

**LA POTESTAD NORMATIVA: SISTEMATIZACIÓN TEÓRICO JURÍDICA Y
COMPARADA EN EL CONTEXTO MUNICIPAL**
**REGULATORY POWER: COMPARATIVE AND THEORETICAL LEGAL
SYSTEMATIZATION IN THE MUNICIPAL CONTEXT**

Ana Laura León Mora, Lic.

Licenciada en Derecho (Cuba).

Asesora Jurídica de la Dirección Provincial de Educación Pinar del Río, Pinar del Río, Cuba.

analaura@dpe.pr.rimed.cu

Orisel Hernández Aguilar Ph.D.

<https://orcid.org/0000-0003-3533-1646>

Doctora en Ciencias Jurídicas (Cuba).

Docente de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanísticas de la Universidad de Pinar del Río,

Pinar del Río, Cuba.

oriselha@upr.edu.cu

Duniesky Alfonso Caveda Ph.D.

<https://orcid.org/0000-0001-7889-8066>

Doctor en Ciencias Pedagogías (Cuba).

Director Docente Metodológico de la Universidad Tecnológica Ecotec, Samborondón, Ecuador.

dalfonso@ecotec.edu.ec

ARTÍCULO DE REFLEXIÓN

Recibido: 19 de febrero de 2021

Aceptado: 8 de marzo de 2021

RESUMEN

La evolución del municipio como institución pública, constituye un reflejo directo del interés de las comunidades por la implementación de prácticas democráticas representativas de sus necesidades y aspiraciones, que tienen un reflejo importante en la producción normativa de este nivel de gobierno. Sobre tales bases, el presente estudio tiene como objetivo la sistematización teórico jurídica y doctrinal de la potestad normativa, para su ejercicio eficaz en el contexto municipal. Para ello, con el empleo de los métodos histórico jurídico, análisis jurídico doctrinal y comparación jurídica, se sistematizan los referentes históricos y teórico-conceptuales de la potestad normativa y se comparan jurídicamente las experiencias de países como Colombia, Ecuador y Bolivia.



Palabras claves: potestad normativa, análisis jurídico, contexto municipal, sistematización.

ABSTRACT

The evolution of the municipality as a public institution constitutes a direct reflection of the communities' interest in the implementation of democratic practices representative of their needs and aspirations, which have an important reflection in the normative production of this level of government. On such bases, the present study aims at the legal and doctrinal theoretical systematization of the normative power, for its effective exercise in the municipal context. For this, with the use of the historical legal methods, doctrinal legal analysis and legal comparison, the historical and theoretical-conceptual referents of the normative power are systematized and the experiences of countries such as Colombia, Ecuador and Bolivia are legally compared.

Keywords: normative power, legal analysis, municipal context, systematization.

INTRODUCCIÓN

Los procesos globalizadores actuales, caracterizados por un dinamismo hegemónico sociocultural, económico y tecnológico mediado por las comunicaciones, han provocado una ruptura con los modelos tradicionales del estado nación y con ello, los patrones de organización social (Alcañiz Moscardó, 2008). Ante este contexto, se viene desarrollando un proceso de revalorización de lo local, un volver a lo autóctono como vía de preservar la cultura local y nacional, pero desde distintas maneras de pensar y de hacer. Una nueva visión de las relaciones estado – entes locales, matizadas por la necesidad de un sistema democrático que, desde la gestión pública comunitaria, garantice participación activa y satisfacción de intereses territoriales en conjunción armoniosa con el estado.

La evolución del municipio como institución pública, constituye un reflejo directo del interés de las comunidades por la implementación de prácticas democráticas representativas de sus necesidades y aspiraciones. Sus elementos constitutivos varían en dependencia de las características y de la organización, además del sustrato normativo que lo sostiene. Para ello, será imprescindible una integración real y armónica de la autonomía local y de la potestad normativa, como garantía institucional desde el poder central y legitimado desde lo comunitario.

La autonomía municipal y la potestad normativa, como categorías jurídicas históricas, evolucionan y se manifiestan en correspondencia con las características políticas y económicas de las diferentes formaciones económicas sociales y son el reflejo de las relaciones e intereses que se establecen entre gobernante y gobernados.

Teniendo en cuenta lo anterior, la presente investigación tiene como objetivo sistematizar teórica, jurídica y doctrinalmente la potestad normativa, para su ejercicio eficaz en el contexto municipal. En la lógica metodológica se delimitan como sistema de métodos científicos los siguientes:

- *Histórico jurídico*: permitió entender la lógica evolutiva del objeto de estudio y sus principales manifestaciones en cada una de las organizaciones sociopolíticas y económicas analizadas.
- *Análisis jurídico doctrinal*: facilitó el análisis evolutivo y de contenido de los principales conceptos que sustentan la investigación: autonomía, ordenamiento municipal, facultad, potestad, ordenanzas, acuerdos, potestad normativa y significado, alcance y contenido, reconocidos por los principales estudiosos del tema y en los diferentes ordenamientos jurídicos.
- *Comparación jurídica*: permitió el análisis y valoración de las diferentes estructuras de organización municipal en la actualidad.

REVISIÓN TEÓRICA

La potestad normativa municipal: Antecedentes históricos

El origen histórico del municipio, es una de las cuestiones más discutidas entre los estudiosos del tema. Para algunos como Leal Osorio, citado por Hernández (2003), se ubica en el antiguo Egipto. Bielsa, lo ubica en el momento histórico de la expansión romana (Hernández, 2003, pág. 26). La anterior afirmación se sustenta en las relaciones establecidas por Roma con los pueblos conquistados en el Mediterráneo y el mundo conocido, con el tránsito creciente de una vida rural y agraria hacia una sociedad urbana (Pampillo Baliño, 2008, pág. 36).

Roma desarrolló procedimientos y estructuras organizativas novedosas en las ciudades conquistadas, permitiéndoles conservar en mayor o menor medida las instituciones originales y ciertos grados de autonomía, a través de la organización municipal. De tal forma, el tratamiento a las ciudades dominadas variaba según el grado de dependencia y así, se distinguían: “los aliados, las colonias, las ciudades de derecho itálico y las ciudades de derecho latino” (Fustel de Coulanges, 1876, pág. 485 y 486).

El primero de los señalados, que tenía un gobierno y leyes propias, conservaba su régimen municipal y sus instituciones, pero recibía ciertas órdenes de Roma, pagaba impuestos y sus magistrados debían rendir cuentas al gobernador de la provincia (Fustel de Coulanges, 1876). Cuando se produjo esta clase de relaciones, “surgió el municipio, por cuanto aquí se configura

el rasgo fundamental del gobierno local inserto en una unidad política superior” (Jellinek, 1978, págs. 215 - 237). Posada, define como características distintivas del municipio romano las siguientes (Posada, 1936): un *territorium* determinado, un pueblo que se manifestaba en su asamblea general, una organización especializada, con una propia personalidad (Hernández, 2003, pág. 93), en un cuerpo deliberante, Curia, con sus magistraturas y el culto a los dioses. Por su parte, Blázquez Martínez, reconoce al municipio como agrupación de ciudadanos, vinculados por la común participación en los cargos públicos e identifica como aspectos distintivos los siguientes (Blázquez Martínez, 2003): autonomía y tradiciones culturales y jurídicas propias.

La solución adoptada por los romanos tiene su grandeza en el hecho de no representar una ruptura con su lógica institucional, ni en la naturaleza de sus relaciones, sino en adaptarla a las nuevas circunstancias, al concebir que “Cada municipio es una república porque cada municipio tiene su *populus* y, entonces, su derecho... [por lo que] la *res publica* romana es integrada por el conjunto de las repúblicas municipales” (Lobrano, 2007, pág. 25).

La organización municipal se complejiza a la par de las conquistas de Roma. Los diferentes lazos y vínculos con las poblaciones conquistadas, llevaron a la creación y promulgación de varias leyes que evidencian la evolución de la autonomía municipal y la integración al derecho autóctono, preexistente en las ciudades dominadas. De tal forma, la evolución de la autonomía otorgada por Roma a sus ciudades y el grado de integración entre el Derecho Romano y el derecho local, marcaron el desarrollo y alcance de la potestad normativa de las ciudades.

El análisis histórico de la citada integración determina dos momentos esenciales: el primero, entre los siglos I y II d. C., donde las tradiciones, leyes y derechos locales sobrevivieron en la práctica, en cuanto a costumbres peregrinas, paralelamente con el Derecho Romano. El segundo, a partir del 212, con la generalización de la *civitas*, por conformar Roma y el imperio una "patria común" con un espíritu aunador e integrador (Bancalari Molina , 2004).

En este sentido, se reconocen entre otros: nombramiento de funcionarios, organización administrativa y de servicios públicos, vigilancia y seguridad pública, aprovisionamiento y vigilancia general sobre el mercado y la regulación y organización de los juegos públicos de la ciudad (Avial, 2018) y cuestiones relativas al censo, el tesoro público y judiciales competencias de cuestores y censores.

En resumen, puede afirmarse que la autonomía municipal en Roma, aun cuando evolucionó en dependencia de sus intereses políticos y económicos y de la relación particular con cada uno

de los pueblos asimilados, mantuvo la regla de admitir cierta independencia en materia de producción normativa, como consecuencia de la competencia otorgada a los funcionarios municipales en los ámbitos jurisdiccional, administrativo y de organización social, resultantes de la participación popular en la aprobación directa de las leyes generales de la municipalidad.

En el contexto hispano, la presencia visigoda y el profundo proceso de romanización que venía desarrollándose, llevó a la transformación en municipios de sus localidades. El profesor Blázquez Martínez, identifica como magistraturas hispanas: el duunvirato, el cuatorvirato, la prefectura, la edilidad, la cuestura y la judicatura. El cuatorvirato se vinculó con el estatus jurídico de los municipios e integró el poder edilicio y jurisdiccional (Blázquez Martínez, 2003, pág. 6).

La invasión árabe en el contexto hispano justifica la entrega de privilegios, cartas pueblas y fueros, por parte de los monarcas españoles a determinadas regiones, a cambio de detener el dominio musulmán. El fuero o cuaderno legal concedido a alguna ciudad o villa para su gobierno y la administración de justicia (Hernández, 2003, pág. 97), actuó como estatuto político que reglaba la vida y las relaciones entre los fundadores y los habitantes. Con una estructura jurídica similar a un pacto o convenio, contenían cláusulas que limitaban la autoridad del rey a favor de los principales miembros de cada ciudad, reconociendo la autonomía municipal en determinados asuntos, lo que favoreció el desarrollo de un derecho local totalizador que comprendía aspectos políticos, penales, procesales, civiles y administrativos (Embid Irujo, 1978, pág. 42).

En este sentido y a partir del siglo XI, sobresalen dos instituciones en el ámbito español, como manifestaciones de la autonomía municipal: los Jurados y el *Concilium*. La primera, aparece en varios municipios españoles en la baja Edad Media y teniendo en cuenta los criterios de Cerda Ruiz-Funes, sus funciones principales fueron (Ruiz-Funes Cerda, 1987): la defensa de costumbres, fueros, ordenanzas o franquicias vigentes en la villa; la función fiscalizadora sobre el resto de los miembros e instituciones de la ciudad; el brindar consejo, a través de requerimientos, en la impartición de justicia y constituyen un instrumento de control y aplicación del derecho, la inspección fiscal y de recaudación, la provisión de alimentos a la villa y la iniciativa legislativa para nuevas leyes y ordenanzas a través de las *ordinaciones*: disposiciones dictadas por los jurados, aprobadas y autorizadas a publicar por el gobernador y que adquieren fuerza de ley (Ruiz-Funes Cerda, 1987, pág. 44 y 45).

La última de las funciones señaladas, confirió a los Jurados una singular trascendencia en el ámbito jurídico. En tal sentido, desarrollaron facultades de carácter normativo en dos vertientes: por una parte, podían elaborar ordenanzas cuya entrada en vigor se hallaba supeditada a la aprobación por el monarca o su lugarteniente; por otra, las disposiciones de los lugartenientes

reales debían ser sometidas al dictamen preceptivo, pero no vinculante de los Jurados, antes de su publicación (Planas Rosselló, 2004).

El *Concilium* como órgano colegiado, constituye la representación más genuina de los intereses locales con competencias en los órdenes político, administrativo y de representación (Font Rius, 1985, págs. 501-503). Ampliamente desarrollada en el municipio leonés y castellano, constituyó “la asamblea general de vecinos (...) para tratar y resolver los asuntos de interés general” (Hinojosa, 1896, pág. 11), designaba a los jueces y alcaldes como autoridades del municipio y como depositario del poder local municipal gozaba de potestad legislativa, dirigía la hacienda, validaba los negocios jurídicos y protegía a sus integrantes de arbitrariedades reales (Alvarado, 2009, págs. 48-53).

La normativa ordinaria de los concejos, encaminadas a desarrollar o ampliar lo regulado en el fuero constitutivo de la localidad, fue el antecedente directo de las ordenanzas y constituye la cúspide del desarrollo del Derecho Municipal Medieval en tanto, fueron “derecho aplicable, positivo, vigente y vinculante” (Alvarado, 2009, pág. 251). Con el desarrollo institucional municipal, surgen los cargos municipales y serán estos los encargados de la elaboración de las ordenanzas.

Puede concluirse que en el municipio hispano de los siglos X y XIII, la autonomía municipal alcanzó su momento cumbre y la toma de decisiones abarcó a todos los sectores de importancia local. El gobierno local, radicado en el Concejo Abierto, era elegido por el pueblo. Los funcionarios municipales ejercieron potestad normativa en los ámbitos político, administrativo, judicial y militar y ejercieron su derecho de representación ante las Asambleas Generales del Estado. Las decisiones del Concejo a través de las ordenanzas regularon la vida política, económica, social, administrativa y judicial del municipio. De tal forma, la autonomía municipal, garante de la potestad normativa, adquirió corporeidad jurídica y legal a través de las ordenanzas.

La implantación del sistema ibérico y la suplantación de la organización autóctona en tierras americanas, no solo provocaron la desaparición de arraigadas instituciones precolombinas, sino también la implementación de la organización municipal a la usanza española. De tal forma, surgían en la América española al unísono el pueblo, representación del elemento civil; el presidio, que lo era del elemento militar y la misión, que lo era de la idea religiosa (Carrera y Justiz, 1905, pág. 88).

La fundación de las ciudades hispanoamericanas partía de una autorización expresa del rey, las llamadas capitulaciones, que delegaban en el fundador la potestad de creación del cabildo. Su estructura político-administrativa se conformaba con los alcaldes de primer y segundo votos, que eran regidores con funciones de jueces de primera instancia, en lo civil y en lo criminal. Por su propia organización y naturaleza funcional, no solo cumplían funciones relativas a los servicios públicos, sino también de administración de justicia y veeduría de la estabilidad pacífica comunitaria. No obstante, las características socioculturales aborígenes preexistentes, la lejanía de la corona y la visión medieval exportada por los conquistadores, determinaron particularidades en la conformación y desarrollo de los cabildos.

En lo concerniente a las autoridades, únicamente los vecinos podían ser designados alcaldes o regidores y eran considerados tales los jefes de familia españolas que poseían bienes inmuebles. Se integraban además otros funcionarios como el alférez real, representante de los intereses del rey y los alguaciles mayores, que tenían funciones de jefes de policía (Hernández, 2003, págs. 103-105). A pesar de ello, la complejidad de instaurar un ordenamiento jurídico foráneo, produjo un necesario reordenamiento de las instituciones jurídicas hispanas, para atemperarlas al contexto y a la realidad coloniales. Es así que las peculiaridades de cada lugar conducían a la creación, a la adaptación o a la integración de un entramado socio-jurídico, conformado por unas normas de diversas procedencias y por otras propias (Tau Anzoátegui, 2013).

Las funciones de los cabildos fueron amplias y abarcaron desde atribuciones normativas y jurisdiccionales, hasta gubernativas y administrativas. Las principales se resumen en: potestad electiva para la selección de los diferentes cargos y funcionarios locales, procesos de apelación de causas de justicia ordinaria, atención de infraestructuras y servicios, policiales, control de actividades festivas, atención social a hospitales y lugares de mayores y desposeídos, control de precios, pesos y medidas, abastecimiento de mercados, repartición de tierras y administración de bienes comunales. A lo anterior, se integra una facultad extraordinaria de los cabildos que representó una apertura democrática para las ciudades criollas, la de convocar en situaciones excepcionales para la comunidad a los conocidos como Cabildos Abiertos, que representaron al menos en un primer momento, la vía de defensa de sus habitantes ante las injerencias económicas y sociales de los conquistadores.

Las diferentes funciones identificadas se materializaron en el ámbito del cabildo a través de las ordenanzas, resultado de la potestad normativa de los funcionarios que lo conformaron. Su aprobación dependió en última instancia del Real Consejo de Indias, pero la práctica colonial

evidencia su aplicación, con la simple aprobación provisional de las Audiencias. Domingo Compañy reconoce la disparidad y heterogeneidad del alcance y contenido de las ordenanzas de la América Hispana. “Ordenanza” puede ser un simple acuerdo del Cabildo para resolver un asunto concreto, que luego sirve como precedente para otros casos similares. También se llama “Ordenanza”, a los acuerdos que adopta el Cabildo sobre un asunto determinado, con el fin de regularlo con carácter general. Por último, se entiende por “Ordenanza”, un conjunto de disposiciones legales referidas al gobierno y a la regulación de los asuntos de la vida en la ciudad (Domínguez Compañy, 1981, pág. 67).

Las Actas de los cabildos dan cuenta de la gran amplitud de contenidos y alcance de las ordenanzas, dirigidas a organizar, mantener y controlar los municipios. Compañy, identifica entre las principales, las dirigidas a: organización municipal, urbanismo y medidas sanitarias, administración de bienes y tierras comunales, regulación de precios y abastecimiento de la ciudad, control y fiscalización de mercados, fijación de aranceles y mantenimiento del orden público y de las buenas costumbres (Domínguez Compañy, 1981). Puede afirmarse entonces que las características geográficas, económicas y socioculturales provocaron en América el nacimiento de un sistema normativo local, para dar pertinencia al derecho castellano. Los cabildos gozaban de autonomía municipal en ámbitos normativos, jurisdiccionales, gubernativos y administrativos y ello se expresó a través de las ordenanzas locales.

En resumen, el análisis histórico de la potestad normativa evidencia su constante presencia en la evolución de la institución municipal, dentro de la tradición romano-hispanoamericana. De tal forma, el mayor o menor grado de autonomía, así como el reconocimiento de la práctica jurídica autóctona, determinaron su contenido y alcance. Su ejercicio estuvo, como regla, enmarcado por normas autorizantes, garantistas de un amplio margen de libertad para operar en los ámbitos reservados a la competencia de las autoridades locales y de una, directa o indirecta, vinculación a la voluntad popular de la comunidad cuyos intereses debía reflejar.

Consideraciones teóricas sobre la potestad normativa municipal

Resulta importante señalar que, en la breve sistematización histórica realizada, los autores consultados emplean indistintamente en sus estudios los términos facultades, competencias y potestades, para aludir a la posibilidad de la municipalidad de emitir sus propias normas. Unido a lo anterior y tal vez como una consecuencia de ello, se reconocen variadas definiciones actuales, todas desde las posiciones teóricas de sus autores y desde su visión en el contexto de la autonomía municipal. Desde una visión etimológica, el término autonomía proviene del griego antiguo y se compone de dos voces: *autós*, que significa propio y *nómos*, que significa ley; es

decir, autonomía es la posibilidad de darse la propia ley. A pesar de la verdad evidente que se encierra en esta idea, la cual pudiera indicar que es sencillo considerar la atribución de capacidad para emitir normas propias, a cualquier ente al que se reconozca autonomía, el debate en el plano municipal sobre esta cuestión dista mucho de ser simple.

La propia complejidad de la autonomía promueve disquisiciones en torno a su naturaleza y alcance. En este sentido, el argentino Hernández, ha realizado una relación que comprende cinco grandes razones que explican la esquivada naturaleza del término (Hernández, 2003): la falta de acuerdo sobre el vocablo; el hecho de que describe realidades históricas diversas y que a su vez han variado; el poseer un significado emotivo; la existencia de gran cantidad de definiciones, muchas de ellas contradictorias, lo que hace imposible que una sola construcción doctrinal las unifique y que en la determinación de su contenido influye también la distancia que media entre su existencia normativa y sociológica.

Basado en lo expuesto, Alberdi sostiene que los municipios son pequeños poderes económicos y administrativos, elegidos directamente por el pueblo, para ejercer la soberanía que delega constitucionalmente en ellos, en el orden de dirigir y administrar, sin injerencia del poder político o gobierno general de la provincia, los intereses propios de cada localidad o vecindario en los ramos de policía, justicia, instrucción, beneficencia, caminos, población y mejoras materiales e inteligentes de todo género (Hernández, 2003).

Similar idea sostiene Cuchillo Foix, con base en el Tribunal Constitucional español, que reconoce la autonomía a partir de cinco ideas esenciales: poder limitado al círculo de intereses de la colectividad asentada en un territorio determinado; capacidad de opción y decisión en relación con ese círculo de intereses; participación ciudadana en el gobierno; preservación de la institución en los términos comúnmente percibidos por la colectividad; diferenciación entre autonomía política y administrativa y la restricción de la primera a las instancias dotadas de potestades legislativas en sentido estricto (Cuchillo Foix, 2003, pág. 173).

La conocida como Carta Europea de la Autonomía Local, la define como el derecho y la capacidad efectiva de las Corporaciones locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes. Y reconoce que: este derecho se ejerce por Asambleas o Consejo integrados por miembros elegidos por sufragio libre, secreto, igual, directo y universal y que pueden disponer de órganos ejecutivos responsables ante ellos mismos (Consejo de Europa, 2012, pág. 12 y 13).

En las conceptualizaciones brindadas, se evidencia de forma explícita que el actuar autonómico conlleva necesariamente un reconocimiento legal expreso, para su efectivo ejercicio en el contexto municipal, cuestión esta que encuentra su fundamento en la conocida garantía institucional de la autonomía. Esta categoría jurídica se desarrolla en la doctrina alemana de los años veinte del siglo pasado y su origen dogmático se encuentra en el derecho reconocido y garantizado de la autonomía municipal “dentro de los límites de las Leyes” y constituye la primera garantía institucional generalmente aceptada por la doctrina (Cordero Quinzacara, 2007, pág. 84). En esencia, se persigue la protección frente al legislador de determinadas instituciones que se recogen en la Constitución. La garantía institucional vendría a ser aquella protección constitucional que preserva a una institución no sólo de su destrucción, sino de su desnaturalización, al prohibir vulnerar su imagen maestra (Cidoncha Martín, 2009, pág. 150).

En este sentido y desde una visión dialéctica, se puede asumir a la autonomía municipal como la capacidad legalmente garantizada al municipio, que le permite representar a la comunidad humana comprendida en su territorio y le dota de aptitud para gestionar, de forma independiente y responsable, la satisfacción de los intereses de la sociedad local. Todo ello dentro de un ámbito competencial, más o menos amplio, que le es atribuido por la ley (Hernández Aguilar, 2014).

A criterio del profesor Valencia Carmona (2001), el principio autonómico del municipio se manifiesta en varios aspectos: autonomía de gobierno o política, que se ejerce a través de una corporación denominada cabildo o ayuntamiento; autonomía jurídica, porque el ayuntamiento posee autoridad jurídica propia, en tanto puede expedir reglamentos y realizar otros aspectos jurídicos; autonomía administrativa, en cuanto tiene una estructura propia, que se compone de diversas dependencias y unidades administrativas encargadas de los servicios públicos y autonomía financiera, en virtud de que cuenta con su patrimonio y con su hacienda de carácter público.

Aun cuando las distintas posiciones abordadas dan cuenta de una disparidad de criterios, puede afirmarse que existe relativo consenso en torno a la inclusión de una dimensión o plano de la autonomía que da lugar a la producción normativa local. Lo anterior, es asumido también por el profesor Fernández-Miranda, al reconocer que la autonomía “...debe ser comprendida, entre otras cosas, como el poder para crear un propio ordenamiento, siendo importante destacar que se trata de un ordenamiento jurídico limitado, que debe respetar la Constitución y la ley” (Fernández-Miranda, 2015, pág. 239). La disyuntiva al respecto pasa entonces a procurar

entender la entidad de dicha posibilidad jurídica, pues aparece indistintamente tratada como competencia, como facultad o como potestad.

La competencia se reconoce, con respecto a una autoridad pública o a una jurisdicción, como la aptitud legal para cumplir un acto o para instruir y juzgar un proceso (Enciclopedia Jurídica, 2020). También se identifica por varios autores como “la función o conjunto de funciones adjudicadas a un órgano” (Martín Mateo, 1985) o como “el conjunto de funciones cuya titularidad se atribuye por el ordenamiento jurídico a un ente u órgano administrativo con preferencia a los demás” (Entrena Cuesta, 2002, pág. 68).

Para Dromi, las competencias son “el conjunto de facultades y obligaciones que un órgano puede y debe ejercer legítimamente” (Dromi, 2009). En tanto Pérez Hernández y Díaz Legón, sostienen que las competencias, particularmente las municipales, se materializan a partir del reconocimiento de un conjunto de potestades jurídicas, en correspondencia con las funciones que se les estiman inherentes (Pérez Hernández & Díaz Legón, 2020, pág. 262).

Dentro de los que se afilian a la primera de las concepciones se encuentra Fernando Albi quien, según cita de Aragón, en su obra sobre Derecho Municipal Comparado del Mundo Hispánico 1955, plantea: “La facultad de crear derecho no es exclusiva del Estado. La tienen también ciertas colectividades jurídicamente organizadas que actúan como administración pública y concretamente, los municipios” (Aragón Salcido, 2002). Teniendo en cuenta lo anterior, la facultad cumple con determinados presupuestos: es una atribución brindada por una norma jurídica, implica hacer o dejar hacer, se ejercita dentro de un marco u orden normativo y se enmarca dentro del ámbito específico para lo que está facultado un órgano determinado. En cuanto a la potestad, García de Enterría y Ramón Fernández, reconocen que ella “procede directamente del ordenamiento”, “tiene carácter genérico y se refiere a un ámbito de actuación definido en grandes líneas o direcciones genéricas”, es “una posibilidad abstracta de producir efectos jurídicos” (García de Enterría & Fernández, 2017).

En otro sentido, la naturaleza de la potestad se explica a través de varias definiciones que identifican características propias, que la diferencian sustancialmente de las facultades y la acercan, con mayor lógica y pertinencia, desde el punto de vista etimológico, filosófico y jurídico al contexto local. Santi Romano, la define como poder jurídico para imponer decisiones a otros, para el cumplimiento de un fin (Romano, 2012); Santamaría Pastor, la reconoce como la situación de poder que habilita a su titular para imponer conductas a terceros mediante la constitución, modificación o extinción de relaciones jurídicas o mediante la modificación del estado material de cosas existente (Santamaría Pastor, 1987, pág. 582).

De tal forma, los conceptos explicitados reconocen la potestad como poder; pero entendido como el derivado del Estado, por su naturaleza de ente público y, por tanto, el único que lo ostenta sobre la base de su autoridad y soberanía. A su vez, ambos autores lo visualizan como un poder para un fin; que en el caso estatal es el bien común. Es así que, desde lo local, la potestad como poder encuentra su basamento en la autonomía, con su sustento en la satisfacción del interés de la colectividad, asegurado por la garantía institucional y derivado directamente de la soberanía estatal.

Dentro de esta corriente se encuentra el profesor argentino Alberdi, citado por Hernández, quien plantea la existencia de un poder municipal efectivo en el ámbito de la autonomía administrativa, al reconocer que los cabildos no estatuyen, no legislan, ellos administran; es decir, ponen en ejecución las leyes y reglamentos que expiden los altos poderes de la provincia, conforme a su Constitución (Hernández, 2003, págs. 114-116).

En sentido contrario, opina Pareja Lozano, cuando sostiene que el ejercicio de las competencias debe producirse sobre la base de los criterios de máxima descentralización, mayor proximidad de la gestión al ciudadano y gestión del círculo de intereses propios, teniendo más sentido encomendar a la potestad normativa local la definición de su ámbito competencial, sin perjuicio de su sujeción a la vinculación negativa, derivada de la regulación que la legislación sectorial pueda establecer de aquellos aspectos que se puedan considerar supralocales y por tanto, requirentes de una intervención por una instancia territorial de ámbito superior (Pareja Lozano, 1995, pág. 136).

En este sentido Gómez González, reconoce que la potestad normativa permite a las municipalidades mediante la elaboración de ordenanzas, regular todas aquellas materias que son inherentes a sus funciones y que tendrán vigencia en el territorio de la comuna, con la finalidad de satisfacer las necesidades de la comunidad local (Gómez González, 2017, pág. 499).

La potestad normativa municipal: Una visión teórica comparada

En Colombia, Ecuador y Bolivia, las reformas de sus textos fundamentales evidencian relevantes regulaciones referidas al contexto municipal, a través de su normativa constitucional y ordinaria. Lo anterior, justifica su análisis, como referentes de derecho comparado para esta investigación.

La Constitución colombiana de 1991, es reconocida como el antecedente del movimiento neoconstitucionalista latinoamericano. Este proceso representó una ruptura con las contradicciones constitucionalistas de finales del siglo XX, como consecuencia del proceso de

globalización, que puso en “crisis los principios constitutivos del derecho constitucional surgidos con la Revolución Francesa: la forma estatal de derecho, la Constitución como fuente jurídica por excelencia, el monopolio estatal en la producción de derecho; etc.” (Capella Hernández, 1999, pág. 97). En tal sentido, Colombia en su Carta Magna, reconoce el espacio territorial municipal y su autonomía, como lo evidencian los siguientes artículos (Gaceta Constitucional N° 114 y N° 116, 1991):

Artículo 286. Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley.

Artículo 287. Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses y dentro de los límites de la Constitución y la ley.

Del citado artículo 287, se derivan un conjunto de facultades otorgadas al territorio, que le son exclusivas en el rango que disponga la normativa que las desarrolla. Según la doctrina colombiana, en el ámbito constitucional colombiano se concretan cuatro grandes consecuencias en virtud de este precepto (Sánchez Zapata, 2012):

- Gobernarse por autoridades propias: este aspecto presupone el direccionamiento y la gestión de sus intereses, a través de sus propios órganos de administración y gobierno.
- Ejercer las competencias que les corresponda: estas competencias se encuentran principalmente en la Constitución y en el caso de los municipios, particularmente en los artículos 311, 313, 314, 367.

Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones: lo que comprende, igualmente, la posibilidad de participar de las rentas nacionales y establecer impuestos y gestionarlos para la mejor conveniencia de los intereses locales.

En relación con estas manifestaciones de la autonomía, la práctica del tribunal constitucional colombiano ha defendido la idea del ejercicio de la autonomía municipal, a través de lo que ha denominado como competencia normativa. De tal suerte, la Sentencia No. C-517/92, de la Corte Constitucional de Colombia (CCC), reconoce expresamente la importancia de resguardar la autonomía territorial a través de su competencia normativa para la gestión de sus intereses, como forma de defensa de la Constitución (Corte Constitucional de Colombia, 1992), relativa a: “Adoptar, de conformidad con la Constitución y la ley, los tributos y los gastos locales; dictar las normas orgánicas del presupuesto, reglamentar los usos del suelo y dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de

inmuebles destinados a vivienda y dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio”.

El análisis de la sentencia antes citada, evidencia cuestiones esenciales en el contexto de la autonomía municipal. Por un lado, define claramente el contenido de las competencias, enmarcado en la gestión de los intereses locales, refrenda la institucionalidad de la autonomía local y su ejercicio solo limitado por la ley y la Constitución y por último, como resultado de la propia sentencia, el rol del Tribunal Constitucional como máxima instancia para interpretar la voluntad del constituyente, al asegurar un ejercicio autonómico pleno.

El propio texto constitucional reconoce que, en el contexto local, la potestad normativa es ejercida en lo fundamental, por los concejos en el ámbito de la prestación de servicios, orden interno, presupuesto, uso del suelo y construcción de viviendas y en la protección del patrimonio ecológico y cultural (art. 313) y por los alcaldes, como jefes de la administración local y representantes legales del municipio, en lo referido a proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas, presupuesto anual de rentas y gastos y sancionar y promulgar los acuerdos que hubiere aprobado el Concejo y objetar los que considere inconvenientes o contrarios al ordenamiento jurídico (art. 315).

A su vez y como complemento a la Constitución, la Ley 136 de 1994 (Función Pública, 1994), por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios y se privilegia al concejo en las funciones normativas del municipio cuando no se haya señalado si la competencia corresponde a los alcaldes o a los concejos (art. 32).

En lo referido a las formas de los actos jurídicos derivados de la potestad otorgada, la propia Ley reconoce:

- Ordenanzas: para la creación de municipios y sancionadas por el Gobernador del Departamento (art. 13).
- Acuerdos: pueden ser dictados por el Concejo, por los alcaldes, en el ámbito de sus funciones y por los personeros, en materias relacionadas con sus atribuciones (Ministerio Público y presupuesto de su demarcación), los contralores (erario público y gestión fiscal) y las Juntas Administradoras Locales, en el ámbito de lo regulado en el art 131. También podrán ser de iniciativa popular de acuerdo con la Ley Estatutaria correspondiente (art. 71).
- Resoluciones: reservadas para los actos del concejo que no requieran acuerdo (art. 83) y de las Juntas Administradoras Locales (art. 120).

- Reglamento: emitidos por el Concejo y las Juntas Administradoras, para su organización interna (art. 31 y 132) y por los alcaldes en el contexto de sus atribuciones ante situaciones que lo ameriten (art. 91)

A su vez, se reconoce que los alcaldes para ejecutar los acuerdos, dictarán decretos, resoluciones y las órdenes necesarias (art 93).

De tal forma, la citada Ley regula claramente que el documento normativo marco del municipio es la ordenanza y que la producción normativa recae con mayor fuerza en el Concejo, aunque se reservan determinados actos al Alcalde y otras dependencias municipales dentro de sus campos de actuación. Resulta de interés que en lo concerniente a la toma de decisiones e intereses comunitarios, se reconoce el derecho de la ciudadanía a expresar sus criterios y opiniones en los estudios de proyectos de acuerdos, lo que permite que sus necesidades y aspiraciones se reflejen en las decisiones de los actos normativos locales (art 77) y a participar en la gestión fiscal sobre el desarrollo de los planes, programas y actividades que realice la entidad fiscalizada, para comprobar el fin u uso de sus contribuciones (art. 167).

En lo referido al control y publicidad de los actos normativos, la propia Ley analizada regula por un lado, que el Concejo ejercerá la función de control sobre la administración municipal y sus autoridades en lo referido a todas sus atribuciones, incluyendo lo referido al dictar acuerdos (art. 38) y por otro, que el Gobernador está facultado, por la Constitución (art. 305 numeral 10) y la propia Ley, para la revisión de los acuerdos, ante supuestos hechos de inconstitucionalidad e ilegalidad (art. 82). Además, le corresponde al Alcalde objetar por cuestiones de legalidad, constitucionalidad e inconveniencia, los proyectos de acuerdos aprobados por el Concejo (art. 78); si bien el término inconveniencia no queda explicado en el texto, se supone que esté referida a aquellos proyectos que afecten el desarrollo y la gestión locales.

Por su parte, los artículos 27 y 81 de la Ley norman lo referido a la publicación. El primero, establece la Gaceta del Concejo como medio de publicidad y el segundo, reconoce la obligatoriedad de hacer públicos los acuerdos, estableciendo como medios para ello el diario, la gaceta y las emisoras locales y regionales.

La Constitución promulgada en el Ecuador en el año 2008, determinó desde los fundamentos constitucionalistas modernos, la implementación de un Estado constitucional de derechos, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico (art. 1). Diferentes investigaciones de juristas ecuatorianos, versan sobre la importancia de esclarecer la supuesta contradicción entre el carácter unitario del estado ecuatoriano y las facultades

descentralizadas otorgadas a los diferentes territorios. Así, el jurista Benalcázar Guerrón, señala acertadamente que la “descentralización no es incompatible con la estructura constitucional de un Estado unitario, pues, a diferencia de lo que ocurre con un Estado federal, tal descentralización no es de carácter político, sino de naturaleza administrativa” (Benalcázar Guerrón, 2010, pág. 25). En este sentido, la propia Constitución Política de la República del Ecuador (Registro Oficial, 2008), reconoce a los gobiernos autónomos descentralizados autonomía política, administrativa y financiera, de conformidad con los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana (art. 238).

Congruente con lo anterior, la Ley Orgánica de Régimen Municipal codificada (Registro Oficial, 2005), dispone en su Capítulo I: Del Municipio, Sección 1a. Del Municipio en General, que “El municipio es la sociedad política autónoma subordinada al orden jurídico constitucional del Estado cuya finalidad es el bien común local y dentro de este y en forma primordial, la atención de las necesidades de la ciudad, del área metropolitana y de las parroquias rurales de la respectiva jurisdicción” (Art. 1). De tal forma que este “constituye una persona jurídica de derecho público, con patrimonio propio y con capacidad para realizar los actos jurídicos que fueren necesarios para el cumplimiento de sus fines, en la forma y condiciones que determinan la Constitución y la ley” (Art. 2). No obstante, la confusión entre estado unitario y descentralización territorial se complejiza, con lo regulado en el artículo citado a continuación:

Art. 240. Los gobiernos autónomos descentralizados de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones, tendrán facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales. Las juntas parroquiales rurales tendrán facultades reglamentarias.

La lectura somera del artículo precedente, puede llevar a la idea de que existen contradicciones generadas por la técnica del legislador en la construcción de la norma, toda vez que la propia Constitución ecuatoriana reconoce al Ecuador como estado unitario y el término facultades legislativas, puede interpretarse como la existencia de un ordenamiento jurídico municipal distinto al general. Lo anterior es resuelto por el profesor Benalcázar, al señalar “partiendo del principio de que la Constitución es un todo orgánico y que entre sus partes debe haber la debida correspondencia y armonía (*iura iuribus concordari debet*), es posible apreciar por una parte, que se trata de una facultad normativa limitada que el constituyente otorga a los gobiernos autónomos descentralizados para el cumplimiento de sus competencias y por otra parte, que las normas jurídicas que dicten dichos gobiernos tienen un rango normativo reglamentario y no legal” (Benalcázar Guerrón, 2010, pág. 30).

Vázquez, Secretaria Ejecutiva del Consejo Nacional de Competencias en el Ecuador, desarrolla toda una teoría más cercana al enfoque de esta investigación. La funcionaria ecuatoriana define las competencias como capacidades de acción de un nivel de gobierno en un sector, que se ejercen a través de facultades. Seguidamente apunta, que son elementos imprescindibles para el ejercicio pleno de las competencias en los diferentes niveles gubernamentales: la capacidad para emitir políticas públicas a nivel local, la planificación coherente de las políticas públicas locales con las nacionales, la normativa que refrende las diferentes competencias y su ejecución, la capacidad para controlar la implementación con calidad y pertinencia de las normativas locales, a través de acciones y programas y por último, la capacidad de gestión de servicios públicos en diferentes niveles de gobierno (Vázquez, 2017, pág. 17).

Lo anterior se colige desde el propio texto constitucional, cuando regula que, en el ámbito de sus competencias y en el uso de sus facultades, expedirán los gobiernos regionales autónomos normas regionales (art. 262); los gobiernos provinciales, ordenanzas provinciales (art. 263); los gobiernos municipales, ordenanzas cantonales (art. 264); los gobiernos de los distritos, ordenanzas distritales (art. 266) y los gobiernos parroquiales rurales, acuerdos y resoluciones (art. 267).

Por su parte, la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 2005 (Registro Oficial, 2005), refrenda el carácter autónomo del municipio y reconoce expresamente que ninguna autoridad ajena a la municipalidad podrá “derogar, reformar o suspender la ejecución de las ordenanzas, reglamentos, resoluciones o acuerdos de las autoridades municipales (art. 16) y reconoce que solo estarán limitados por el contenido del interés local, la Constitución y la ley. En lo referido a los órganos municipales, se dispone claramente el ámbito de competencia del concejo, que resulta amplio en sus contenidos en tanto órgano de gobierno local (art. 63), mientras al Alcalde, como representante legal del municipio, se le confieren otras mayoritariamente de orden ejecutivo-administrativas (art. 69).

En lo concerniente a las formas de los actos normativos y sus emisores, derivados de la potestad reconocida en la propia ley municipal, se establecen:

- Ordenanzas: dictadas por el Concejo en ejercicio de su facultad legislativa cantonal en el ámbito de sus competencias y para el buen gobierno del municipio (art. 63); por el Alcalde, mediante proyectos presentados al Concejo para su aprobación, con el fin del progreso del cantón y para la racionalización y eficiencia de la administración (art. 69); por las Comisiones

permanentes, en el ámbito de sus competencias asignadas por el Concejo (art. 95) y las municipalidades (gobiernos municipales) para el cobro de tributos (art. 304)

- Acuerdos y resoluciones: dictados por el concejo en asuntos particulares o especiales de su competencia (art. 63) y los alcaldes, mediante proyectos presentados al concejo para su aprobación, que *necesarios para el progreso del cantón y para la racionalización y eficiencia de la administración* (art. 69)

- Reglamento: dictados por los alcaldes mediante proyectos presentados al concejo para su aprobación (art. 69); por el Concejo para su organización interna y la de las comisiones permanentes (art. 63) y por las municipalidades (gobierno municipal) denominado Reglamento Orgánico Funcional, que norma todo lo relativo a sus funcionamiento, estructura y deberes de sus funcionarios (arts. 157, 162 y 173).

La citada Ley, define a su vez la naturaleza, contenido y alcance de los actos jurídicos, al reconocer que “los actos decisorios de carácter general, que tengan fuerza obligatoria en todo el municipio, se denominarán ordenanzas, y los que versen sobre asuntos de interés particular o especial, acuerdos o resoluciones (art. 123). La diferenciación anterior, evidencia el rango jerárquico superior de las ordenanzas en el ámbito municipal, lo cual se expresa, además, en cuanto a la expedición y debates para su aprobación (art. 124) y su promulgación (art. 130).

La participación ciudadana y el control social, refrendados en las disposiciones de la Carta Magna, en función de asegurar transparencia por medio de procesos de deliberación pública, formación en ciudadanía, valores y lucha contra la corrupción y mecanismos de rendición de cuentas (art. 16, 204 y 208), tiene su reflejo en la esfera municipal. La Ley Orgánica de Régimen Municipal reconoce una participación popular indirecta a través de los órganos elegidos democráticamente, al establecer que las comisiones permanentes deberán identificar las necesidades prioritarias de la población para las propuestas de proyectos de ordenanzas y que la administración municipal en materia de seguridad, protección y convivencias, estará en el deber de coordinar con la comunidad, políticas locales y planes de protección a grupos sociales vulnerables (art. 155).

Otra de las formas de control se establece en las funciones del Alcalde, al reconocer su competencia para devolver a la corporación las ordenanzas en materias económicas, que considere en contra de la ley o inconvenientes para los intereses comunitarios municipales (art. 69) y en la posibilidad de todo ciudadano o persona jurídica de establecer quejas y reclamaciones, al considerarse perjudicado por los actos jurídicos emitidos por los órganos correspondientes (art. 134).

En lo referido a la publicidad, esta se garantiza a través de la reproducción en la imprenta, cualquier medio de difusión y comunicación, el Registro Oficial (para ordenanzas tributarias) e incluso la visualización en lugares públicos oficiales. A su vez, se refrenda como un derecho ciudadano el conocer en cualquier momento sobre los actos normativos, su contenido y alcance (art. 129, 130 y 218).

La evolución constitucionalista boliviana, responde en sentido general al resto de la del continente. El cuerpo fundamental de 1839, es el primero que regula cuestiones relativas a consejos municipales. Es así que la Constitución Política del Estado de 1861, restablece el Régimen Municipal y prescribe que habrá un Concejo Municipal en cada capital del departamento y de provincia y que en cada cantón habrá uno o más agentes municipales. Por su parte, la vigente Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia (Gaceta Oficial, 2009), se nutre de los antecedentes señalados en lo referido al gobierno y administración municipales, al reconocer en su artículo 200 que:

- I. El gobierno y la administración de los municipios están a cargo de gobiernos municipales autónomos y de igual jerarquía. En los cantones habrá agentes municipales bajo supervisión y control del Gobierno Municipal de su jurisdicción.
- II. La autonomía municipal consiste en la potestad normativa, ejecutiva, administrativa y técnica en el ámbito de su jurisdicción y competencia territoriales.

En lo referido a la potestad normativa, refrenda en su artículo 201:

El Concejo Municipal tiene la potestad normativa y fiscalizadora. Los gobiernos municipales no podrán establecer tributos que no sean tasas o patentes cuya creación requiera aprobación previa de la Cámara de Senadores, basada en un dictamen técnico del Poder Ejecutivo. El Alcalde Municipal tiene potestad ejecutiva, administrativa y técnica en el ámbito de su competencia.

Ambos artículos constitucionales (200 y 201), evidencian claramente el reconocimiento expreso de la potestad normativa del municipio. De tal forma, “la autonomía normativa se efectiviza de conformidad con la Ley de Municipalidades, mediante la facultad que tiene para dictar Ordenanzas y Resoluciones municipales, en el marco de sus competencias” (Reyes Canedo, 2009, pág. 6).

En este sentido, la Ley de Municipalidades de 1999 (Gaceta Oficial, 1999) reconoce, a partir de lo refrendado constitucionalmente, la estructura, características y organización política administrativa del municipio (art. 3) así como su autonomía, materializada a través de su potestad

normativa, fiscalizadora, ejecutiva, administrativa y técnica, ejercida por el Gobierno Municipal en el ámbito de su jurisdicción territorial y de las competencias establecidas por Ley (art. 4).

A su vez, reconoce al gobierno municipal como autoridad representativa de la voluntad ciudadana y regula sus funciones en pos del beneficio y desarrollo colectivo comunitario (art. 5), los principios rectores para su ejercicio (art. 7) y las competencias en el ámbito de desarrollo humano sostenible, infraestructura, administración financiera, defensa del consumidor y servicios (arts. 8 y 9). El Concejo Municipal, como máxima autoridad del Gobierno, tiene carácter representativo, deliberante, normativo y fiscalizador de la gestión local (art. 12) y dentro de sus atribuciones se reconocen entre otras, dictar y aprobar Ordenanzas como normas generales del Municipio y Resoluciones de orden interno y administrativo del propio Concejo. Por su parte, el Alcalde Municipal se constituye en la máxima autoridad ejecutiva del gobierno y dentro de sus atribuciones se destacan presentar a consideración del Concejo proyectos de Ordenanzas Municipales; promulgar toda Ordenanza Municipal aprobada por el Concejo y determinar las estrategias del Municipio mediante Resoluciones (art. 44).

La potestad normativa, resultado de la garantía institucional de la autonomía, se materializa entonces, a través de los actos normativos siguientes:

- Ordenanzas: emitidas por el Concejo como normas generales del municipio (art. 12); por los concejales para su funcionamiento interno (art. 28) y por los alcaldes en su ámbito de competencia, como proyectos de ordenanzas para su aprobación por el Concejo (art. 44).
- Resoluciones: dictadas por el Concejo con carácter interno y administrativo (art. 12); por los concejales y con carácter interno (art. 28); se emiten también para ejecutar las decisiones del concejo y por los alcaldes, para presentar las estrategias del municipio en el ámbito de su competencia (art. 44);
- Reglamentos: dictados por el Alcalde para la creación del Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial, los procesos de Administración y de Control Gubernamentales (art. 44) y también por el concejo, para su organización interna.

De tal forma, reconoce la naturaleza general y superior de las ordenanzas dictadas por el concejo en el ámbito municipal, en tanto la gestión administrativa se norma a través de resoluciones. Se destaca así mismo, la obligación de la mayoría absoluta de los concejales para su aprobación (art. 20), mientras que, para la aprobación de los proyectos de ordenanzas emitidos por el Alcalde, serán necesarios dos tercios de votos del total de los concejales (art. 21).

La participación y el control ciudadano se reconoce en la Ley, en varios de sus artículos; así se regulan las audiencias públicas del concejo y sus comisiones, organizadas independientemente de sus sesiones ordinarias y extraordinarias, que también tienen carácter público, para que la comunidad de forma directa conozca el trabajo de este órgano y el cumplimiento de sus atribuciones (art. 19). A su vez, se regula el derecho ciudadano de impugnación y petición. El primero, ante resoluciones que se consideren lesivas a los intereses legítimos de los ciudadanos (art. 137) y el segundo, para toda persona natural o jurídica que desee formular peticiones a las autoridades municipales, las que obligatoriamente deberán ser atendidas (art. 147) y con ello, se garantiza la participación ciudadana en la gestión municipal, incluida la normativa. Resulta sumamente interesante la figura de la censura constructiva, que se materializa cuando el concejo considera que el Alcalde no es confiable, estableciéndose todo un procedimiento para su desarrollo (art. 50 y 51). Por su parte, la publicidad de los actos de los diferentes órganos se establece en el artículo 21, al declarar el carácter público del contenido de las ordenanzas y la publicación obligatoria en un medio de comunicación, Gaceta Municipal o en lugares públicos.

El análisis de las regulaciones latinoamericanas seleccionadas, evidencia un extendido reconocimiento de la potestad normativa local, como parte de la autonomía municipal. Esta se materializa en un conjunto de normas municipales, que asumen formas diversas según su contenido y alcance, al depositar en las autoridades con mayor legitimación democrática la capacidad de adoptar aquellas más generales. Además, se prepondera la necesidad de la participación popular, el control y la publicidad, en el proceso normativo y sus resultados.

CONCLUSIONES

La sistematización histórica de la potestad normativa dentro de la tradición romano-hispanoamericana, evidencia su carácter consustancial a la autonomía municipal, cuya evolución está determinada por intereses políticos, económicos y culturales. A su vez, el análisis teórico permite constatar que la entidad de la categoría potestad normativa municipal, su contenido y alcance, se determina, a partir de la sistematización de teorías y definiciones relativas a las concepciones de lo municipal, la autonomía, las competencias, las facultades y las potestades.

El análisis comparado realizado, demuestra la regulación expresa de la potestad normativa como parte de la autonomía municipal, a nivel constitucional y en las leyes municipales. Estas definen a su vez, el alcance de todo actuar autónomo por medio de la atribución de competencias propias para la gestión de los intereses locales, solo limitado por la Ley y la Constitución.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alcañiz Moscardó, M. (2008). El desarrollo local en el contexto de la globalización. *Convergencia* 15(47), 285-315.
- Alvarado, J. (2009). *El municipio medieval: nuevas perspectivas*. Madrid: Messina.
- Aragón Salcido, M. I. (2002). Autonomía política: la función legislativa del ayuntamiento en México. *IJJ-UNAM*, 595-605.
- Avial, L. (16 de diciembre de 2018). *revistalibertalia.com*. Obtenido de *revistalibertalia.com* Web site: <https://www.revistalibertalia.com/single-post/2018/12/16/La-constitucion-romana>. Consultado: 4 de octubre de 2020.
- Bancalari Molina , A. (2004). Coexistencia o enfrentamiento entre el Derecho Romano y los Derechos locales de las provincias. *Estudios histórico-jurídicos no. 26*, 25-39.
- Benalcázar Guerrón, J. C. (2010). Comentarios sobre la facultad normativa de los gobiernos autónomos descentralizados. . *Revista Foro No. 13, UASB-Ecuador / CEN*, 23-42.
- Blázquez Martínez, J. M. (2003). *El municipio romano en España en El municipio. Historia de los servicios urbanos*. Madrid: Fomento de Construcciones y Contratas S.A.
- Capella Hernández, J. R. (1999). Estado y derecho ante la mundialización: aspectos y problemáticas generales. En J. R. Capella Hernández, *Transformación del derecho en la mundialización* (págs. 85-121). Madrid: CGP.
- Carrera y Justiz, F. (1905). *Introducción a la historia de las instituciones locales de Cuba. Tomo primero*. La Habana: La Moderna Poesía.
- Carrera y Justiz, F. (1905). *Introducción a la historia de las instituciones locales de Cuba. Tomo primero*. La Habana: La Moderna Poesía.
- Cidoncha Martín, A. (2009). Garnatía institucional, dimensión institucional y derecho fundamental: balance jurisprudencial. *Teoría y Realidad Constitucional* (23), 149-188.
- Consejo de Europa. (2012). *Carta Europea de la Autonomía Local*. Estrasburgo: Council of Europe.
- Cordero Quinzacara, E. (2007). Las garantías institucionales en el derecho alemán y su ptoyrcción en el derecho de propiedad. *Revista de Derecho. Universidad Católica del Norte* (14) 2, 81-99.

- Corte Constitucional de Colombia. (1992). *Sentencia No. C-517/92*. Obtenido de Corte Constitucional Web site: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/c-517-92.htm>
- Cuchillo Foix, M. (2003). Gobierno local, administración local y potestad normativa de los entes locales. *Derecho Privado y constitución. num. 17*, 169-196.
- Domínguez Compañy, F. (1981). (1981) *Estudios sobre las Instituciones Locales Hispanoamericanas*. Caracas: Biblioteca de la Asociación Nacional de la Historia.
- Dromi, R. (2009). *Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Ciudad Argentina.
- Embid Irujo, A. (1977). La normativa municipal en el sistema de fuentes del Derecho. *Revista de Administración Pública (84)*, 203-262.
- Embid Irujo, A. (1978). *Ordenanzas y reglamentos municipales en el derecho español*. Madrid: Instituto de Estudio de Administración Local.
- Embid Irujo, A. (2010). *La potestad reglamentaria de las entidades locales*. Madrid: Iustel.
- Embid Irujo, A. (2011). Ordenanzas y Reglamentos municipales. En S. Muñoz Machado, *Tratado de Derecho Municipal, Tomo I, 3ra ed.* . Madrid: Iustel.
- Enciclopedia Jurídica. (30 de octubre de 2020). *Enciclopedia Jurídica*. Obtenido de Enciclopedia Jurídica Web site: <http://www.encyclopedia-juridica.com/d/facultad-juridica/facultad-juridica.htm>
- Entrena Cuesta, R. (2002). *Curso de Derecho Administrativo, 12.ª edición*. Madrid: Tecnos.
- Fernández-Miranda, J. (2015). El principio de legalidad, la vinculación negativa y el ejercicio de la potestad reglamentaria local. *Revista de Administración Pública. num. 196*, 229-269.
- Font Rius, J. (1985). *Estudis sobre el srets i institucions locals en la Catalunya medieval*. Barcelona: EU.
- Función pública. (1994). *Gestor Público*. Obtenido de Función pública Web site: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma>.
- Fustel de Coulanges, N. D. (1876). *La ciudad antigua*. Madrid: Tello.
- Gaceta Constitucional N° 114 y N° 116. (4/07/1991 y 20/07/1991.). *Constitución Política de la República de Colombia*. Bogotá.

- Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia. (1999). *Ley de Municipalidades*. 28/10/1999. La Paz.
- Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia. (9/02/2009). *Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia*. La Paz.
- García de Enterría, E., & Fernández, R. (2017). *Curso de Derecho Administrativo 15ed. Ed.* . Madrid: Civitas.
- Gómez González, R. F. (2017). La potestad normativa sancionadora municipal. Análisis de la operatividad del principio de legalidad. *Ius et Praxis, No 2*, 485-505.
- Hernández Aguilar, O. (2014). La autonomía municipal en el constitucionalismo latinoamericano: realidad y perspectivas en el caso de Cuba. *Cuestiones constitucionales, No. 30*, 91-122.
- Hernández, A. M. (2003). *Derecho municipal: parte general*. México: UNAM.
- Hinojosa, E. (1896). *El origen del régimen municipal en León y Castilla*. Madrid: Ateneo.
- Jellinek, G. (1978). *Teoría general del Estado*. Buenos Aires: Albatros.
- Lobrano, G. (2007). Continuidad entre las <<dos repúblicas>> del derecho indiano y el sistema republicano municipal del derecho romano. *Revista di diritto dell'Integrazione e Unificazione del Diritto in Europa e in America Latina*, 1-25.
- Lobrano, G. (2007). Modelo romano e constitucionalismo latino. *Europeadi Cultura e Scienza Guiridica*, s/n.
- Martín Mateo, R. (1985). *Manual de Derecho Administrativo*. Madrid: Trivium.
- Pampillo Baliño, J. P. (2008). *Historia General del Derecho*. México: Oxford Press.
- Pareja Lozano, C. (1995). Autonomía y potestad normativa de las corporaciones locales. *Revista de Administración Pública No. 138*, 107-142.
- Pérez Hernández, L., & Díaz Legón, O. (2020). Municipio y política pública local. Una mirada al contexto cubano desde la Constitución. *UH*, 257-272.
- Planas Rosselló, A. (2004). Las facultades normativas de los Jurados de la Ciudad y Reino de Mallorca. *Bolletí de la Societat Arqueològica Lul·liana. Revista d'estudis històrics*, 145-160.
- Posada, A. (1936). *El régimen municipal de la ciudad moderna* . España: General Suárez.
- Registro Oficial. (17/10/2005). *Ley Orgánica de Régimen Municipal, Codificación*. Quito.

- Registro Oficial. (20/10/2008). *Constitución Política de la República del Ecuador*. Quito.
- Registro Oficial No. 280. (2005). *Ley Orgánica del Régimen Municipal*. Quito.
- Reyes Canedo, S. (14 de febrero de 2009). *bivica*. Obtenido de bivica Web site: <http://www.bivica.org/upload/municipios-autonomia.pdf>
- Ruiz-Funes Cerda, J. (1987). Jurados en municipios españoles de la baja edad media. *Historia, Instituciones, Documentos*, 14, 27-40.
- Sánchez Zapata, D. (2012). *Autonomía territorial y potestad normativa-reglamentaria de los Concejos Municipales: hacia una redefinición del sistema de fuentes del Derecho Administrativo en Colombia*. Antioquia.
- Santamaría Pastor, J. (1987). *Apuntes de Derecho Administrativo*. Madrid: Universidad Complutense.
- Tau Anzoátegui, V. (2013). La configuración del Derecho indiano provincial y local. Cuestiones metodológicas y desarrollo de sus fases históricas. En V. Tau Anzóategui, & A. Agüero, *El Derecho local en la periferia de la Monarquía hispana. Río de la Plata, Tucumán y Cuyo. Siglos XVI-XVIII*. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho.
- Valencia Carmona, S. (2001). Gobierno local y municipal latinoamericano. . *IJ-UNAM*, 665-689.
- Vázquez, M. C. (2017). Enfoque, diseño e implementación del proceso de descentralización y financiación en el Ecuador. *Cuba: investigación económica N. Extra 1 2017*, 114-133.