenanzas municipales, además de su reconocimiento, requieren de determinadas precisiones y desarrollo normativo posterior para que puedan resultar instrumentos jurídicos de poder territorial efectivo. Sobre este particular, cobra relevancia analizar la transcendencia sancionadora que estos instrumentos pueden tener para que su cumplimiento concierna a todos en la localidad y lo dispuesto logre realmente ser exigido por las autoridades que correspondan; en el entendido de que las consecuencias jurídicas por el incumplimiento de las ordenanzas municipales, como sucede con todas las normas jurídicas de ese tipo, deben ser consideradas medidas de su obligatoriedad intrínseca y sostén para la exigencia que, en correspondencia, las debe acompañar. Esta idea ha sido fundamentada por DROMI al considerar que, en principio, la sanción es un medio con que cuenta el poder público estatal para mantener la observancia de las normas, restaurar el orden jurídico violado y evitar que puedan prevalecer actos contrarios a Derecho.⁶

A los municipios les resulta muy complejo y casi imposible lograr el cumplimiento de sus propias disposiciones obligatorias sin tener reconocida potestad sancionadora, en especial en temas relacionados, entre otros, con la higiene de la ciudad, así como con el orden y la disciplina en la recogida de desechos sólidos.

En sentido general, Embid refuerza esa idea, refiriéndose a un pronunciamiento del Consejo de Estado que reza lo siguiente: “se impone recordar que la potestad de ordenanza y, en especial, la potestad sancionadora municipal, ejercitada mediante ordenanzas es tan antigua como los propios municipios⁷, por lo que no resulta imaginable la existencia y funcionamiento de las Corporaciones locales sin una potestad sancionadora como medio de asegurar el cumplimiento y eficacia real de sus ordenanzas”⁸.

La significación especial que tiene para el municipio la efectividad de las ordenanzas resulta igual si deviene de la capacidad de dirección política propia con

⁶ Vid. DROMI, Roberto, *Derecho Administrativo*, p. 299.

⁷ Al efecto, Luis CORDERO señala que “existe bastante consenso en la doctrina especializada en que los municipios corresponden a organizaciones anteriores incluso al Estado nacional, considerándose por muchos una institución natural”. Vid. CORDERO VEGA, Luis, *Lecciones de Derecho Administrativo*, p. 21.

⁸ EMBID Irujo, Antonio, *La potestad reglamentaria de las entidades locales (Consideración especial de las Ordenanzas y Reglamentos municipales)*, p. 97.

que cuenta el órgano deliberativo superior del territorio,⁹ que en los casos en los que el órgano sancionador del municipio, tanto por las faltas de desobediencia a su autoridad, como por infracción de las ordenanzas municipales, fuera el acalde.¹⁰ En cualquier caso, con independencia de uno u otro órgano emisor, el alcance de las decisiones jurídicas y las consecuencias por su violación constituyen elementos esenciales que se condicionan mutuamente y reflejan el impacto de las decisiones, el seguimiento, la credibilidad y el control, tanto interno, como externo de las actuaciones municipales.

En Cuba, en materia sancionadora de la Administración, es posible marcar el inicio en el año 1979, con la promulgación del Decreto-Ley 27¹¹ (sin perjuicio de otros análisis que pueden derivarse y no son objeto del presente trabajo), al quedar sustraído del sistema judicial el procedimiento para imponer sanciones, y ser atribuido a órganos administrativos de inspección y de policía, entre los que se encontraban, tanto los miembros de la Policía Nacional Revolucionaria, como los inspectores de las direcciones administrativas correspondientes de los órganos provinciales y municipales del Poder Popular del lugar en el que se cometiera la infracción. En sucesivos avatares, esa disposición normativa fue sustituida, hasta promulgarse el Decreto-Ley 141 de 24 de marzo de 1988, relativo a las Contravenciones del Orden Interior, a partir del cual quedaron establecidas las respectivas sanciones y los entes facultados para imponerlas, entre los que ya no se encontraban los inspectores de las direcciones administrativas municipales (artículo 9). Con posterioridad a la promulgación de este Decreto-Ley, toda una producción legislativa tuvo lugar en materia de contravenciones.¹²

Sin embargo, en lo que respecta al ámbito municipal, resaltan en Cuba, por trascendentes, dos regulaciones históricas, que pueden evidenciar sentido común en las regulaciones originarias, sobre la facultad municipal para sancionar el incumplimiento de mandatos propios: en primer lugar, las Ordenanzas de

⁹ Vid. JIMÉNEZ DORANTES, Manuel, "La potestad sancionadora municipal y su relación con la ley en el sistema constitucional mexicano", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* REALA, No. 308 septiembre-diciembre, 2008, p. 133.

¹⁰ PARADA, Ramón, *Derecho Administrativo II. Organización y empleo público*, p. 197.

¹¹ Decreto-Ley No. 27, de 27 de octubre de 1979, Sobre las infracciones administrativas, *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, edición Extraordinaria No. 12, de 29 de octubre de 1979.

¹² Vid. Referencia histórica a los presupuestos normativos del Derecho Administrativo Sancionador en Cuba, en ESPINOSA VELÁZQUEZ, Kenia Margarita, "El derecho administrativo sancionador y el Derecho Penal: el problema de sus límites en el ordenamiento Jurídico cubano, *Tesis presentada en opción al título académico de Máster en Derecho Constitucional y Administrativo*, pp. 41-52.

Cáceres para La Habana, de 1574,¹³ en las que en su disposición 63º, reza: *“Que ninguna persona pueda tomar sitio para casa, ni asiento en el campo para hato de vacas o de yeguas, ni criadero de puercos, ni para estancia, ni para cosa alguna que no tenga licencia para ello, so pena de doscientos ducados, la cuarta parte para el denunciador y juez que lo sentenciare y las otras partes para el arca del concejo de esta villa”*¹⁴ En segundo lugar, la regulación sobre la capacidad sancionadora del municipio, en los artículos 166 y 167 de la Ley de Municipios de 1908,¹⁵ que regularon: *“el alcalde puede imponer multas por las infracciones que resulten previstas en Ordenanzas e Instrucciones, tanto del Municipio, como sobre servicios del Estado que el Gobierno Municipal tenga a su cargo. En caso de infracción, sin que exista previa fijación de la multa correspondiente, podrá el alcalde imponerla, fijando su importe, que no excederá de veinte pesos. Tan pronto como cualquier agente de la Autoridad entienda que alguna persona infringe una Ordenanza o un acuerdo municipal, lo comunicará al alcalde, notificando al interesado de la infracción cometida”*¹⁶

Actualmente, al configurarse constitucionalmente el principio de autonomía municipal se regularon como elementos constitutivos de este principio: la elección o designación de sus autoridades, la facultad para decidir sobre la utilización de sus recursos y el ejercicio de las competencias que le corresponden, así como dictar acuerdos y disposiciones normativas necesarias para el ejercicio de sus facultades, según lo dispuesto en la Constitución y las leyes (artículo 169).

De conformidad con ese artículo constitucional, la Ley 132 de organización y funcionamiento de las Asambleas Municipales y de los Consejos Populares (artículos 16, inciso g, 60.1 y 62) estableció como atribución de la Asamblea Municipal del Poder Popular (AMPP), adoptar acuerdos y dictar disposiciones

¹³ “La obra del oidor Cáceres es un monumento legislativo muy superior a la época, ofreciendo a los Ayuntamientos cubanos, no solo una organización política... sino, además, base cierta de criterio en el desenvolvimiento de su actividad”. Vid. CARRERA Y JUSTIZ, Francisco, *Introducción al estudio de las Instituciones Locales de Cuba*, t. segundo, pp. 149-150.

¹⁴ *Ibidem*, pp. 259-290.

¹⁵ “... por ser la primera Ley de esta naturaleza... aporta nuevos puntos de vista que no pueden ser olvidados, si la obra del legislador, en estas materias, debe ser reflejo exacto del hecho social, en armonía con las tendencias de la época, algo que la caracteriza como progresista [...]”. Vid. “Informe a la Comisión Consultiva”, en VENEGAS MUÍÑA, Augusto y Augusto VENEGAS PAZOS, *Los municipios cubanos a través de la jurisprudencia*, t. I – *Ley Orgánica de los Municipios*, p. 3.

¹⁶ Ley Orgánica de los Municipios de Cuba de mayo 29, de 1908.

normativas en el marco de su competencia, sobre asuntos de interés municipal y controlar su cumplimiento. Las referidas disposiciones normativas fueron reconocidas como ordenanzas municipales, disposiciones de carácter general y reglamentario, de interés colectivo y permanencia en el tiempo, sobre asuntos que inciden en la vida económica o social del territorio, cuyo cumplimiento atañe a todos.

En relación con el referido reconocimiento, aunque las ordenanzas municipales provienen del máximo órgano representativo de poder estatal en el territorio, legitimado por la elección popular directa, las consideraciones acerca de esta atribución, en la práctica, enfrentan algunas limitaciones: a) no están reconocidas expresamente las competencias municipales como marco necesario para la actuación municipal en ese orden; b) no están previstas consecuencias jurídicas por su incumplimiento, en consonancia con el carácter obligatorio de las ordenanzas, lo que limita la efectividad de estas; y c) algunas expresiones de los mencionados preceptos pueden dar lugar a interpretaciones diversas e, incluso, a confusiones sobre la entidad conferida a estos actos normativos, principalmente si se tiene en cuenta que el ejercicio de la potestad normativa no tiene precedentes cercanos en el país.¹⁷

Por ello, para facilitar el ejercicio municipal de esa potestad en Cuba se requerirá la regulación de criterios orientativos al respecto, contenidos que podrían estar regulados, entre otras, en la futura Ley de Municipios.

3. FUNDAMENTOS JURÍDICOS PARA EL RECONOCIMIENTO DE LA POTESTAD SANCIONADORA DE LOS MUNICIPIOS Y SU ALCANCE

3.1. SOBRE LA NATURALEZA DE LAS ORDENANZAS MUNICIPALES

En el razonamiento de los fundamentos jurídicos sobre el reconocimiento de la potestad sancionadora de los municipios, algunos análisis constituyen cimientos. Sucede así con la concepción en torno a la naturaleza de las ordenanzas municipales.

¹⁷ Vid. LEÓN MORA, Ana Laura; ORISEL HERNÁNDEZ AGUILAR y DUNIESKY ALFONSO CAVEDA, "La potestad normativa municipal en Cuba: Bases teóricas necesarias para su ejercicio práctico", *Cuadernos de Derecho Público*, Vol. 9, 2021, p. 26.

Algunas características sobresalientes de las ordenanzas municipales podrían dar luz sobre el tema, a saber: muchas veces son emitidas por el órgano representativo en el territorio, expresión de la voluntad popular de la localidad, en especial en los casos en los que se emiten por el máximo órgano de poder territorial; se dictan en ejercicio de la potestad normativa municipal, reconocida constitucionalmente, y se dirigen hacia temas de interés general para la población; en ese sentido pueden considerarse como leyes (*lato sensu*). Asimismo, son consideradas por BLUME FORTINI¹⁸ de igual clase que la ley que emana del órgano legislativo, diferenciándose esencialmente por las materias que corresponden a cada una. Este autor las considera, en puridad, leyes municipales, dispositivos o normas jurídicas (en el más estricto sentido), que regulan el ámbito competencial municipal y, en general, atienden a la necesidad normativa que presenta la problemática municipal.

Las ordenanzas municipales son normas escritas que contienen prescripciones obligatorias y generales emanadas de poderes públicos legitimados, son verdaderas leyes, sobre todo allí donde los municipios tienen reconocida la potestad normativa. Si bien es cierto que la unidad del ordenamiento jurídico exige que no haya contradicción entre las leyes y las ordenanzas municipales, este imperativo de coherencia lógica no significa, en manera alguna, subordinación de estas con relación a las primeras. Cuando los municipios están dotados de la competencia necesaria, por mandato constitucional para dictar normas jurídicas en sentido formal, esas normas no deben confundirse con los reglamentos.¹⁹

Sobre el tema, en referencia al régimen municipal argentino, considera HERNÁNDEZ,²⁰ igualmente, que la naturaleza jurídica de las ordenanzas es de verdaderas leyes locales, que traducen el ejercicio de un poder político. La afirmación se apoya en pronunciamientos del Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Córdoba, en el caso “Frigorífico Carnevali S.A. c. Municipalidad Córdoba”, al reconocer que cuando los municipios dictan normas en asuntos de su competencia y estas reúnen los ingredientes de generalidad y obligatoriedad, constituyen verdaderas manifestaciones de un poder político y legislativo y son propiamente leyes de carácter local. Continúa el Tribunal señalando que “*las ordenanzas dictadas por las municipalidades dentro de la órbita de las funciones no configuran*

¹⁸ BLUME FORTINI, Ernesto, *La defensa de la Constitución a través de la ordenanza municipal*, p. 46.

¹⁹ Vid. ALZAMORA VALDÉZ, Mario, *Derecho Municipal*, pp. 216-217.

²⁰ HERNÁNDEZ, Antonio María, “El régimen municipal argentino”, en Teresita Rendón Huerta Barrera, *Derecho Municipal Multinacional*, p. 3.

actos administrativos, sino actos legislativos de carácter comunal, ajenos a la materia contencioso- administrativa en cuanto escapan al alcance de esta jurisdicción”.

Incluso, desde una perspectiva histórica, en Francia, las ordenanzas constituyeron, durante el Antiguo Régimen, normas de mayor rango, equivalentes a las leyes del rey, que revestían la forma tradicional de *lettres patentes*, disposiciones generales, ordinariamente reguladoras de asuntos económicos, fiscales, o para la organización de cuerpos administrativos o militares, aunque consideradas como normas de valor reglamentario.²¹

Tanto las características como los criterios anteriores, aportan elementos importantes y coincidentes para el análisis particular del tema en Cuba, donde las ordenanzas municipales son emitidas por las AMPP (artículo 60, Ley 132), órganos superiores del poder del Estado en sus demarcaciones y, en consecuencia, investidas de la más alta autoridad en su territorio (artículo 185 constitucional), como órganos representativos y de poder que son.

Se dictan en ejercicio de la potestad normativa (artículo 169 constitucional) y se reconocen como disposiciones de carácter general de interés colectivo y permanencia en el tiempo, sobre asuntos que inciden en la vida económica o social del territorio, cuyo cumplimiento atañe a todos (artículo 62 Ley 132). Aunque es de significar que en el mismo artículo, la propia Ley 132 regula estos instrumentos jurídicos como disposiciones de carácter reglamentario, de forma tal que técnicamente dificulta la interpretación y concepción sobre la naturaleza de estas. Esta ambivalencia obstaculiza los análisis y puede viciar las concepciones acerca de la naturaleza de estos instrumentos jurídicos, porque si bien el órgano emisor y el resto de las características enunciadas permiten asumir estas disposiciones normativas con fuerza territorial similar a una ley, el carácter reglamentario que se le adjudica podría inclinar los análisis, de forma parcializada, hacia un ámbito administrativo.

No obstante, mientras se gane en conciencia de lo conveniente y coherente que resultaría la modificación de la norma en cuestión, será imprescindible una interpretación extensiva del carácter reglamentario que se les ha atribuido a las ordenanzas por ley, dándole la significación que corresponde, tanto a la naturaleza del órgano emisor, como al carácter general de las ordenanzas municipales.

²¹ Vid. voz ‘Ordenanza’, en MUÑOZ MACHADO, Santiago (dir.), *Diccionario del español jurídico*, p. 1145.

Al respecto, puede resumirse que las ordenanzas municipales tienen naturaleza particular: no son, objetivamente, leyes en sentido formal, y aun reconociéndosele carácter reglamentario, no pueden considerarse reglamentos en sentido estricto. Esta afirmación no significa que las ordenanzas puedan ser dictadas de forma independiente. Como partes del ordenamiento jurídico, sus pronunciamientos deben ser coherentes y jerárquicamente subordinados, en correspondencia con el lugar que en el entramado estatal ocupa el órgano que tiene atribuida constitucionalmente esa potestad.

En Cuba, las ordenanzas municipales no son fruto de la Administración ni de función administrativa alguna. El hecho de que sea la AMPP el órgano municipal encargado de dictar las ordenanzas, así como la finalidad de estos instrumentos jurídicos, le otorgan significación constitucional.

3.2. LOS PRINCIPIOS QUE FUNDAMENTAN LA POTESTAD SANCIONADORA MUNICIPAL. CRITERIOS PARA SU PONDERACIÓN

Al valorar fundamentos jurídicos para el reconocimiento de la potestad sancionadora de los municipios y su alcance sobresalen debates acerca de principios que se encuentran muy relacionados con la temática en cuestión, principios como: legalidad, reserva de ley, efectividad, autonomía municipal y democracia.

Los razonamientos que se suscitan en torno a estos y su relación con la potestad sancionadora municipal se dan con particular fuerza cuando las ordenanzas municipales son consideradas reglamentos o actos provenientes de la Administración, y como se ha examinado anteriormente, esa no es la naturaleza que debe reconocérsele a las ordenanzas municipales. No obstante, en este trabajo se analizan con el objetivo de fundamentar que en cualquier caso, la aplicación de estos principios al tema requieren su ponderación.

Como apoyatura al planteamiento anterior, son necesarias ciertas precisiones: la ley y el reglamento,²² como dos especies de acto normativo, tienen semejanzas generales: son actos de creación normativa (de innovación del ordenamiento jurídico); son normas escritas; requieren de ciertas formalidades en su proceso de elaboración; necesitan de la publicación para su validez; son expresión del ejercicio de funciones estatales y de potestades expresamente atribuidas por el ordenamiento jurídico. Sin embargo, también las diferencias existentes entre

²² Vid. MATILLA CORREA, Andry, "Notas sobre la ley y el principio de legalidad en el ordenamiento jurídico cubano", documento inédito.

ellos permiten concluir que son dos figuras distintas. Entre las diferencias, sobresalen las siguientes:

- 1° Tienen cualidad política diferente: la *ley* tiene como emisor al órgano legislativo (Parlamento o Asamblea Nacional), que a su vez es el órgano representativo del pueblo mediante el cual se expresa la voluntad de la comunidad políticamente organizada y es depositario de la soberanía popular; mientras el reglamento es emitido típicamente por la Administración Pública,²³ la cual no ostenta el carácter representativo de la colectividad, sino que es una entidad al servicio de ella.
- 2° Difieren en el ámbito objetivo en el que se generan: la ley se crea como ejercicio de la función legislativa; los reglamentos son una manifestación de la función administrativa.
- 3° Tienen fundamentos jurídicos de emisión diferentes: la ley emana del ejercicio de la potestad legislativa; el reglamento emana del ejercicio de la potestad reglamentaria.
- 4° La *ley*, como “manifestación de la voluntad popular” y “expresión de la soberanía popular”, es la norma jurídica originaria característica, con un ámbito de regulación extendido, sólo limitado por los preceptos constitucionales; el *reglamento* es una norma secundaria, de valor subordinado a la ley.

El reglamento podrá extenderse objetivamente sobre aquellas esferas que la ley le señala específicamente o que no le excluye (aquí se configura lo que comúnmente se denomina “reserva de ley”, por la que se determina expresamente en el orden positivo, un conjunto de cuestiones que sólo pueden ser objeto de regulación normativa por parte de la ley), operando de esa forma como límite del campo de extensión objetiva que puede tener el reglamento como norma jurídica.

Con las anteriores precisiones como base, de vuelta a los principios, nos encontramos que las opiniones y la influencia de los argumentos en torno a estos se manifiestan tanto doctrinal, jurisprudencial, como normativamente. Veámoslo, primeramente, desde un punto de vista doctrinal.

²³ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y Tomás-Ramón FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo I*, p. 185; PARADA, Ramón, *Derecho Administrativo I. Parte General*, p. 58.

Con respecto al principio de efectividad, en el ámbito municipal se constata desde la cotidianidad cómo responder a este vía potestad sancionadora puede contribuir a contrarrestar el deterioro de lo público estatal, y fortalecer, en el caso concreto de Cuba, la credibilidad del Poder Popular. La idea de autogobierno requiere de la potestad normativa y también de la potestad sancionadora como elementos de la autonomía municipal, como muestras de la efectiva capacidad del poder para imponerse dentro de su marco territorial. El principio de efectividad²⁴ es fundamento necesario de la legitimidad del Estado. La efectividad manifiesta la esencia del Derecho, permite la comprobación de lo que es Derecho (la fuerza que se impone y es capaz de generar un ordenamiento estable). Parafraseando a MOYA HURTADO DE MENDOZA²⁵ la aplicación del principio de efectividad al tema en cuestión podría considerarse una garantía del efecto útil que se espera del Derecho.

Considerar la efectividad de las normas municipales como fundamento de la potestad sancionadora municipal, con los límites que corresponden, influye no solo en la posibilidad de brindar mejor gestión municipal, sino, además, puede contribuir a la implementación de políticas públicas tanto nacionales, como municipales, a partir del cambio disciplinario y de orden que pueden producirse en las conductas cívicas, en ocasiones, imprescindible para que puedan alcanzarse los objetivos programáticos previstos.

En el supuesto de que los municipios “estuvieran impedidos de ejercer esta facultad de garantía o represión a posteriori a causa de comportamientos contrarios al ordenamiento (sin perjuicio, claro está, de la adopción de otras medidas aseguradoras de carácter no represor), especialmente en los supuestos de las trasgresiones más relevantes, estas normas no podrían calificarse como jurídicas, sino morales, al no poder constituir ni mandatos, reglas de organización social o disciplina de relaciones jurídicas, careciendo con seguridad de efectividad alguna”.²⁶

En cuanto al principio de legalidad y la potestad sancionadora municipal, se impone considerar que este principio, en sentido estricto, expresa el sometimiento

²⁴ Vid. PAREJO ALFONSO, Luciano, “La eficacia como principio jurídico de la actuación de la Administración”, p. 26.

²⁵ Vid. MOYA HURTADO DE MENDOZA, Francisco, “Efectividad del Derecho de la Unión Europea vs. Principio Constitucional de Imperio de la Ley”, *UNED. Revista de Derecho Político*, No. 99, mayo-agosto 2017, p. 408.

²⁶ ORTUÑO RODRÍGUEZ, Alicia Esther, “La potestad sancionadora de las entidades locales. Especial referencia a las ordenanzas cívicas”, *QDL* 20 junio de 2009, p. 24.

pleno de la Administración a la ley y al Derecho, a partir del cual ninguna actuación o decisión administrativa puede ser contraria a una ley, en el sentido formal del término. Este principio, al quedar reforzado o complementado por la reserva de ley garantiza la regulación de algunas materias sólo por ley, aunque esto no quiere decir que no sea posible ninguna intervención del reglamento.²⁷

Conviene subrayar que el principio de legalidad en el campo del Derecho Administrativo Sancionador, como ha señalado el Tribunal Constitucional español,²⁸ no encuentra una aplicación tan estricta como en el ámbito jurídico-penal, a pesar de que ambos casos constituyan una manifestación del poder punitivo del Estado.

En ese sentido, GARCÍA DE ENTERRÍA fortalece esa salida al señalar que desde la garantía constitucional de la autonomía municipal, puede admitirse que los municipios disponen de una competencia residual para desarrollar actividades que consideren de interés para su comunidad, siempre que la ley no haya ocupado el correspondiente ámbito de actuación, reservándolo a otra Administración por entender que exista un interés público prevalente.²⁹

En la misma dirección, confirma SÁNCHEZ MORÓN³⁰ que tal posibilidad no queda excluida del todo; al contrario, puede resultar necesaria en muchos casos porque la ley no puede regular todos los problemas imaginables y con todo detalle, aunque para ello se precise una habilitación expresa del legislador, una remisión o reenvío de la ley al reglamento.

En relación con la potestad normativa y su alcance, son igualmente contenidos a analizar en torno a estos principios, tanto el establecimiento de infracciones y sanciones como la tipicidad, en cuyos casos, la reserva de ley se considera garantía formal para el primero (*lex previa*), mientras para el segundo, garantía material (*lex certa*).

²⁷ Vid. SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, "Legalidad y sometimiento a la ley y al Derecho", en Juan Alfonso Santamaría Pastor (dir.), *Los principios jurídicos del Derecho Administrativo*, pp. 56-59.

²⁸ Vid. STC 87/1985, de 16 de julio; Sentencia 42/1987, de 7 de abril (BOE No. 107, de 05 de mayo de 1987) y STC 2/1987, 21 de enero de 1987.

²⁹ Vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, "La significación de las competencias exclusivas del Estado en el sistema autonómico", *Revista Española de Derecho Constitucional*, No. 5, 1982, JSTOR.

³⁰ SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, "Legalidad y sometimiento a la ley y al Derecho", en Juan Alfonso Santamaría Pastor (dir.), *Los principios jurídicos...*, cit., p. 57.

Precisamente por ello, los debates que tienen como centro a la potestad sancionadora, más que sobre la potestad en sí misma, giran en torno a su alcance, a saber: si el municipio puede definir las conductas a considerar como infracción, si resulta normativamente competente para establecer las sanciones y, en consecuencia, cuáles serían los límites a esa facultad.

En ese caso, conteste con GÓMEZ GONZÁLEZ,³¹ es preciso que una ley establezca su relación con los grupos de ilícitos que puedan existir y la determinación de las posibles medidas represivas que cada ordenanza puede disponer en función de la gravedad de los ilícitos que ella misma pueda tipificar, las clases de sanciones que se puedan imponer, así como establecer un catálogo de instrucciones mínimas a los autores de las futuras ordenanzas, conforme a las cuales las entidades comunales puedan fijar los distintos tipos de faltas locales y sus medidas represivas, mediante directrices que los orienten, guíen y condicionen en la valoración que efectúen a la hora de establecer los supuestos de cada infracción. Igualmente, las leyes especiales pueden establecer la relación de posibles sanciones a regularse en las ordenanzas municipales por los ilícitos que se tipifiquen.

Incluso, en supuestos en los cuales no medie una ley habilitante, las municipalidades podrían tipificar infracciones, inspirados en las necesidades sociales de no dejar indefensos a los municipios si sus normas no van acompañadas de la amenaza de sanción en caso de incumplimiento, así como en la necesidad de no permitir la impunidad de los infractores.³²

En esos casos, es posible analizar el principio de legalidad de forma un tanto diferente, con prevalencia del contenido político de los principios de autonomía municipal y la legitimación democrática de los municipios, ámbito en el que la ley constituye marco para la autogestión y el ejercicio del poder municipal, de manera que los municipios, sin violar las leyes, en el ámbito de sus competencias pueden regular las materias objeto de sus propias funciones y contribuir con ello a alcanzar su fin constitucional.

Esta afirmación propicia una interpretación más armónica, que flexibiliza la aplicación del principio de legalidad a las ordenanzas, en el entendido de que la legalidad no puede tener la misma fortaleza en todas las materias y que la

³¹ Vid. GÓMEZ GONZÁLEZ, Rosa Fernanda, "La potestad normativa sancionadora municipal. Análisis de la operatividad del principio de legalidad", *Ius et Praxis*, Año 23, No. 2, 2017, p. 498.

³² NIETO GARCÍA, Alejandro, *Derecho Administrativo Sancionador*, p. 290.

aplicación rígida del principio de legalidad dejaría a las municipalidades sin potestad normativa sancionadora.³³

La autonomía reconocida constitucionalmente a los municipios implica un poder para autogobernarse, para gestionar los asuntos que les atañen, y de ello precisamente deviene el reconocimiento constitucional de la potestad normativa a favor de estos, siempre sujeta a los límites que establece el ordenamiento jurídico, lo que trae algunas disquisiciones cuando entra en juego el principio de reserva de ley, tal cual analiza DESDENTADO DAROCA.³⁴ Esta autora considera que es preciso tener en cuenta que la legitimidad democrática de los órganos de los que proceden las normas reglamentarias obliga a hacer una interpretación especial del principio de reserva de ley cuando se aplica a las ordenanzas municipales.

Continúa alegando la misma autora que la flexibilización de la reserva de ley ha sido admitida por el Tribunal Constitucional³⁵ para las ordenanzas municipales, tanto en materia tributaria como sancionadora, al considerar la autonomía local y el carácter representativo de los órganos locales como fundamentos para su capacidad en relación con la tipificación de las infracciones y las sanciones.

También es posible otra mirada, a partir de las diferencias existentes entre las relaciones de poder que se dan en el nivel central y las que existen en el nivel local. Como se ha dicho antes, en la base de los debates se encuentra la doctrina que reza que no existe reglamento sin ley, donde la ley es requisito *sine qua non* para el ejercicio de la potestad reglamentaria, doctrina que históricamente es resultado de la teoría de la división o distribución de poderes. A partir de esta doctrina, el ejercicio de la potestad reglamentaria del poder ejecutivo queda subordinada en todo momento a la ley, lo que tiene sentido en las relaciones entre el poder ejecutivo y el poder legislativo a nivel central, al resultar limitada la facultad reglamentaria del jefe del ejecutivo (formal, material y de contenido) por medio del órgano legislativo. Sin embargo, en el municipio en cuanto poder local, considerado en Cuba como la unidad político-administrativa

³³ SANZ RUBIALES, Íñigo, "Principio de legalidad y potestad sancionadora en la Administración Local", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* REALA, No. 264, 1994, citado por GÓMEZ GONZÁLEZ, Rosa Fernanda, "La potestad normativa...", *cit.*, p. 497.

³⁴ *Vid.* DESDENTADO DAROCA, Eva, "El principio de autonomía local", en Juan Alfonso Santamaría Pastor (dir.), *Los principios jurídicos...*, *cit.*, pp. 883-885.

³⁵ A propósito, la autora cita las sentencias STC 233/1999 y la STC 132/2001 de 8 de junio, cuya doctrina ha sido seguida por la STC 161/2003 y 25/2004.

primaria y fundamental de la organización nacional, las relaciones que se generan en este ámbito territorial, ya sean horizontales o verticales, presentan matices y fundamentos diferentes.³⁶ La cuestión no radica tan solo en la división de poderes o funciones, sino en la potestad constitucional de los municipios para llevar a cabo su propia normación sobre las materias o asuntos que tanto la Constitución como la ley le han otorgado para ejercer en régimen de autonomía (principio de competencias³⁷).

Para que las ordenanzas cumplan el rol que las leyes les confieren, es imprescindible el ejercicio autónomo por los municipios de competencias propias, marco jurídico necesario para que el contenido y alcance de estas normas jurídicas viabilice la articulación de estas con el ordenamiento jurídico nacional. En ese contexto, tanto la autonomía municipal como la descentralización territorial se erigen como condicionantes indispensables. De manera que, sobre la base de la garantía constitucional que ofrece la autonomía municipal, es posible admitir que los municipios disponen de facultades para desarrollar actividades que consideren de interés para su comunidad, de conformidad con las leyes y siempre que con esa actividad no exista un interés público superior en otro nivel territorial. Esa idea es reforzada por PAREJO ALFONSO cuando considera que “es más favorable al reconocimiento de la singularidad de las normas autónomas locales y, por tanto, de su espacio decisional propio, exigente de una interpretación de la reserva de ley adecuada al principio de descentralización territorial del poder público administrativo”,³⁸ “que en modo alguno implican su independencia o desvinculación sustantiva de la ley, pues incluso en su espacio autónomo propio ha de respetar el contenido prescriptivo legítimo de esta”.³⁹

Esa concepción responde, sin perjuicio de la jerarquía normativa, como señala Ignacio DE OTTO, a “otro sistema de articulación de las fuentes, complementario y en ocasiones corrector del anterior, que consiste en una distribución de las

³⁶ Vid. JIMÉNEZ DORANTES, Manuel, “La potestad sancionadora municipal...”, *cit.*

³⁷ “La competencia puede definirse como la medida de cada órgano y también como el conjunto de funciones y potestades que el ordenamiento jurídico atribuye a cada órgano y que unos y otros están autorizados y obligados a ejercitar”. Vid. PARADA, Ramón, *Derecho Administrativo II. Organización y empleo público*, p. 34.

³⁸ PAREJO ALFONSO, Luciano, “Una visión sobre el gobierno local, Anuario del Gobierno Local”, en *Estudios. La Reforma de la Ley de Bases del Régimen Local*, p. 89.

³⁹ PAREJO ALFONSO, Luciano, “La potestad de autoorganización de los entes integrantes de la Administración local. Especial referencia a los municipios de gran población”, *QDL 63, Cuadernos de Derecho Local*, p. 113.

materias susceptibles de regulación entre las diversas fuentes que integran el ordenamiento jurídico... El ejemplo más típico es la distribución territorial de competencias”.⁴⁰

En Cuba, los criterios orientativos y las reglas para la tipificación de las conductas y las posibles sanciones a imponerse por los municipios en sus territorios podrían ser contenido de la futura Ley de Municipios; de otra ley que con carácter general contenga las bases del régimen contravencional y/o de leyes especiales sobre las distintas materias que a cada una le corresponda, sobre la base de una fórmula similar a la siguiente: “el legislador expresa su decisión de sancionar determinadas conductas genéricas”, de acuerdo con los ‘criterios mínimos de antijuricidad’, que también formula en la Ley. A partir de ahí, los municipios podrían tipificar las conductas y fijar las sanciones, respetando los criterios y límites. En este ámbito, la Ley debe operar adoptando la decisión fundamental y habilitando a los municipios para todo lo demás, conforme a criterios explícitos y concretos. Es una doctrina intermedia, conciliadora, como solución jurídica a un problema complejo, está llena de matices y equilibrios. Suscita numerosas interrogantes y dudas que sólo con el desarrollo efectivo de la potestad normativa local irán clarificándose”.⁴¹ “Lo anterior se proyecta en la facultad de definir los comportamientos que, de acuerdo con los intereses gestionados por los municipios consideran que deben ser conminados con una sanción, así como para concretar el castigo que corresponde a esas conductas prohibidas”.⁴²

En definitiva, la esencia general de la problemática presentada estriba en la interpretación y la ponderación que se realice de los principios concurrentes, sobre todo adecuándolos al interés general que persigue la municipalidad, con respeto a los límites implícitos y con las garantías a los derechos que corresponda.

Por último, se debe tener en cuenta que los principios son tanto la parte permanente del Derecho, como la cambiante y mutable la que determina la evolución

⁴⁰ DE OTTO, Ignacio, *Derecho Constitucional. Sistema de Fuentes*, pp. 89-90.

⁴¹ MERINO ESTRADA, Valentín, “Las nuevas Ordenanzas municipales reguladoras de la convivencia ciudadana”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* REALA, No. 300-301, enero- agosto, 2006, p. 488.

⁴² ORTUÑO RODRÍGUEZ, Alicia Esther, “La potestad sancionadora de las entidades locales...”, *cit.*, p. 29.

jurídica. Influyen en la actualización del ordenamiento jurídico haciendo real la interrelación entre Derecho y sociedad, que justifica su propia existencia.⁴³

4. LA POTESTAD SANCIONADORA MUNICIPAL EN HISPANOAMÉRICA: EJEMPLOS DE LA INFLUENCIA DE FUNDAMENTOS JURISPRUDENCIALES EN LA EVOLUCIÓN DE SU REGULACIÓN

Desde el punto de vista jurisprudencial, para el debate en cuestión, algunas sentencias resultan ilustrativas, a saber:

En Chile, el Tribunal Constitucional, en su sentencia ROL No. 479,⁴⁴ a propósito de un requerimiento de inaplicabilidad interpuesto por diversas compañías eléctricas en contra del artículo 15 de la ley No. 18.410, precisa que el principio de legalidad rige la actividad sancionadora del Estado, pero su vigencia no impide que la Administración pueda legítimamente sancionar conductas cuyo núcleo esencial se encuentre descrito en una ley y más extensamente desarrollado en normas reglamentarias.

Igualmente, el Tribunal Constitucional chileno (ROL No. 216),⁴⁵ refiriéndose a la autonomía de ciertos órganos del Estado, señala que tratándose de los entes o servicios autónomos (municipios) que el legislador crea para satisfacer una función pública determinada, el principio de la jerarquía administrativa desaparece en relación con el Supremo Administrador del Estado, y aquellas actividades pasan a desarrollarse con independencia más o menos amplia, según sea el ámbito espacial y legal de esa autonomía.

Por su parte, el mismo tribunal, en ROL No. 1669/2010, señala que al tratarse de la potestad reglamentaria municipal, sin embargo, es necesario considerar que tiene que existir un espacio para los intereses municipales en la complementación o ejecución de la legislación. En ese sentido, la ley debe regular nacionalmente, pero con una uniformidad básica o esencial. El elemento normativo uniforme o común del legislador nacional debe ser, por lo mismo, no

⁴³ Vid. BELADIEZ ROJO, Margarita, *Los principios jurídicos*, pp. 51-52.

⁴⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional, ROL No. 479-2006, de 8 de agosto de 2006, *Estudios Constitucionales*, Vol. 4, No. 2, noviembre 2006, pp. 755-786.

⁴⁵ Pronunciamiento del Tribunal Constitucional chileno, ROL No. 216, sobre el Proyecto de Ley que modifica la Ley General de Bancos y Otros Cuerpos legales, y dispone un nuevo tratamiento para la obligación subordinada de los bancos que señala con el Banco Central de Chile.

especialmente detallado. Por una parte, porque no puede no considerar las realidades diferentes de cada municipio. Las casi 350 municipalidades que existen en nuestro país, no son iguales. Tienen diferencias geográficas, de clima, de realidad económica, de densidad poblacional. Por la otra, porque el municipio cuenta con órganos representativos de los intereses comunes en su estructura organizativa (el Concejo Municipal, el alcalde). Ellos deben diseñar y aprobar las normas cuyos destinatarios son los habitantes de la comuna. Llevar la legislación a sus consecuencias prácticas, no puede prescindir de la realidad local.⁴⁶

De forma coherente, en Chile, la potestad normativa municipal está regulada en diversas disposiciones de la Ley No. 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades (LOCM),⁴⁷ en particular en el artículo 10, que establece: *“Las ordenanzas serán normas generales y obligatorias aplicables a la comunidad. En ellas podrán establecerse multas para los infractores, cuyo monto no excederá de cinco unidades tributarias mensuales, las que serán aplicadas por los juzgados de policía local correspondientes”*.

En España por su parte, la Sentencia No. 132/2001 del Tribunal Constitucional,⁴⁸ con antecedente en la Sentencia del Tribunal Constitucional No. 233/1999, de 16 de diciembre, introdujo flexibilidad en la interpretación hasta ese momento estricta de la reserva de ley. En primer término, y por lo que se refiere a la tipificación de infracciones, corresponde a la ley la fijación de los criterios mínimos de antijuridicidad, conforme a los cuales cada Ayuntamiento puede establecer tipos de infracciones; no se trata de la definición de tipos, ni siquiera de la fijación de tipos genéricos de infracciones luego completables por medio de ordenanza municipal, sino de criterios que orienten y condicionen la valoración de cada municipio a la hora de establecer los tipos de infracción. En segundo lugar, y por lo que se refiere a las sanciones, del artículo 25.1 de la Constitución española deriva la exigencia, al menos, de que la ley reguladora de cada materia establezca las clases de sanciones que pueden establecer las ordenanzas municipales; tampoco se exige aquí que la ley establezca una clase específica de sanción para cada grupo de ilícitos, sino una relación de las

⁴⁶ ROL No. 1669-2010-INA, pronunciamiento Quincuagesimosexto. DFL 1-06 - Fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley No. 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades.

⁴⁷ Ley No. 18.695, 1992, Orgánica Constitucional de Municipalidades, refundida por DFL-1 (2006), INTERIOR. Ver DFL-1 26-JUL-2006.

⁴⁸ Sentencia No. 132/2001, de 8 de junio (BOE No. 158, de 03 de julio de 2001).

posibles sanciones que cada ordenanza municipal puede predeterminar en función de la gravedad de los ilícitos administrativos que ella misma tipifica.

A partir de la flexibilización de la sentencia mencionada, la Ley No. 57/2003, Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL),⁴⁹ de 16 de diciembre, para la modernización del gobierno local, introdujo un nuevo Título (XI): “Tipificación de las infracciones y sanciones por las Entidades Locales en determinadas materias”. Como parte de este Título, el artículo 139 regula lo siguiente: *“Para la adecuada ordenación de las relaciones de convivencia de interés local y del uso de sus servicios, equipamientos, infraestructuras, instalaciones y espacios públicos, los entes locales podrán, en defecto de normativa sectorial específica, establecer los tipos de infracciones e imponer sanciones por el incumplimiento de deberes, prohibiciones o limitaciones contenidos en las correspondientes ordenanzas, de acuerdo con los criterios establecidos en los artículos siguientes [...]”*.

Estos ejemplos ayudan a mostrar cuánto puede enriquecer la labor jurisprudencial la comprensión formal de las normas jurídicas, tras las interpretaciones a las que someten a la ley, al contraste con ciertas vivencias compartidas o generalmente aceptadas y con ciertos principios técnicos. Tanto la ley, los ciudadanos, el resultado jurisprudencial, como la labor de los distintos operadores jurídicos, son elementos esenciales del Derecho, que Alejandro NIETO y Tomás-Ramón FERNÁNDEZ perciben ante todo como diálogo, “un nuevo y sorprendente Derecho que las telarañas positivistas no nos dejaban percibir, ... Derecho somos todos”.⁵⁰

5. LA POTESTAD SANCIONADORA MUNICIPAL EN HISPANOAMÉRICA: FUNDAMENTOS NORMATIVOS COMPARADOS

Además de la doctrina y la jurisprudencia, las normas jurídicas develan tendencias y directrices sobre la materia, que aportan fundamentos normativos sobre la potestad sancionadora municipal.

⁴⁹ Ley No. 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, Jefatura del Estado, BOE No. 80, de 03 de abril de 1985, referencia: BOE-A-1985-5392.

⁵⁰ Vid. NIETO, Alejandro y Tomás-Ramón FERNÁNDEZ, *El Derecho y el revés. Diálogo epistolar sobre leyes, abogados y jueces*, pp. 52-64.

Sin perjuicio de los antecedentes históricos existentes en materia municipal en Hispanoamérica, actualmente, en la mayoría de esos países,⁵¹ la municipalidad se encuentra regulada en distintos tipos de disposiciones normativas sobre la materia, entre los que sobresalen códigos municipales y leyes orgánicas municipales. En esas normas se reconoce, por medio de ordenanzas municipales, la potestad normativa local en correspondencia con el principio constitucional de autonomía municipal.⁵²

En el caso de la potestad sancionadora, las regulaciones en los países hispanoamericanos, tanto en las leyes, como en las propias ordenanzas, ofrecen un abanico de variantes sobre el tema, del que a continuación se resumen y ejemplifican algunos caracteres:

- Reconocimiento del *ius puniendi* municipal en leyes municipales.⁵³
- Ejercicio de la potestad sancionadora por incumplimiento de las ordenanzas municipales.⁵⁴

⁵¹ Vid. Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, España, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú, Paraguay, República Dominicana, El Salvador, Uruguay y Venezuela. En Argentina, "la autonomía institucional permite a las municipalidades dictar su propia Carta Orgánica. Según relevamiento de Daniel Cravacuore, se sancionaron ciento y cincuenta y cinco Cartas Orgánicas en catorce de las veinte provincias. La provincia de Corrientes destaca con treinta y ocho Cartas Orgánicas aprobadas, alentadas por su Constitución provincial de 2007, que promovió esta práctica en todos los gobiernos locales. En contraste, cinco provincias –Entre Ríos, Formosa, La Rioja, Santa Cruz y Tucumán– lo habilitan, pero ninguna municipalidad ejerció esta facultad. Por su parte, la Constitución de La Pampa niega esta potestad". Vid. CRAVACUORE, Daniel y Mónica ITURBURU, "La administración de los gobiernos locales", en J. Abal Medina y H. Cao (coords.), *Manual de la administración pública argentina: Nación, provincias y municipios*, pp. 162-217.

⁵² Con excepción de Bolivia: Reglamento General del Concejo Municipal (artículo 16); Colombia: Reglamento Concejo municipal; Costa Rica: Reglamentos autónomos de organización y de servicio (artículo 4) y Panamá: Reglamento (artículo 7, incisos 9 y 14); México: Reglamento (artículo 31, inciso 1); Uruguay: Resoluciones (artículo 13).

⁵³ Vid. Chile: artículo 12; Colombia: artículo 91, b2; Guatemala: artículo 151; Honduras, Nicaragua (artículo 34, 21); Perú: artículo 46; El Salvador: artículos 69 y 126; Paraguay: artículo 73; República Dominicana: artículo 117.

⁵⁴ Vid. Chile: artículo 12; Colombia: artículo 29, modificativo del artículo 91 de la Ley 136 de 1994; Guatemala: artículo 151; Nicaragua: artículo 34, 21; Perú: artículo 46; Paraguay: artículo 73; El Salvador: artículo 126; República Dominicana: artículo 117; Venezuela: artículo 145.

- Órganos emisores, legitimados por el voto popular.⁵⁵
- Infracciones reconocidas en las leyes municipales, que actúan como leyes habilitantes: Guatemala: serán sancionadas las faltas que estén expresamente consignadas en las ordenanzas, reglamentos, acuerdos y disposiciones municipales, que tengan que observar los vecinos, transeúntes y personas jurídicas en la circunscripción municipal de que se trate (artículo 150); Colombia: en relación con el orden público, los alcaldes podrán presentar ante el Concejo Municipal proyectos de acuerdo, en donde se definan las conductas (artículo 29, modificativo del artículo 91 de la Ley 136 de 1994, en cuanto a las funciones del alcalde).
- Infracciones reconocidas en las propias ordenanzas municipales: Argentina: Ordenanza No. 11844/2013;⁵⁶ Chile: Ordenanza Municipal No. 004, contra la Discriminación en la Comuna de El Quisco; España,⁵⁷ Valencia: Ordenanza municipal de higiene urbana, y Ordenanza reguladora de limpieza de espacios públicos y gestión de residuos sólidos urbanos del término municipal de Santa Lucía de Tirajana; Venezuela:⁵⁸ Ordenanza para la convivencia ciudadana, el civismo y la justicia de paz comunal del municipio Bolivariano Libertador del Distrito capital, *Gaceta Municipal Municipio Bolivariano Libertador*, mes XI, Año CXXIII, Caracas, jueves 25 de mayo de 2023 No. 4940-23.
- La multa como sanción prevalente por infracciones reguladas en las propias ordenanzas: Argentina: Ordenanza No. 11844/2013 y No. 12.447/2020, Ciudad de San José de Gualguaychú); Chile: artículo 12 y Ordenanza Municipal No. 004 contra la Discriminación en la Comuna de El Quisco;⁵⁹ Guatemala: artículo 151; Panamá: artículo 45, inciso 13); Perú: artículo 47, Ordenan-

⁵⁵ Vid. Cuba: AMPP (artículo 62); Guatemala: Concejo Municipal (artículo 35); Honduras: alcalde (artículo 44); Perú: Consejo Municipal (artículo 39); República Dominicana: Concejo Municipal (artículo 52, f) y Venezuela: Concejo Municipal (artículo 54).

⁵⁶ Ordenanza No. 11844/2013, Separación y depósito en origen de residuos, de la Ciudad de San José de Gualguaychú, provincia Entre Ríos.

⁵⁷ Valencia, España: Ordenanza municipal de higiene urbana, y Ordenanza reguladora de limpieza de espacios públicos y gestión de residuos sólidos urbanos del término municipal de Santa Lucía de Tirajana España.

⁵⁸ Ordenanza para la convivencia ciudadana, el civismo y la justicia de paz comunal del municipio Bolivariano Libertador del Distrito capital, *Gaceta Municipal Municipio Bolivariano Libertador*, mes XI, Año CXXIII, Caracas, jueves 25 de mayo de 2023, No. 4940-23.

⁵⁹ Ordenanza Municipal No. 004 contra de Discriminación en la Comuna de El Quisco, aprobada por DA No. 2359 de fecha 14.11.2011.

za No. 77/1998, actualizada en 2023, de Santiago de Chile;⁶⁰ El Salvador: artículo 126; Paraguay: artículo 73; República Dominicana: artículo 120; Costa Rica: artículo 85.

- Regulación de otros tipos de sanción: Perú: suspensión de autorizaciones o licencias, clausura, decomiso, retención de productos y mobiliario, retiro de elementos antirreglamentarios, paralización de obras, demolición, internamiento de vehículos, inmovilización de productos y otras (artículo 46); Colombia: pedagógicas, de multas, o aquellas otras que estén definidas en el Código de Policía; Guatemala: amonestación verbal o escrita, multa, suspensión hasta por tres (3) meses, según sea la gravedad de la falta administrativa o infracción de la licencia o permiso municipal, en cuyo ejercicio se hubiere cometido, cancelación de la licencia o permiso, cierre provisional del establecimiento y demolición total o parcial, cuando así procediere, de la obra o construcción (artículo 151); Paraguay: amonestación; inhabilitación, clausura y comiso (artículo 79); Honduras: a suspensión de las obras, demolición de lo construido y sanciones pecuniarias (artículo 25, inc. 20).
- La autoridad sancionadora suele ser el órgano representativo: República Dominicana, Venezuela (artículo 99), Nicaragua (artículo 28) o el alcalde: Colombia (artículo 91, b, 5, parágrafo 1); Guatemala: artículo 151; Panamá: artículo 45, inciso 13; Perú: regidor o alcalde (artículo 118); Nicaragua: artículo 34, inciso 21.
- En algunos casos, cuando el reconocimiento de la potestad sancionadora se encuentra en leyes municipales, se circunscribe a determinadas competencias, igualmente, cuando esa potestad se regula en ordenanzas municipales, se asocia al ejercicio de competencias municipales específicas.⁶¹

⁶⁰ Ordenanza No. 77/1998, actualizada en 2023, de Santiago de Chile.

⁶¹ Ecuador (Competencias financieras, medio ambiente y fraccionamiento de inmuebles, con fines comerciales, artículos 340, 431 y 470), Código Orgánico de Organización Territorial, COOTAD, publicado en Registro Oficial Suplemento 303, de 19 de octubre de 2010. Incluye reformas hasta el 21 de abril de 2020; Colombia (en relación con el orden público, artículo 29, parágrafo 1), Ley 1551 de 2012, por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios; Costa Rica (competencias tributaria y Asuntos comunales, artículos 69 y 76), en La Ley No. 7794 de la República de Costa Rica, Código Municipal; Argentina: Ordenanza No. 11844/2013, Separación y depósito en origen de residuos, de la Ciudad de San José de Gualaguaychú, provincia Entre Ríos, y Ordenanza No. 12.447/2020, Protección del Arbolado público, Expte. No. 6663/2020-H.C.D y Ordenanza 7154/ 2018, Ciudad Argentina; Chile: Aseo en la comuna, Ordenanza No. 77 de 1998, actualizado en 2023, de Santiago de Chile; Valencia, España: Ordenanza municipal de higiene urbana; Venezuela: Ordenanza sobre el servicio de aseo urbano y domiciliario y

6. DIEZ IDEAS CONCLUSIVAS

Primera: la potestad normativa municipal tiene carácter constitucional, es originaria. Surge a partir de la autonomía municipal reconocida constitucionalmente.

Segunda: es posible establecer un símil entre las ordenanzas municipales y las leyes dictadas por el órgano legislativo, en cuyo caso, dentro del marco de su territorio, las ordenanzas pueden tener fuerza de ley.

Tercera: la potestad sancionadora municipal es una materia admitida por parte importante y reconocida de la doctrina, de la jurisprudencia y en las leyes y ordenanzas municipales de países de Hispanoamérica. Los municipios pueden ejercer su *ius puniendi* mediante la emisión de ordenanzas de tipo general sobre las materias, que conforme la Constitución y las leyes, les corresponde ejercer sus competencias.

Cuarta: los análisis comparados en Hispanoamérica confirman la posibilidad de regulación de la potestad sancionadora municipal, vía ordenanzas.

Quinta: sin desconocer la fuerza que los principios de legalidad y reserva de ley imprimen a las decisiones jurídicas sobre el tema en cuestión, en el ámbito municipal, al ponderarse su aplicación han de prevalecer los principios de autonomía municipal y de legitimidad democrática de los órganos que emiten las ordenanzas.

Sexta: la ponderación de los principios señalados anteriormente ha de realizarse sobre la base del fin último que persiguen las ordenanzas municipales: el interés general, particularizado constitucionalmente en Cuba, como la satisfacción de las necesidades locales.

Séptima: las leyes generales o especiales que correspondan y la futura Ley de Municipios podrían establecer criterios mínimos de antijuridicidad y las pautas que permitan orientar a los municipios para determinar los supuestos de infracción local y sus correlativas sanciones. En Cuba, una habilitación primaria que desarrolle legislativamente el alcance y las consecuencias del incumplimiento de las ordenanzas municipales puede regularse en la Ley del

sobre el ornato de la ciudad. Ordenanza reguladora de limpieza de espacios públicos y gestión de residuos sólidos urbanos del término municipal de Santa Lucía de Tirajana España; Venezuela: temas tributarios (artículo 163, inciso 4).

Régimen General de Contravenciones, en la que se trabaja en la actualidad (alcance, autoridades sancionadoras, sanción a imponer).

Octava: en Cuba, el carácter reglamentario atribuido a las ordenanzas municipales por la Ley No. 132, es incompatible con la naturaleza del órgano que las emite y el alcance general que se les confiere a estas.

Novena: la potestad sancionadora municipal se ejerce con los límites siguientes: procede en las materias de competencia municipal; las ordenanzas no pueden establecer limitaciones adicionales a las que prescriben las leyes para la materia específica de que se trate (principio de jerarquía normativa), y por último, la sanción a establecer por medio de ordenanzas tendrá carácter pecuniario (multa), aunque nada se opone a que las leyes puedan contemplar otras variantes sancionadoras como, por ejemplo, la retirada de determinada licencia o autorización.

Décima: la potestad sancionadora municipal ha de ejecutarse de conformidad con la salvaguarda de derechos ciudadanos y la aplicación de las garantías que correspondan, considerándose estos como límites implícitos de su ejercicio.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

FUENTES DOCTRINALES

- ALZAMORA VALDÉZ, Mario, *Derecho Municipal*, 2ª ed., EDDILI, Lima, 1985.
- BELADIEZ ROJO, Margarita, *Los principios jurídicos*, 2ª ed., Prólogo de Eduardo García de Enterría, Cuadernos Civitas, Aranzadi, S.A., Navarra, 2010.
- BLUME FORTINI, Ernesto, *La defensa de la Constitución a través de la ordenanza municipal*, Grijley, Lima, 1988.
- CARRERA Y JUSTIZ, Francisco, *Introducción al estudio de las instituciones locales de Cuba*, t. segundo, La Moderna Poesía, La Habana, 1905.
- CORDERO VEGA, Luis, *Lecciones de Derecho Administrativo*, Edit. Santiago Legal Publishing y Thomson Reuter La Ley, 2015.
- CRAVACUORE, Daniel y Mónica ITURBURU, "La administración de los gobiernos locales", en J. Abal Medina y H. Cao (coords.), *Manual de la administración pública argentina: Nación, provincias y municipios*, Universidad de Córdoba, 2025.
- DE OTTO, Ignacio, *Derecho Constitucional. Sistema de Fuentes*, Ariel, Barcelona, 1995.

- DESDENTADO DAROCA, Eva, "El principio de autonomía local", en Juan Alfonso Santamaría Pastor (dir.), *Los principios jurídicos del Derecho Administrativo*, La Ley, España, 2010.
- DROMI, Roberto, *Derecho Administrativo*, Edit. Ciudad Argentina, Buenos Aires, 2000.
- DOGER GUERRERO, Enrique, *Gobierno Municipal*, 2ª ed., Porrúa, México, 2013.
- EMBED IRUJO, Antonio, *La potestad reglamentaria de las entidades locales (Consideración especial de las Ordenanzas y Reglamentos municipales)*, Iustel, Madrid, 2010.
- ESPINOSA VELÁZQUEZ, Kenia Margarita, "El derecho administrativo sancionador y el Derecho Penal: el problema de sus límites en el ordenamiento Jurídico cubano", *Tesis presentada en opción al título académico de Máster en Derecho Constitucional y Administrativo* (inédita), Universidad de La Habana, 2021.
- FIDYKA, Leopoldo, "Las Cartas Orgánicas Municipales en la República Argentina. Relevancia, componentes y desafíos", *Revista Argentina de Derecho Municipal*, No. 5, mayo 2020, disponible en https://ar.lejister.com/articulos.php?Hash=21f4f26bd5304cce49246ea66cb8d0ce&hash_t=e-212ce6e3108efb00d682657e352972d [consultado en febrero de 2025].
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, "La significación de las competencias exclusivas del Estado en el sistema autonómico", *Revista Española de Derecho Constitucional*, No. 5, 1982, JSTOR, disponible en <http://www.jstor.org/stable/24879173> [consultado en enero de 2025].
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y Tomás-Ramón FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo I*, 14ª ed., Thomson Civitas, Navarra, 2008.
- GARCÍA MAYNEZ, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, 53ª ed., Porrúa, México, 2002.
- GÓMEZ GONZÁLEZ, Rosa Fernanda, "La potestad normativa sancionadora municipal. Análisis de la operatividad del principio de legalidad", *Ius et Praxis*, Año 23, No. 2, 2017, disponible en http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-122017000200485&lng=es&nrm=iso; http://dx.doi.org/10.4067/S0718-00122017000200485 [consultado en enero 2025].
- HERNÁNDEZ, Antonio María, "El régimen municipal argentino", en Teresita Rendón Huerfina Barrera, *Derecho Municipal Multinacional*, Porrúa, México, 2015.
- JIMÉNEZ DORANTES, Manuel, "La potestad sancionadora municipal y su relación con la ley en el sistema constitucional mexicano", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica REALA*, No. 308, septiembre-diciembre, 2008, disponible en <https://revistasonline.inap.es/index.php/REALA/article/view/9700/9798> [consultado en enero de 2025].
- LEÓN MORA, Ana Laura; Orisel HERNÁNDEZ AGUILAR y Duniesky ALFONSO CAVEDA, "La potestad normativa municipal en Cuba: Bases teóricas necesarias para su ejercicio práctico", *Cuadernos de Derecho Público*, Vol. 9, 2021.

- MATILLA CORREA, Andry, "Notas sobre la ley y el principio de legalidad en el ordenamiento jurídico cubano", documento inédito.
- MERINO ESTRADA, "Las nuevas Ordenanzas municipales reguladoras de la convivencia ciudadana", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, Nos. 300-301, 2006.
- MOYA HURTADO DE MENDOZA, Francisco, "Efectividad del Derecho de la Unión Europea vs. Principio Constitucional de Imperio de la Ley", *UNED. Revista de Derecho Político*, No. 99, mayo-agosto 2017.
- MUÑOZ MACHADO, Santiago (dir.), en *Diccionario del español jurídico*, Real Academia Española y Consejo General del Poder Judicial, Barcelona, 2016.
- NIETO GARCÍA, Alejandro, *Derecho Administrativo Sancionador*, 5ª ed., Tecnos, Madrid, 2012.
- NIETO, Alejandro y Tomás-Ramón FERNÁNDEZ, *El Derecho y el revés. Diálogo epistolar sobre leyes, abogados y jueces*, Ariel, Barcelona, 2010.
- ORTUÑO RODRÍGUEZ, Alicia Esther, "La potestad sancionadora de las entidades locales. Especial referencia a las ordenanzas cívicas", *QDL*, 20 junio de 2009, Fundación Democracia y Gobierno Local.
- PARADA, Ramón, *Derecho Administrativo I. Parte General*, 14ª ed., Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2003.
- PARADA, Ramón, *Derecho Administrativo II. Organización y empleo público*, 16ª ed., Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2003.
- PAREJO ALFONSO, Luciano, *La eficacia como principio jurídico de la actuación de la Administración*, disponible en <file:///C:/Users/user/Downloads/5132-Texto%20del%20art%C3%ADculo-5364-1-10-20110601.pdf> [consultado en enero de 2025].
- PAREJO ALFONSO, Luciano, "Una visión sobre el gobierno local, Anuario del Gobierno Local", en *Estudios. La Reforma de la Ley de Bases del Régimen Local*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2004.
- PAREJO ALFONSO, Luciano, "La potestad de autoorganización de los entes integrantes de la Administración local. Especial referencia a los municipios de gran población", *QDL* 63, *Cuadernos de Derecho Local*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2003.
- PÉREZ HERNÁNDEZ, Lissette, *La investigación jurídica. Métodos, técnicas e instrumentos científicos*, Leyer Editores, Bogotá, 2021.
- SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, "Legalidad y sometimiento a la ley y al Derecho", en Juan Alfonso Santamaría Pastor (dir.), *Los principios jurídicos del Derecho Administrativo*, La Ley, España, 2010.

SANZ RUBIALES, Íñigo, “Principio de legalidad y potestad sancionadora en la Administración Local”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica REALA*, No. 264, 1994.

VENEGAS MUIÑA, Augusto y Augusto VENEGAS PAZOS, *Los municipios cubanos a través de la jurisprudencia*, t. I – *Ley Orgánica de los Municipios*, Jesús Montero Editor, La Habana, 1947.

FUENTES JURISPRUDENCIALES

Sentencia del Tribunal Constitucional, No. 87/1985, de 16 de julio, disponible en <https://www.iberley.es/jurisprudencia/sentencia-constitucional-n-87-1985-tc-ple-no-rec-recurso-inconstitucionalidad-707-1983-16-07-1985-12204531> [consultado enero 2025].

Sentencia No. 42/1987, de 7 de abril (BOE No. 107, de 05 de mayo de 1987), ECLI:ES:TC:1987:42, disponible en <https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/774> [consultado en enero de 2025].

Sentencia del Tribunal Constitucional No. 2/1987, 21 de enero de 1987, disponible en <https://vlex.es/vid/atc-17-stc-76-an-11-12-sstc-13-15033622> [consultado en enero de 2025].

Sentencia del Tribunal Constitucional No. 132/2001, de 8 de junio (BOE No. 158, de 03 de julio de 2001) ECLI:ES:TC:2001:132, disponible en <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/4428> [consultado en enero de 2025].

Sentencia del Tribunal Constitucional, ROL No. 479-2006, de 8 de agosto de 2006, *Estudios Constitucionales*, Vol. 4, No. 2, noviembre 2006, pp. 755-786, Centro de Estudios Constitucionales de Chile, Santiago, Chile.

Tribunal Constitucional chileno, ROL No. 216, sobre el Proyecto de Ley que modifica la Ley General de Bancos y Otros Cuerpos legales, disponible en <https://www.redalyc.org/pdf/820/82040132.pdf> [consultado en enero de 2025].

ROL No. 1669-2010-INA, pronunciamiento Quincuagesimosexto. DFL 1-06 - Fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley No. 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, disponible en <https://www.tribunalconstitucional.cl/busqueda/jurisprudencia.php#> [consultado en enero de 2025].

FUENTES LEGALES

Nacionales

Constitución de la República de Cuba, de 10 de abril de 1919, *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, edición Extraordinaria No. 5, de 10 abril de 1919.

Ley Orgánica de los Municipios de Cuba de mayo 29, de 1908, Imprenta, papelería y encuadernación de Rambla y Bouza, Calle del Obispo números 33 y 35, 1908.

Ley No. 132/2019, De organización y funcionamiento de las asambleas municipales del Poder Popular y de los consejos populares, *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, edición Extraordinaria No. 5, de 16 de enero de 2020.

Decreto-Ley No. 27, de 27 de octubre de 1979, Sobre las infracciones administrativas, *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, edición Extraordinaria No. 12, de 29 de octubre de 1979.

Decreto No. 80 de 28 de marzo de 1979, Sobre las infracciones administrativas, *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, edición Extraordinaria No. 6, de 29 de marzo de 1984.

Decreto-Ley No. 99 de 25 de diciembre de 1987, De las Contravenciones Personales, *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, Edición Extraordinaria No. 12, de 25 de diciembre de 1987.

Extranjeras

Panamá: Ley No. 106 de 1973, de 8 de octubre de 1973, publicada en la *Gaceta Oficial* No. 17, 458, de 24 de octubre de 1973, "Sobre Régimen Municipal", Código Administrativo – Apéndice 456 Mizrahi & Pujol, S.A.

España: Ley No. 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, publicada en *BOE* No. 80, de 03/04/1985, referencia: BOE-A-1985-5392, disponible en <https://www.boe.es/eli/es/l/1985/04/02/7/con> [consultado en enero de 2025], Valencia.

Honduras: Decreto No. 134-90 (emitido el 29/10/1990) Ley de municipalidades (*Gaceta* No. 26292 del 19/11/1990), disponible en <https://bufeterosa.com/wp-content/uploads/2021/02/leymunicipalidades.pdf> [consultado en enero de 2025].

México: Ley Orgánica Municipal del Estado de México, Decreto No. 164, 26 de febrero de 1993, disponible en <https://legislacion.legislativoedomex.gob.mx/storage/documentos/legislacion/70-ORGANICA%20MUNICIPAL.pdf> [consultado en enero de 2025].

Costa Rica: Ley No. 7794 y sus reformas, publicada en *La Gaceta* No. 94 de 18 de mayo de 1998, Código Municipal, disponible en tse.go.cr/pdf/normativa/codigo-municipal.pdf [consultado en enero de 2025].

Guatemala: Código municipal, Decreto No. 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala, disponible en <https://www.contraloria.gob.gt/wp-content/uploads/2018/02/12-CODIGO-MUNICIPAL.pdf> [consultado en enero de 2025].

Perú: Ley Orgánica de Municipalidades, Ley No. 27972, 2003, disponible en [Microsoft Word - 07. 27972 - Orgánica de Municipalidades.doc](#) [consultada en enero de 2025].

Chile: Ley No. 18.695, 1992, Orgánica Constitucional de Municipalidades, re-fundida por DFL-1 (2006), INTERIOR. Ver DFL-1 26-JUL-2006, disponible en <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=30077> [consultado en enero de 2025].

República Dominicana: Ley No. 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios, del 17 de julio de 2007, *Gaceta Oficial* No. 10426, del 20 de julio de 2007.

Nicaragua: Ley No. 40, aprobada el 3 de junio de 2012, publicada en *La Gaceta* No. 6, del 14 de enero de 2013, Ley de Municipios con reformas incorporadas, disponible en <http://legislacion.asamblea.gob.ni/normaweb.nsf/bbe90a-5bb646d50906257265005d21f8/6b6fc62ab52a976c06257b0a006131f0> [consultado en enero de 2025].

Colombia: Ley No. 1551 de 2012, por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios, disponible en https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=48267 [consultado en enero 2025].

Paraguay: Ley No. 3966, Ley Orgánica Municipal, 2010, disponible en file:///C:/Users/user/Downloads/Ley_3966_2010_actualizada_2021.pdf [consultado en enero de 2025].

Uruguay: Ley No. 19272, Ley de Descentralización y Participación Ciudadana, disponible en <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19272-2014> [consultado en enero de 2025].

Bolivia: Ley No. 482, Ley de 9 enero de 2014, Ley de Gobiernos Autónomos Municipales, disponible en <https://derechodelacultura.org/wp-content/uploads/2018/05/BOLIVIA-LEY-DE-GOBIERNOS-MUNICIPALES.pdf?view=download> [consultado en enero de 2025].

Cuba: Ley No. 132/2019, De organización y funcionamiento de las asambleas municipales del Poder Popular y de los consejos populares, *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, Edición Extraordinaria No. 5, de 16 de enero de 2020.

El Salvador: Decreto No. 274, Código Municipal de la Republica de el Salvador, 2008, disponible en file:///C:/Users/user/Downloads/C%C3%93DIGO_MUNICIPAL.pdf [consultado en enero de 2025].

Venezuela: Ley Orgánica del Poder Público Municipal, 2009, disponible en https://www.mersys.com.ve/sites/default/files/LeyesUnload/LEY_ORGANICA_DEL_PODER_PUBLICO_MUNICIPAL.pdf [consultado en enero de 2025]; Ordenanza sobre el servicio de aseo urbano y domiciliario y sobre el ornato de la ciudad, disponible en <https://www.cipram.com.ve/pdf/Ordenanza%20de%20Aseo%20Urbano%20y%20domiciliario%20sobre%20el%20ornato%20de%20la%20ciudad.pdf> [consultado en febrero de 2025].

Ecuador: Código Orgánico de Organización Territorial, COOTAD, Registro Oficial Suplemento 303 de 19-oct.-2010, última modificación: 21-abr.-2020.

ORDENANZAS MUNICIPALES

Argentina:

Ordenanza No. 11844/2013, Separación y depósito en origen de residuos, de la Ciudad de San José de Gualaguaychú, provincia Entre Ríos, disponible en <https://gualaguaychu.gov.ar/ordenanzas/residuos/separaci%C3%B3n-y-deposito-en-origen-de-residuosm> [consultado en febrero de 2025].

Ordenanza No. 7154/ 2018, Ciudad Argentina, disponible en https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/ordenanza_7154_-_lujan.pdf [consultado en febrero de 2025].

Ordenanza No. 12.447/2020, Protección del Arbolado público, Expte. No. 6663/2020-H.C.D., disponible en <https://gualaguaychu.gov.ar/ordenanzas/medio-ambiente/protecci%C3%B3n-del-arbolado-publico> [consultado en febrero de 2025].

Chile:

Ordenanza Municipal No. 004, contra la Discriminación en la Comuna de El Quisco, aprobada por DA No. 2359 de fecha 14.11.2011, disponible en <https://www.elquisco.cl/wp-content/uploads/2024/05/004-ORDENANZA-MUNICIPAL-DE-FECHA-17.10.2019-CONTRA-LA-DISCRIMINACION-EN-LA-COMUNA-DE-EL-QUISCO-APROBADA-POR-D.A.-N%C2%B0-2359-DE-FECHA-14.11.2011.pdf> [consultado en febrero de 2025].

Ordenanza municipal No. 010, para la regulación de los Espectáculos Circenses y/o Espectáculos Artísticos bajo Carpa, aprobada por D.A. No. 3036, de fecha 14.12.2012, disponible en

<https://www.elquisco.cl/wp-content/uploads/2024/05/010-ORDENANZA-MUNICIPAL-N%C2%B0-010-DE-FECHA-12.11.2019-PARA-LA-REGULACION-DE-LOS-ESPECTACULOS-CIRCENSES-Y-O-ESPECTACULOS-ARTISTICOS-BAJO-CARPA-APROBADA-POR-D.A.-N%C2%B0-3036-DE-FECHA-14.12.2012.pdf> [consultado en febrero de 2025].

España:

Ordenanza municipal de higiene urbana, de Valencia, disponible en https://www.lineaverdaalcoi.org/documentacion/ordenanzas/higiene_urbana.pdf [consultado en febrero de 2025].

Ordenanza reguladora de limpieza de espacios públicos y gestión de residuos sólidos urbanos del término municipal de Santa Lucía de Tirajana España, disponible en https://transparencia.santaluciagc.com/wp-content/uploads/2017/09/ord_limpieza.pdf [consultado en febrero de 2025].

Perú:

Ordenanza No. 77/1998, actualizada en 2023, de Santiago de Chile, disponible en <https://documentos.munistgo.cl/ordenanza-n77-de-aseo-y-limpieza-urbana-act-a-2023/> [consultado en febrero de 2025].

Venezuela:

Ordenanza para la convivencia ciudadana, el civismo y la justicia de paz comunal del municipio Bolivariano Libertador del Distrito capital, *Gaceta Municipal Municipio Bolivariano Libertador*, mes XI, año CXXIII, Caracas, jueves 25 de mayo de 2023, No. 4940-23, disponible en <https://www.observatoriodeconflictos.org.ve/oc/wp-content/uploads/2023/07/4940-23Ordenanza-Para-La-Convivencia-Ciudadana-1.pdf> [consultado en febrero de 2025].

Recibido: 2/2/2025

Aprobado: 8/4/2025