



Universidad de Cienfuegos "Carlos Rafael Rodríguez"

Facultad de Ciencias Sociales y Humanística

Carrera: Licenciatura en Derecho

CUM Cruces

Tesis en opción al Título de Licenciatura en Derecho

Título: La multifuncionalidad del Consejo de Estado en Cuba

Autor: Yunisley Caso González

Tutor: Msc. Yeslín Justafre García

2014

Dedicatoria



A mi familia, por su incondicional y constante apoyo, sin los cuales no hubiera logrado la materialización de mis sueños.

A mis hijos Jesús Javier, Jael David, que desde que los vi nacer han constituido mi fuente de inspiración para el logro de todos mis proyectos.

En especial al Comandante Fidel que gracias a sus ideas se materializó la universalización de la educación superior y jóvenes como yo pudieron hacer realidad sus sueños.

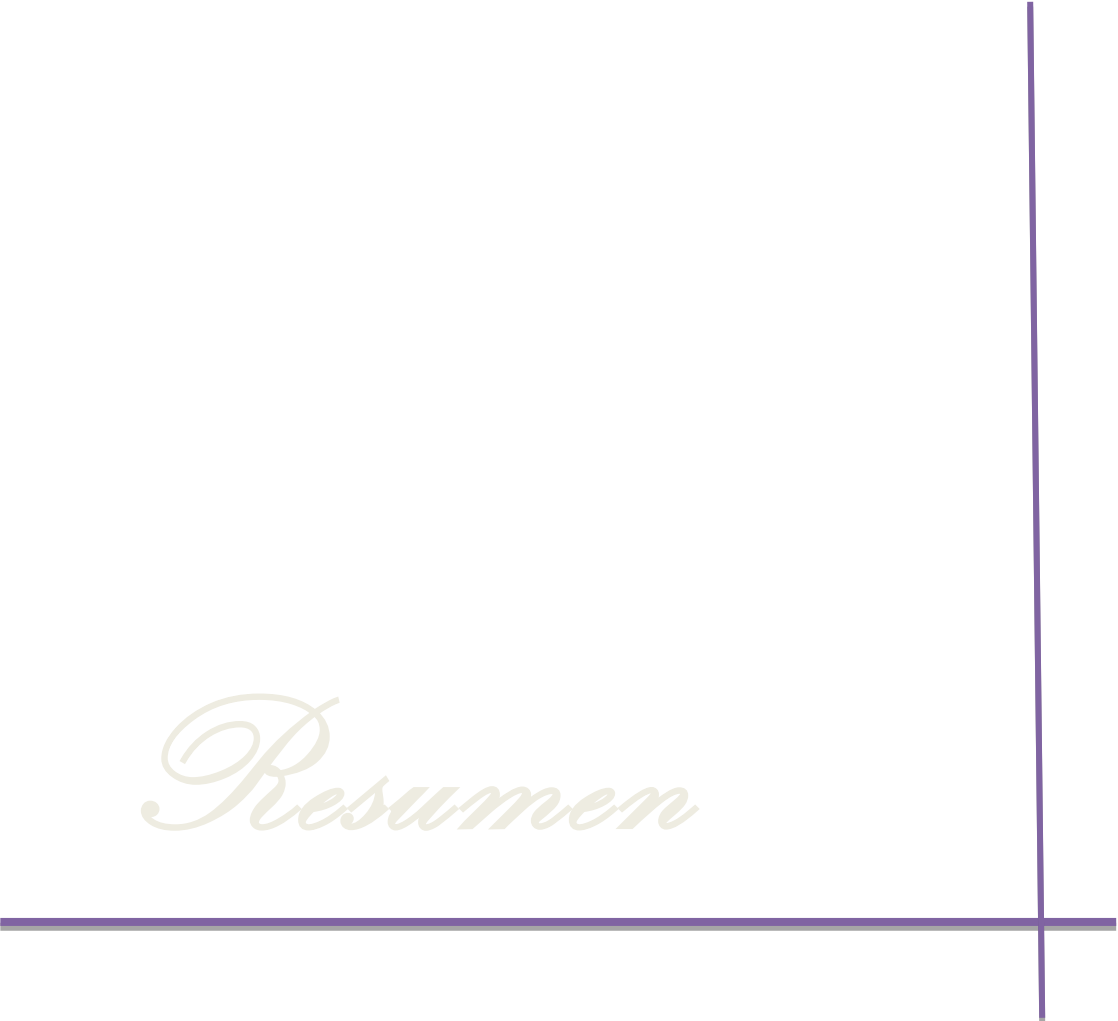
Agradecimientos

A mi madre, quien fue el motor impulsor para que llegara a ser alguien en la vida.

A mis hijos, esposo y resto de la familia, por ser pacientes en los momentos difíciles y brindarme todo su apoyo.

A mi tutora que sin su ayuda incondicional no hubiese sido posible la realización de mi trabajo de diploma.

Resumen



Resumen

El Estado constituye la maquinaria funcional, que conformada por un conjunto sistémico de órganos, expresa la voluntad de la clase en el poder. Su funcionalidad, se logra mediante el desarrollo dinámico e integrado de los órganos que lo conforman. En Cuba el Estado se cimienta sobre el principio de la unidad de poder materializado en la existencia de una multiplicidad de órganos a los cuales se le atribuyen las funciones estatales. Las funciones de los órganos supremos del Estado cubano en cuanto a la definición y configuración de los mismos ha sido objeto de numerosos debates teóricos y en especial la disfuncionalidad del Consejo de Estado, al cual se le atribuyen disímiles funciones lo que imposibilita catalogar su tipología orgánica. Por ello, la presente investigación tiene como objetivo esencial fundamentar la multifuncionalidad del Consejo de Estado en Cuba basándose en los posicionamientos teóricos a través de su evolución histórico-jurídica y los fundamentos jurídicos de la unidad de poder como principio de funcionamiento y organización de este órgano dentro del Estado cubano. Para el desarrollo de la investigación se utilizaron una serie de métodos de investigación propios de la Ciencia Jurídica dentro de los que destacan el histórico-jurídico, el teórico-jurídico y el analítico-jurídico, que permitieron obtener como resultado la fundamentación teórico-jurídica de la multifuncionalidad del Consejo de Estado en Cuba.

Indice

Índice

Resumen.....	7
Índice.....	9
CAPÍTULO 1: Consideraciones teóricas en torno al Consejo de Estado.....	6
1.1 El Estado: Análisis teórico-conceptual	6
1.4 La funcionalidad de los órganos estatales ejecutivos, administrativos y legislativos.....	20

Introducción

INTRODUCCIÓN

El Estado es una maquinaria funcional, un conjunto de órganos, organismos, mecanismos y aparatos encaminados a imponer sobre la sociedad la voluntad política de la clase económicamente dominante o de los sectores dominantes dentro de las clases hegemónicas en la sociedad.¹

El Estado se vislumbra en la medida en que ejerce sus funciones estatales. Las funciones estatales por su parte son expresión concreta del poder público del Estado. La forma voluntad de Estado no se manifiesta de una sola vez ni de una única manera, sino que constantemente el Estado está proveyendo acciones de distinta naturaleza, expresando en actos concretos su poder que es único, de modo que canaliza actividades de distinta sustancia y calidad que constituyen funciones estatales al sistematizarse como proyecciones estatales reiteradas y estables de contenido o sustancia específica, expresándose en tipos de funciones estatales. Estas se manifiestan como diferentes formas o modos de expresión de la voluntad del Estado, especificadas según la naturaleza y contenido de la actividad estatal sistematizada.

Las funciones estatales tiene el carácter de prueba tasada en la doctrina a partir del peso específico, trascendente hasta la actualidad y con seguridad por mucho tiempo todavía, de la llevada y traída doctrina de la división o separación de poderes concebida y expuesta por el barón de MONTESQUIEU en su famosa obra “El espíritu de las Leyes”, publicada en Francia en el año 1748, en pleno siglo XVIII.

Animada más que todo por un claro propósito político: quebrar la excesiva concentración de poder en la persona del monarca, esta teoría devino en arma ideológica del liberalismo político en su lucha contra el absolutismo, constituyendo el mayor mérito de su autor no el haber distinguido claramente la existencia de una triada de poderes según llamó, sino su inexcusable ejercicio por personas u

¹ FERNÁNDEZ BULTÉ, J. Teoría del Estado y del Derecho. Tomo I. Editorial Félix Varela. La Habana, 2005. p.11.

órganos distintos, sobre los que cada “poder” recaería, constituyendo ello el presupuesto de la existencia del procurado “Estado de Derecho”².

Así, quedaban especificados los clásicos poderes: el legislativo, el ejecutivo y el judicial, que aún hoy, no obstante a la crítica a la que durante siglos se ha visto expuesta y cuyo resultado final ha sido la indubitada percepción de la existencia de un poder único e indivisible que se ha de manifestar a través de las reconocidas funciones estatales; tiene un valor indiscutido, constituyendo referencia obligada y punto de partida para el estudio de estas cuestiones, base del actual concepto “Estado de Derecho” del que real o afectadamente presume el constitucionalismo de estos tiempos.

Con la formación de los Estados Nacionales europeos modernos (excepto Holanda e Inglaterra) comenzó con la Revolución Francesa se vislumbra una nueva concepción del Estado y sus correspondientes funciones. Hasta ese momento la noción de Estado Nacional era idéntica al de Monarquía. La Nación era propiedad del soberano reinante. Esta forma legal anticuada, herencia directa del Feudalismo, entraba en conflicto con las nuevas relaciones surgidas del ascenso de la burguesía.

Con el advenimiento de la Revolución Francesa se materializa un nuevo tipo de órgano estatal: el Consejo de Estado. Este se configura como órgano en el cual, en ocasiones junto al Presidente, radica el foco del poder estatal. Precisamente, este modelo organizativo trascendió a varios Estados, incluidos aquellos territorialmente ubicados en América Latina.

En Cuba estos cambios se introdujeron mediante la Ley Fundamental de 1959, que en esencia reproducía lo preceptuado en la Constitución de 1940. Sin embargo, es a partir de 1976, con la promulgación de la nueva Constitución socialista, que el Estado cubano experimentó un avance en su base democrática

²La realización de este Estado de Derecho fue impulsada por MONTESQUEIU hasta el detalle, señalando que “... para que no se abuse del poder es necesario que le pongan límites a la naturaleza misma de las cosas”; para este autor lo esencial es que el poder frene al poder, concluyendo que, “todo se habría perdido si el mismo hombre, la misma corporación de personas principales, la misma asamblea del pueblo, ejerciera los tres poderes: el de dictar leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o los pleitos entre particulares”. MONTESQUEIU.: El Espíritu de las leyes. Ciencias Sociales, La Habana, 1976, pp. 190 y 191.

con la creación de los órganos de Poder Popular, formados por delegados y diputados elegibles, responsables y revocables; mediante los cuales se materializan la participación popular directamente en la gestión de los asuntos estatales y bajo la dirección del Partido Comunista de Cuba.

Dentro de la organización estatal vigente, si se contrasta también con la evolución que ha operado el componente estructural del Estado cubano desde el umbral del siglo XX hasta hoy, se puede observar que en esta resalta un órgano que le imprime cierta singularidad a toda la dinámica organizacional y funcional tal: el Consejo de Estado. Este órgano aunque no se configura como un órgano propiamente dicho, sino que se crea con el fin de funcionar entre las intersecciones de la Asamblea Nacional del Poder Popular, es catalogado como órgano *sui generis*, debido a la multifuncionalidad que le es atribuida. Según lo regulado por el artículo 90 de la Constitución de la República de Cuba, el Consejo de Estado tiene disímiles atribuciones. De esta forma se convierte en el órgano sobre el cual se estructura todo el andamiaje estatal cubano.

Es por ello que se asumió como **objeto de estudio** de la presente investigación la multifuncionalidad del Consejo de Estado de Cuba.

Por ello, se planteó como **problema de investigación**: ¿Por qué el Consejo de Estado en Cuba se considera un órgano multifuncional?

Para dar respuesta al problema antes planteado, se definió como **idea a defender**: El Consejo de Estado rompe con la funcionalidad y organicidad del Estado cubano, toda vez, que penetra en el campo de las disímiles funciones estatales. Tiene atribuciones de carácter legislativo, por cuanto está investido de la potestad de dictar Decretos-Leyes. De igual manera, le corresponde facultades de carácter ejecutivo por ser el órgano que ostenta la suprema representación del Estado. Ejerce además funciones de carácter jurisdiccionales como la de conceder indultos, impartir instrucciones generales a los tribunales a través del Consejo de Gobierno del Tribunal Supremo Popular y la interpretación de las disposiciones normativas. Realiza también funciones de control al ratificar y denunciar tratados en el ámbito internacional.

Se planteó como Objetivo general: Fundamentar la multifuncionalidad del Consejo de Estado en Cuba.

Los **Objetivos específicos** quedaron redactados en los siguientes términos:

1. Sistematizar los posicionamientos teóricos en torno al Consejo de Estado.
2. Esbozar la evolución histórico-jurídica del Consejo de Estado en Cuba.
3. Identificar la funcionalidad del Consejo de Estado en Cuba.

Para lograr los objetivos trazados y la consecuente solución del problema planteado, se utilizaron métodos de investigación teóricos dados la tipología y las características de la investigación. Dentro de estos destacan:

Método Histórico-Jurídico: Permite analizar la evolución histórica del Consejo de Estado en el contexto cubano, permitiendo conocer sus fundamentos teóricos y la regulación jurídico-constitucional vigente en cada período.

- **Método Teórico-Jurídico:** Permitirá comprender la esencia del problema y realizar las precisiones teóricas acerca del funcionamiento y organicidad del Consejo de Estado en Cuba, así como otros conceptos e instituciones que se utilizan en la investigación.
- **Método Exegético-Analítico:** A través de este método se podrá determinar el alcance y sentido de la norma jurídica contenidas en los cuerpos analizados y permitirá determinar la correspondencia entre la norma jurídica analizada y la realidad existente como es el caso del funcionamiento del Consejo de Estado en Cuba.

Como **resultados** de la presente tesis se obtuvo la sistematización de los posicionamientos teóricos en torno al Consejo de Estado, el análisis de la evolución histórico-jurídica del Consejo de Estado en Cuba, así como la identificación de la funcionalidad de este órgano.

Para la realización de la tesis se utilizó una **bibliografía** que incluye fuentes extranjeras y nacionales y está conformada por libros, manuales sobre Teoría del Estado, Derecho Administrativo y Constitucional y otros con valor histórico - jurídico, así como artículos reconocidos dentro de la literatura científica dedicadas al tema. Todo ello puede constatarse en la exposición de los resultados contenidos en la tesis.

La investigación quedó estructurada en dos capítulos, conclusiones de las cuales se derivan una serie de recomendaciones, así como se expone la bibliografía utilizada.

En el **Capítulo I titulado “Consideraciones teóricas en torno al Consejo de Estado”** se analiza la conceptualización teórica del Estado y sus funciones, así como la tipología de los órganos estatales haciendo énfasis en la configuración y funcionalidad del Consejo de Estado.

En el **Capítulo II denominado “La funcionalidad del Consejo de Estado en Cuba: análisis jurídico”**, se profundiza en los aspectos relacionados con la evolución histórica del Consejo de Estado cubano, haciendo énfasis en la multifuncionalidad de este órgano dentro del entramado orgánico estatal cubano.

Capítulo I



CAPÍTULO 1: Consideraciones teóricas en torno al Consejo de Estado

1.1 El Estado: Análisis teórico-conceptual

Las construcciones teóricas relativas a la definición del Estado responden a diferentes posiciones de autores que de manera diversa, según su punto de vista, han enfocado el tema. El vocablo Estado, desde el punto de vista etimológico, proviene de la raíz latina *status* que significa orden, regla, situación jerarquizada. Según el Diccionario de Filosofía (1984:146) Estado significa “la organización política de la clase económicamente dominante, que persigue el objetivo de proteger el régimen existente y reprimir la resistencia de otras clases”.

Con la evolución del Derecho germánico aparece la denominación *reich*, entendido entonces el Estado como la acción de reinar, dirigir. En la Edad Media esta acepción se aplicó al Estado como poder soberano, mientras que para las demás designaciones se utilizó el término *land*(tierra o territorio), a través del cual el elemento esencial del Estado quedó identificado con el Estado mismo. La denominación actualmente generalizada de Estado proviene del léxico jurídico italiano, asociándose el vocablo *stato* con el nombre de determinadas ciudades.

La teoría marxista-leninista definió el Estado como un fenómeno histórico-social concreto de esencia y naturaleza clasista. Estos postulados de Marx y Engels fueron retomados por LENIN (1970:11), quien expresó que el Estado ha sido siempre un aparato destacado de la sociedad y cita en su obra a MARX y ENGELS (1858) en cuanto a que “salvaguarda y defiende los intereses de la clase más poderosa, de la clase que ejerce el dominio económico y que, valiéndose del Estado, se torna también, en clase que ejerce el dominio político.” Basado en la doctrina marxista, FERNÁNDEZ BULTÉ (2005:11) sostiene: “El Estado es una maquinaria funcional, un conjunto más o menos desarrollado y complejo de organismos, órganos, mecanismos y aparatos encaminados a imponer sobre la sociedad la voluntad política de la clase económicamente dominante o de los sectores dominantes dentro de las clases hegemónicas en la sociedad”.

Por su parte PRIETO VALDÉS y PÉREZ HERNÁNDEZ (2004:187) plantean: “El Estado como instrumento de dominación política es, a la vez, un conjunto de órganos de fuerza y dirección clasistas. Es el aparato, maquinaria o mecanismos a través del cual se

impone una voluntad clasista mediante la combinación de la coerción y el consenso activo de los gobernados. Estos dos momentos del fenómeno estatal se encuentran indisolublemente vinculados entre sí, el ejercicio de uno si bien puede definirse, no puede independizarse del otro. No obstante, si el primero - coerción, fuerza, dictadura, imposición - es necesario para garantizar el establecimiento y la consecución del status que le interesa salvaguardar a la clase o grupos dominantes y alcanzar sus fines, el segundo - dirección, consenso, hegemonía -es imprescindible para propiciar la participación de las masas en la gestión sociopolítica, lograr su incorporación al poder político, obtener la aceptación de su dominación política y conquistar la legitimidad del Estado y del sistema político que como clase ella hace prevalecer”.

Alegan PAZ CHAVECO y OCHOA DEL RÍO (2010:14-16) que con el término Estado se hace referencia a un tipo de fenómeno social caracterizado por rasgos esenciales como: a) una relación de autoridad y subordinación entre sus integrantes; b) el ejercicio monopólico de la violencia por quienes son titulares de la autoridad; c) la existencia de un orden jurídico; d) relativa permanencia y e) dimensión institucional. En suma, el Estado es un fenómeno social y político complejo, cuyo rasgo distintivo es la regularización coactiva de la conducta humana a través de un orden normativo.

Ambos autores cubanos, también exponen que analizar la naturaleza y orígenes del Estado, es un medio conexo a los elementos de su trama, que con la sociedad, el poder y el derecho, de un lado; y por otro, como elementos constitutivos, se tiene el territorio, la población y la autoridad. El concepto sociedad es más extenso que el de Estado; el primero representa el género, y el segundo la especie. No es un orden normativo, por más que las normas reflejen la estructura que decide darse. No está formado por hombres sino por actividades humanas.

Siguiendo esta línea de pensamiento, la autora de la presente tesis se afilia al criterio de FERNÁNDEZ BULTÉ, quien retomando los postulados marxistas-leninistas expresa que: “El Estado se concibe como un sistema armónico de órganos que constituyen la organización política de la sociedad que refleja las necesidades, los intereses y la ideología de la clase económicamente dominante en el proceso histórico. Por lo tanto, se convierte en el instrumento de dominación política dentro de las luchas de clases de

la sociedad; esa conclusión supone la percepción filosófica de que el Estado forma parte de lo que los clásicos del Marxismo llamaron “la superestructura de la sociedad”.³

1.2 Teorías sobre las funciones del Estado

Desde un punto de vista objetivo, la actividad estatal es el quehacer del Estado, o sea, la totalidad de operaciones y tareas desarrolladas por el ente estatal, las cuales por sus diferentes características se clasifican en diversos tipos. En el plano del Derecho Público se regula el ejercicio de las competencias, atribuciones y funciones del Estado.

Para BLUNTSCHLI “la función comprende generalmente cierto género y extensión de facultades y de deberes llamados competencias en las funciones de autoridad; un centro local considerado como su residencia y centro de acción (...) y una jurisdicción.”⁴ JELLINEK, ZANOBINI, PORRÚA PÉREZ y GUASTANI agregan que las funciones del Estado son la actividad (acción) o una serie de actividades mediante las cuales se logra la consecución de sus fines.⁵

GARRIDO FALLA⁶ y PONTE DOMÍNGUEZ⁷ las califican como la acción del Estado en el ejercicio de su soberanía que se materializan en formas diversas. ZANOBINI asienta además que esa esfera específica del Estado, o sea su soberanía, siempre se realiza mediante el ejercicio de una potestad pública.⁸ DÍEZ reafirma estos postulados al sostener que las funciones públicas son los modos primarios de manifestación de la soberanía.⁹ Al decir de DABIN, las funciones estatales son las atribuciones del Estado-sociedad tales como se derivan de su fin social.¹⁰ De igual manera para BIELSA las funciones del Estado son las de la sociedad, pero esta sin el Estado no podría

³ FERNÁNDEZ BULTÉ, J. ob. cit., p. 12.

⁴ BLUNTSCHLI J. G.: ob. cit., Libro Séptimo, Capítulo VIII. pp. 433 y 434.

⁵ JELLINEK, G.: ob. cit., p. 496. ZANOBINI, G.: Curso de Derecho Administrativo. Parte General I. Ediciones Arayú. Buenos Aires, 1925. p. 19. PORRÚA PÉREZ, F.: ob. cit., 267. GUASTANI, R.: Estudios de Teoría Constitucional. Edición y presentación de Miguel Carbonell. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Ediciones Doctrina Jurídica Contemporánea. México, 2001. Ver además Ensayos de Derecho Administrativo. Tomo I. Prólogo de Rafael Guas e Inclán. La Habana, 1922. p. 74.

⁶ GARRIDO FALLA, F.: Tratado de Derecho Administrativo. Volumen I, Parte General. Decimocuarta Edición. Con la colaboración de Alberto Palomar Olmeda y Herminio Losada González. Editorial: Tecnos (Grupo Anaya S. A), 2005. p. 35.

⁷ PONTE DOMÍNGUEZ, F. J.: Elementos de Derecho Político. Segunda Edición Revisada. Editorial: Tipos Molina y CIA. La Habana, 1934. p. 91.

⁸ ZANOBINI, G.: ob. cit., p. 29.

⁹ DÍEZ, M. M.: Derecho Administrativo. Plus Ultra. Buenos Aires, 1967. p. 187.

¹⁰ DABIN, J.: Doctrina General del Estado. Elementos de Filosofía política. Segunda Edición. Traducción de Héctor González Uribe y Jesús Toral Moreno. Editorial: Jus. México, 1955. p. 243.

garantizar esas funciones: los fines¹¹ del Estado son los de la sociedad y las de éstas los comunes de las personas que la conforman.¹²

A partir de la teoría de la tripartición de poderes atribuida A MONTESQUIEU se establece la existencia de tres funciones clásicas del Estado: ejecutiva, legislativa y judicial. GARCÍA-PELAYO, FIX ZAMUDIOy VALENCIA CARMONA sostienen las clásicas funciones, pero subdividen la función ejecutiva en gubernamental y administrativa.¹³

GORDILLO, mantiene la concepción tripartita pero sustituye la función ejecutiva por administrativa.¹⁴ Otros como DROMI, siguiendo una metodología derivada del llamado trialismo jurídico (norma, valor y fin), analiza las funciones estatales desde una perspectiva sustancial, orgánica y procesal, por lo que incorpora a las funciones clásicas, la función gubernativa considerándola de naturaleza diferente.¹⁵ KELSEN, signado por los mismos postulados afirma la distinción fundamental entre *legislatio* y *legisexecutio*. La última es subdividida en las funciones judicial y ejecutiva en sentido estricto. A su vez, el poder ejecutivo es a menudo subdividido en dos funciones diferentes, las llamadas funciones política y administrativa.¹⁶

ZANOBINI continúa con la tríada pero bajo una nomenclatura completamente diferente aunque con el mismo sentido teórico. Las funciones del Estado, en sentido objetivo son: de legislación, jurisdicción y administración.¹⁷

La teoría de JELLINEK establece la distinción entre las funciones del Estado (materiales) y aquellas que pueden realizar los órganos (formales). En este sentido las funciones materiales nacen de la relación entre la actividad de Estado y sus fines. A causa de los fines jurídicos tiene el Estado que dirigir su actividad a la implementación y protección del Derecho, actividad que se separa de las demás funciones que proponen

¹¹ En este sentido es necesario acotar que aunque el autor utiliza las funciones y fines como sinónimos, sin embargo, desde el punto de vista teórico se establecen como términos con una significación teórica diferente pues es a través de las funciones que se logran los fines estatales.

¹² BIELSA, R.: Derecho Administrativo. Tomo I. Depalma Editor. Buenos Aires, 1955.p. 151.

¹³ GARCÍA- PELAYO, M.: ob. cit., p. 103. FIX ZAMUDIO, H. y VALENCIA CARMONA, S.: Derecho Constitucional Mexicano y Comparado. Editorial: PORRÚA. México, 2005, p. 769.

¹⁴ GORDILLO, A.: Tratado de Derecho Administrativo. Parte General. Tomo I. Octava Edición. Fundación de Derecho Administrativo. Buenos Aires, 2003. p. 297.

¹⁵ DROMI, J. R.: Derecho Administrativo. Novena Edición. Ciudad Argentina, Buenos Aires, 2000. p. 131.

¹⁶ KELSEN, H.: ob. cit. p. 303.

¹⁷ ZANOBINI, G.; ob. cit., p. 19.

la afirmación de su poder y el favorecimiento de la cultura. Desde este punto de vista, aparecen dos funciones esenciales: la normativa y la de realización de los problemas determinados y concretos, mediante actividades individualizadas y dirigidas hacia ese fin. Reconoce este propio autor que la función de legislación, de jurisdicción y de administración son las funciones materiales del Estado.¹⁸

Los teóricos socialistas, cuya génesis doctrinal se remonta a los postulados de Europa del Este, afirman que la actividad del Estado se efectúa tanto dentro del país como en el exterior. A tenor con esto, el criterio más generalizado en la esfera de la actividad del Estado, divide todo el conjunto de sus funciones en dos grupos: funciones interiores (internas) y funciones exteriores (externas). Las primeras muestran cuál es el papel del Estado en la vida de la sociedad dada y las segundas su papel en las relaciones mutuas con otros Estados.¹⁹

FERNÁNDEZ BULTÉ plantea que para CAÑIZARES existen tres tipos de funciones: la función de fuerza, de Derecho y de civilización. Las primeras suponen la manifestación coactiva del aparato estatal en defensa del orden interior del país o para responder ante un fenómeno de carácter militar o político. Las segundas son las correspondientes tanto a la función legislativa como a la labor jurisdiccional, entendiéndose como aquellas mediante las cuales se lleva a cabo la administración de justicia. Finalmente, las terceras son aquellas cuyo propósito es promover el desarrollo social, cultural y educativo de la sociedad, así como el alcance del bienestar general.²⁰

Estos autores plantean además -criterio que posteriormente en la teoría moderna es afirmado por FERNÁNDEZ BULTÉ-, que a su vez las funciones interiores, denominadas líneas de funciones, se subdividen de acuerdo con las esferas de la vida social en que el Estado actúa. En consonancia con ello, se distinguen las funciones política,

¹⁸ JELLINK, G.: ob. cit., pp. 209-223. En la Teoría del Estado esta clasificación presenta una importancia relevante pues el conocimiento de las funciones materiales es el camino para señalar lo que corresponde a las funciones formales, esto es, a la acción de un órgano de una clase determinada. La separación de las funciones formales es una garantía más firme del ejercicio legal del poder del Estado y por tanto, de seguridad de la libertad política de los ciudadanos. Los poderes independientes forman entre sí, al propio tiempo, una red que enlaza unos con otros influenciándose mutuamente como reguladores. La formación normal de las funciones formales, debe, por consiguiente, llevar en sí, un sistema de checks and balances, que se propone impedir a los poderes particulares rebasar su esfera legal.

¹⁹ ZHIDKOV, O.; CHIRKIN, V. y YUDIN Y.: ob. cit., pp. 34 -40.

²⁰ FERNÁNDEZ BULTÉ, J. Teoría del Estado y del Derecho. Tomo I. Editorial Félix Varela. La Habana, 2005. p. 63.

económica, social e ideológica del Estado. “La función política es una línea fundamental de la actividad del Estado, su objeto son las relaciones sociopolíticas. La función económica es la línea fundamental de la actividad del Estado, cuyo objeto son las relaciones económicas. La función social es también una línea fundamental de la labor del Estado; su objeto son las relaciones sociales. Finalmente, la función ideológica se convierte en línea fundamental de la actividad del Estado, cuyo objeto es la vida espiritual de la sociedad”.²¹

GARCINI expone que se deben analizar aisladamente las distintas funciones estatales en cuanto constituyen, al mencionar a CARRÉ DE MALBERG, “ (...) diferentes manifestaciones, o diversos modos de ejercicio de la potestad estatal que es una y consiste, de una manera invariable, en el poder que tiene el Estado de querer por medio de sus órganos especiales y por cuenta de la colectividad, imponer su voluntad a los individuos”,²² así, se destacan la función legislativa, política, ejecutiva (gubernativa), administrativa y judicial del Estado.

Mediante la función política el Estado determina previamente cuáles son las líneas de orientación que habrá de seguir en su desarrollo, y al resultado de ella están subordinadas todas las otras funciones, incluso la legislativa. “La política determina los fines de la actividad estatal. Implica un programa, un plan de vida colectiva, que se manifiesta en actos del Gobierno”

La función legislativa se convierte en una parte esencial del Estado. Consiste en la creación del Derecho, entendido como la promulgación de disposiciones normativas, mediante las cuales se le impone a la sociedad de manera coactiva y obligatoria los patrones conductuales imperantes y se regulan, además, determinadas relaciones sociales que son relevantes para el Derecho al producir efectos jurídicos.

La función ejecutiva o gubernativa como indistintamente se considera en la doctrina, consiste en ejecutar las disposiciones legislativas,²³ sin embargo, en la contemporaneidad se establece que mediante esta función se ejecutan además las decisiones que emanan de los órganos superiores del Estado.

²¹ ZHIDKOV, O. Fundamentos de la teoría socialista del Estado y el Derecho. La Habana, 1989. Versión digital. p. 34 -40.

²² GARCINI GUERRA, H. Derecho Administrativo. Primera Edición. La Habana: Editorial Pueblo y Educación: 1981. p. 12.

²³ MATILLA CORREA, A. Introducción al Estudio del Derecho. La Habana, 2002. p. 115.

DROMI, siguiendo una metodología derivada del llamado trialismo jurídico (norma, valor y fin), analiza las funciones estatales desde una perspectiva sustancial, orgánica y procesal. Desde un enfoque material o sustancial considera, a la función política o gubernativa como la actividad estatal discrecional sin límites jurídicos que se realiza en ejecución de una directa atribución constitucional, por motivos de oportunidad, mérito o conveniencia, fundados en razones de seguridad, orden y defensa de la propia comunidad política. El ejercicio de esta función comprende el dictado de las grandes directrices de la orientación política de un país mediante la gestión de asuntos que afectan intereses vitales de la comunidad.²⁴

Desde la perspectiva orgánica, dicha función, si bien en principio no precisa de un órgano específico de realización, pues puede ser ejecutada tanto por el Poder Ejecutivo como el Poder Legislativo. En su aspecto procesal, la función gubernativa se exterioriza a través de modalidades de actos del poder, que se denominan actos políticos, de gobierno o institucionales. Su emisión es posible solo en ejercicio de expresos o razonablemente implícitos preceptos constitucionales, conferidos a los órganos estatales de legislación y ejecución, y su contenido es siempre con efectos jurídicos generales ya que no afectan, en principio, en modo directo, la esfera jurídica de los derechos del individuo.²⁵

ESCOLA, citando a LINARES, afirma que la actividad gubernativa o de Gobierno es “aquella actividad de los órganos del Estado, suprema en la esfera de su competencia, que se manifiesta en el dictado de actos que se vinculan con la organización de los poderes constituidos, las situaciones de subsistencia ordenada, segura y pacífica de la comunidad y el derecho de gentes, concretado en la concertación de los tratados internacionales. Dichos actos, que inciden en la organización y a veces en la misma subsistencia del Estado, no son revisables o controlables, en principio, por el Poder Judicial, ni es posible tampoco que este poder los invalide so pretexto de control constitucional”.²⁶

En cuanto a la función administrativa se han sostenido diversos criterios que transitan desde una simple definición que atribuye la función como aquella que realiza el Poder

²⁴ DROMI, J. R. Manual de Derecho Administrativo. Tomo I. Editorial: Astrea, 1987. p. 19.

²⁵ *Ibíd*em, p. 20.

²⁶ ESCOLA, H. J. Compendio de Derecho Administrativo. Volumen I. Editorial: Depalma, 1984.p. 16.

Ejecutivo, hasta una visión material de la función administrativa que la define como aquella que está destinada a la satisfacción de los intereses colectivos. Finalmente, se produce un retorno al criterio orgánico considerándose que la función administrativa es aquella parte de la función estatal que es realizada por órganos administrativos, regidos por relaciones de dependencia. Gordillo establece conclusiones en cuanto a la función administrativa al definirla como:

- Toda la actividad que realizan los órganos administrativos y autoridades administrativas independientes (criterio subjetivo);
- Toda la actividad que realiza el órgano legislativo, excluida la función legislativa -en sentido material y orgánico- que le es propia (criterio residual);
- Toda la actividad que realizan los órganos judiciales, excluida la función jurisdiccional -en sentido material y orgánico-.²⁷

Para GARCINI la función jurisdiccional “consiste en pronunciar el Derecho respecto a cada uno de los casos que se someten a su conocimiento, deduciendo de la ley o creando por sí misma, en ausencia de la norma jurídica, el Derecho aplicable al caso”.

²⁸

Puig expresa que, desde el punto de vista sustancial, es posible afirmar que la función jurisdiccional comprende la decisión, con fuerza de verdad legal, de controversias entre partes para determinar y restablecer el derecho en el caso concreto. “En el aspecto orgánico esta actividad sólo es concretada por un órgano imparcial e independiente, encargado, por mandato constitucional, del ejercicio de tal función y en desde la perspectiva procesal, la producción del acto judicial está sujeta a un procedimiento específico que señala la forma en que se prepara y emite la voluntad en este ámbito del poder”.

“Cada función se orienta a resolver, ante todo, cualquiera de las actividades del Estado. Al mismo tiempo, debe tenerse en cuenta que, todas las funciones del Estado están interrelacionadas, se encuentran en unidad orgánica. Pero dichas funciones dependen también del contenido del Estado, reflejan los cambios que se operan en las relaciones

²⁷ GORDILLO, A. Tratado de Derecho Administrativo. Obra en tres tomos, Tomo I. Parte general. Octava Edición. Buenos Aires, 2003. p. 217.

²⁸ GARCINI GUERRA, H. Derecho Administrativo. Primera Edición. La Habana: Editorial Pueblo y Educación, 1981. p. 17.

económicas, políticas y sociales de la sociedad en cada etapa del desarrollo del Estado del tipo histórico dado y de la influencia de diversos factores internos y externos relacionados con las condiciones de existencia del Estado. De esta manera, el concepto de función se refiere a la forma y a los medios de la actividad del Estado.²⁹ Estas funciones estatales son realizadas por el conjunto de órganos que conforman el todo estatal, los cuales reciben su denominación precisamente a partir de la función estatal que ejercen.

1.3 Aproximación a la definición teórica de órgano

La definición en torno al órgano estatal tiene su origen en La Teoría del órgano,³⁰ que formuló por vez primera el jurista germano Otto von GIERKE en 1883. Con esta teoría del órgano se introduce una serie de elementos que conforman, entre otras, la base esencial para el análisis del objeto de estudio de la presente investigación.

La teoría de la concepción orgánica de la sociedad es el punto de partida de esta teoría. “Para esta la comunidad política es un organismo dotado de los apropiados órganos. Y el Estado solo puede existir y actuar mediante estos órganos. En su estimación más realista, órgano es el elemento o la pluralidad de elementos productores de los actos de una función, y en sentido figurado, se le perfila como el instrumento a través del cual la entidad fija su concreción en el mundo externo.”³¹ LANCÍS afirma esta posición al definir

²⁹ RIZO OYANGURÉN, A. Manual elemental de Derecho Administrativo. Nicaragua: Facultad de Ciencias Jurídicas de la UNAN, 1991. Versión digital. p. 3-8.

³⁰ MARTÍN MATEO, R.: Manual de Derecho Administrativo. 27ª Edición. Editorial: Arazandi S.A. España, 2008. p. 115. Esta teoría tiene su antecedente en el Derecho Canónico al sustantivar determinados cargos con independencia de sus sucesivos titulares. En este caso, aunque desaparezca la persona que ocupaba la sede (silla que presentó determinados cargos vitalicios y hereditarios), esta última se perpetúa como elemento de la organización. Constituye así el antecedente de la Teoría del órgano como “conjunto de funciones atribuibles en el tiempo a personas diferentes, pero que tienen permanencia por sí y no se identifican con los titulares sucesivos del mismo.”

³¹ GARCÍA OVIEDO, C.: Derecho Administrativo. Sexta edición por Enrique Martínez Useros. Editorial: E.I.S. A PIZARRO, 19. Madrid, 1957. p. 15. En aspecto se señala que los órganos son las personas físicas que mediante su voluntad manifiestan la del Estado, “pero es necesario distinguir entre el órgano y el titular. El órgano sólo lo es en tanto obra en el círculo de su competencia, fuera de esta actúa el titular. De lo que resulta que el órgano no es persona, sino pieza de la personalidad única del Estado. Y en consecuencia, carece de derechos, poseyendo únicamente competencias. El individuo si puede tener derecho a ocupar el lugar de órgano, esto es, el reconocimiento de órgano y a que se le admita desempeñar las funciones de tal. Esta facultad compete a todas las personas que conforme a Derecho están llamadas a ser titulares de un órgano inmediato. Estado y titular del órgano, son por tanto, dos personalidades distintas, separadas, entre las cuales es posible y necesario una pluralidad de relaciones jurídicas.”

al órgano como la institución mediante la cual el Estado atiende a la realización de sus fines y la función es la actividad del órgano.³²

El concepto jurídico-esencial de órgano deviene en concepto funcional, pues es calificado como órgano quien realiza una función (creación o ejecución de voluntad estatal). Desde la perspectiva jurídico-material el órgano tiende a la cualificación personal de quien ejerce la función orgánica (el hombre convertido en órgano).³³ Estos criterios implican una variedad de perspectivas, por lo que en la literatura jurídica el tema se torna complejo, toda vez que, no se logra establecer un consenso entre los grandes estudiosos, en cuanto al logro de una definición homogénea del vocablo órgano.

En la doctrina italiana para definir al órgano se retoma la noción de *ufficio* (oficio). En este sentido el oficio es la denominación dada al “complejo ideal de funciones públicas homogéneas, unitariamente consideradas en cuanto a su ejercicio y delimitadas por el Derecho. En definitiva un haz de poderes y deberes o un ámbito funcional abstracto y unificado.”³⁴ Se identifica en la doctrina italiana al órgano como el oficio, y en consonancia con los postulados de JELLINEK, la persona física es solo el mero titular de ese oficio y por ende del órgano. “El oficio está integrado por dos elementos: la función y sus poderes. Aquella constituye la actividad propia del oficio, estos, las facultades mediante las cuales se realiza.”³⁵

En la modernidad, proveniente de la doctrina italiana, el debate se cierne sobre la relevancia jurídica que presentan determinadas unidades de la organización. A tales efectos para ALESSI la relevancia radica en la existencia de una individualidad jurídica propia de los órganos, por lo que sus atribuciones se encuentran reguladas o devienen de las normas jurídicas.³⁶ Mientras que para GIANNINI, retomando la doctrina kelseniana, lo relevante radica en la imputación, de ahí que el concepto de órgano deba reservarse para oficios en que las normas señalan como idóneos para operar la imputación jurídica al ente. En otros términos, órgano es sólo la unidad funcional capaz

³² LANCÍS, A.: Derecho Administrativo, Segundo Curso, Parte Primera. La Habana, 1941. p. 4.

³³ KELSEN, H.: ob. cit., p. 341.

³⁴ ESPOCITO, C.: Órgano oficio e soggettività dell'ufficio. Padova, 1932. p. 7.

³⁵ RUIZ DEL CASTILLO, V.: Técnica y moral en la función pública desde el punto de vista de una filosofía de la cultura. En: Revista de Estudios de la Vida Local. 1943. p. 625.

³⁶ ALESSI, R.: Principio de distrito administrativo I. Cuarta Edición. Milano, 1978. pp. 88 y 89.

de actuar de forma jurídicamente eficaz en las relaciones intersubjetivas, o, lo que es lo mismo, la que ostenta el poder de expresar hacia el exterior la voluntad jurídica del ente en que se integra.³⁷

Por ello, se comparte el criterio de GARCIA OVIEDO y GARCINI GUERRA, quienes exponen que la noción de órgano implica la existencia de un oficio o fracción de la actividad del Estado, un hombre o conjunto de ellos que produzcan respeto a este actos volitivos y de actuación, y por último una imputación jurídica mediante las cuales ese hombre (o conjunto de hombres) realicen determinadas funciones inherentes a ese oficio.³⁸ De ahí que, el órgano es el oficio que implica la realización de las funciones del Estado mediante el ejercicio del poder del Estado, por medio de uno o varios sujetos facultados a los cuales se les han atribuido las competencias que devienen de ese oficio, manteniendo así una unidad jurídica entre Estado y órgano.

De los postulados antes mencionados se deduce que “el órgano es un concepto que se puede aplicar a las unidades funcionales creadas por el Derecho en que se estructuran internamente las entidades públicas; un centro funcional unificado, de estructura interna compleja, cuya actividad se imputa a la persona jurídica en que se integra.”³⁹ El órgano se forma en torno a un núcleo de funciones determinadas: se crea y configura para la realización de concretas funciones o tareas, que son las que inspiran, en la generalidad, su propia denominación.⁴⁰

1.3.1 La tipología de los órganos estatales

El Estado como conjunto de órgano forma una estructura coherente, un sistema de órganos diferenciables entre sí por el carácter que poseen en dependencia de la función que han de cumplir en pos de la realización de los fines de la voluntad política predominante. Sin embargo, la doctrina reconoce la existencia de una diversidad de órganos estatales, constituyendo uno de los temas complejos de análisis, pues a lo largo de la historia de la humanidad se han enarbolado disímiles criterios clasificatorios que responden a la perspectiva de análisis de cada autor.

³⁷ GIANNINI, M. S.: voz Organi (teoría generale). En: Enciclopedia del Diritto, Tomo XXXI. Milano, 1981. p. 37.

³⁸ GARCÍA OVIEDO, C.: ob. cit., p. 19 y GARCINI GUERRA, H. y REYES, M.: Manual de Derecho Administrativo. Parte General. Tomo I. Universidad de La Habana, 1986. p. 81.

³⁹ ALESSI, R.: ob. cit., p. 85.

⁴⁰ SANTAMARÍA PASTOR, J. A.: ob. cit., p. 42.

Siguiendo el criterio que al respecto nos brinda JELLINEK sobre la diversidad de clasificaciones en cuanto a los tipos de órganos del Estado, este nos plantea que existen órganos inmediatos, los cuales son denominados así puesto que su carácter de órgano es una consecuencia inmediata de la constitución de la asociación misma. Dentro de estos existen los llamados órganos creadores y creados. Los órganos inmediatos del Estado son creados por otros órganos por lo que reciben el nombre de órganos de creación.⁴¹

De igual manera, el referido autor manifiesta la existencia de órganos primarios y secundarios, entendidos estos órganos secundarios como aquellos que se encuentran con respecto a otro, en una relación orgánica y lo representan de una manera inmediata. El órgano primario, sólo puede exteriorizar su voluntad mediante el órgano secundario. Los órganos legislativos serían órganos secundarios, pues representan la voluntad del pueblo que sería el órgano primario. Precisa también en cuanto a los órganos simples y potenciados, es simple el que por su cualidad misma de individuo se ve llamado a ser titular de un órgano. Con respecto a la cualidad de órgano y su modo permanente de elegir sus funciones los órganos estatales pueden ser sustantivos o independientes y órganos dependientes. Los independientes son aquellos que exteriorizan una voluntad que tiene fuerza para obligar inmediatamente al Estado y a sus súbitos, mientras que los órganos dependientes carecen de esa fuerza obligatoria. Por último menciona a los órganos normales y extraordinarios, en este sentido expresa que estos últimos son los que solo en circunstancias extraordinarias entran en actividad.⁴²

El autor plantea además, que existen los llamados órganos mediatos del Estado los cuales son aquellos cuya situación no descansa de un modo inmediato en la Constitución, sino que es una comisión individual, son responsables y están subordinados a un órgano inmediato directa o indirectamente. Los órganos mediatos pueden ser dependientes o independientes, simples y de competencia múltiple. Coincidiendo con el criterio esgrimidos por las autoras Pérez Hernández y Prieto Valdés, este autor refiere también el reconocimiento de órganos representativos,

⁴¹JELLINEK G. Compendio de Teoría General del Estado. Traducción al castellano de García Mainez, G. México, 1936. p. 193-201.

⁴² Ibídem, p. 202.

añadiendo que son órganos secundarios, o sea órganos de otro que es órgano primario.⁴³

Otra de las teorías en cuanto a la diversidad de criterios que existen respecto a los órganos del Estado es la que nos brindan los autores ZHIDKOV, CHIRKIN y YUDIN. Estos autores exponen que en el mecanismo del Estado se deben diferenciar, ante todo, dos partes fundamentales: 1) los órganos del poder estatal y los de la gestión estatal, y 2) los órganos de coerción directa (tribunales, fiscalía y apéndices materiales del poder estatal: ejército, policía (milicia), servicio secreto).⁴⁴

Tal división no significa que los órganos componentes de la primera parte del mecanismo estatal no participan en la coerción, participan, más no de modo directo, sino por mediación del aparato especial de coerción. Con la citada división del mecanismo del Estado en dos partes fundamentales, los órganos estatales se clasifican más detalladamente a tenor con el tipo de actividad, los procedimientos para realizarla y el modo de formación. ⁴⁵Por el modo de formación los órganos del Estado se dividen en primarios y secundarios, coincidiendo al respecto con los criterios antes enunciados de Jellinek en torno a los órganos representativos, al decir de estos, que se eligen por la población directamente y al no recibir sus poderes de ningún otro órgano del Estado, son entonces primarios.

Los órganos de la administración estatal, al contrario son secundarios por cuanto los forman los órganos de poder del Estado en el orden que ellos establecen. Por las formas de actividad los órganos del Estado se pueden clasificar en colegiados y unipersonales. Refiere estos autores además, que los órganos del Estado se dividen también en centrales y locales, según sea la escala de su actividad dentro el mecanismo estatal.

Los referidos autores acotan que los órganos estatales existentes son característicos según el tipo histórico de Estado dado. Por tanto, los órganos estatales fundamentales que integran el sistema de órganos del Estado de diferentes tipos históricos se distinguen esencialmente no sólo por su naturaleza social, sino también por los

⁴³ Ibídem, p. 205.

⁴⁴ZHIDKOV. O. Fundamentos de la teoría socialista del Estado y el Derecho. La Habana, 1989. Versión digital. p. 34 -40.

⁴⁵ Ibídem, p. 38.

principios de organización y actividad. En este sentido se afirma que el sistema de órganos del Estado de cada tipo histórico posee sus principios fundamentales propios. Por su parte, FERNÁNDEZ BULTÉ refiere al respecto que, en “todo Estado existen órganos de diversos tipos, entre ellos, los encargados de la toma de las decisiones estatales esenciales, conocidos como órganos de poder estatal. Según criterio del autor existen además los órganos represivos o puramente represivos, entre los que se cuentan los órganos policíacos, el ejército, los órganos paramilitares y los servicios secretos. Además concurren los llamados órganos de administración de justicia o conocidos también como órganos judiciales, los cuales se desempeñan junto a los órganos de control como pueden ser las fiscalías, procuradurías y las mismas aduanas. Finalmente, y sin que la anterior enumeración pretenda agotar la caracterización y clasificación de todos los órganos del Estado, es importante establecer los llamados órganos de administración y ejecución, es decir, los órganos de Gobierno. De tal modo, dentro del complejo sistema de órganos de cualquier Estado, los órganos del Gobierno son aquel subsistema de órganos que tienen la misión de administrar y ejecutar las decisiones de los órganos del poder estatal y, en otras circunstancias, también de los órganos de administración de justicia”.⁴⁶

Para las autoras PÉREZ HERNÁNDEZ Y PRIETO VALDÉS entre los órganos del Estado pueden diferenciarse los de carácter o función representativa, ejecutiva, administrativa, judicial, fiscal, de control, de defensa y otros. Los órganos representativos son los que de forma primaria y directa ejercen el poder del Estado, dirigiendo al resto de los órganos estatales que forman parte del sistema, son elegibles generalmente por el voto popular directo tienen una función esencial en el mecanismo estatal, por ello son considerados como los órganos básicos para el ejercicio de la voluntad popular. Los órganos ejecutivos, tienen como función la aplicación de lo dispuesto jurídicamente, la instrumentación de las decisiones de los órganos superiores del poder estatal así como la ejecución e instrumentación de las leyes y la regulación de relaciones sociales aún no tuteladas. Los órganos administrativos son los encargados de cumplimentar las finalidades estatales, de poner en práctica las funciones básicas, y

⁴⁶FERNÁNDEZ BULTÉ, J. Teoría del Estado y del Derecho. Tomo. Editorial Félix Varela. La Habana, 2005. p. 56.

constituyen la Administración del Estado. Ambos tipos de órganos son generalmente designados y deben responder por sus actos y decisiones ante los órganos representativos.⁴⁷

“De forma universal las instituciones del Estado conforman un sistema que comprende, principalmente, estructuras de poder, de gobierno, de administración, de justicia y de defensa; todas integradas e interdependientes. Por su condición de sistema, los órganos se articulan a través de determinadas relaciones previamente reguladas por la ley, sobre la base de principios básicos que cimientan su funcionamiento. Las relaciones son de distinta naturaleza y se manifiestan externa e internamente, es decir, vinculan las distintas ramas funcionales del sistema entre sí, al igual que los diferentes órganos de una misma rama, cada una condicionada por la naturaleza de estos y el diseño, en consecuencia, de las competencias y atribuciones que a cada uno corresponden”.⁴⁸

1.4 La funcionalidad de los órganos estatales ejecutivos, administrativos y legislativos

Cuando se analiza la forma de un Estado no se hace exclusiva referencia a la manera en que se integran sus órganos, es decir, a la simple anatomía de su aparato funcional, sino que también se trata de dilucidar el despliegue de ese aparato en una determinada concepción de estructura territorial dentro de su dinámica de poder a través del principio de la territorialidad. Finalmente, se alude además a los métodos mediante los cuales el Estado ejerce el poder político público y la función política.

Se puede afirmar que el Gobierno es la parte indisoluble del Estado por lo que ambos se encuentran estrechamente relacionados, pero no son iguales puesto que dista uno del otro respecto a sus principales características y funciones. Lógicamente, sería imposible la existencia aislada de ambos términos, debido a que son categorías donde una subsume a la otra, sin embargo, ello no supone que pueda reducirse el Estado al Gobierno o pensar solo al Estado obviando el papel esencial que presenta el Gobierno dentro del aparato estatal. Sin embargo, es necesario exponer que existe una polémica

⁴⁷ PÉREZ HERNÁNDEZ, L. y PRIETO VALDÉZ M. Temas de Derecho Constitucional Cubano. La Habana: Editorial Félix Varela: 2006. p. 20-22.

⁴⁸PÉREZ HERNÁNDEZ, L¿Gobierno y Administración municipal en Cuba? En El Derecho Público en Cuba a comienzos del siglo XXI. Homenaje al Dr. Fernando Álvarez Tabío. Editorial UH. La Habana, 2011. p. 169.

que trasciende al discurso político, de manera que subsisten insuficiencias en el orden teórico-jurídico que generalmente impiden la comprensión y la diferencia teórico-jurídica entre ambas categorías trascendentales para las Ciencia Jurídica y la Politología.

El Gobierno ha sido entendido por varios autores como el órgano colegiado formado por un Presidente o Primer Ministro y Ministros, al que la Constitución o la norma fundamental de un Estado le atribuye el Poder ejecutivo. Constituye una parte del Estado, cuyo objetivo directo es lograr el cumplimiento de los fines del mismo, es el centro desde el cual se ejerce el poder político sobre la sociedad. Otra acepción del término es la que lo concibe como dirección general del país, poder gubernamental, que lleva a cabo además de las funciones ejecutiva-administrativas del aparato estatal, las funciones legislativas.⁴⁹

Las diversas definiciones acerca de la forma de Gobierno manifiestan que las mismas determinan la forma de organización del poder político público y el sistema de funcionamiento de este último, comprendiendo la composición, orden de formación y relación entre sí de los órganos superiores del aparato estatal. Mediante esas interrelaciones entre los órganos de Gobierno y los de poder del Estado es que se establece la naturaleza misma del poder político público y el lugar en que este se asienta.

A cada forma de Gobierno le corresponde un sistema de Gobierno, entendiéndose este como la organización funcional de los órganos del poder político público dentro de una forma determinada de Gobierno. El sistema de Gobierno viene dado por la estructura institucional del Gobierno, a través de la cual se aplica el método de dirección social del poder político público, lo que permite afirmar que el sistema de Gobierno es el Gobierno en movimiento.⁵⁰

La organización estatal identifica qué clase tiene el poder. En cambio el Gobierno se encarga de vislumbrar quién ejerce ese poder, que persona o grupo de persona toma las decisiones. Las formas de Estado hacen referencia a la distribución espacial del poder; es decir, toma en cuenta el territorio. En cambio las formas de Gobierno, hacen

⁴⁹ PÉREZ HERNÁNDEZ, L. y PRIETO VALDÉZ M. Temas de Derecho Constitucional Cubano. La Habana: Editorial Félix Varela, 2006. p. 20-22.

⁵⁰ CAÑIZAREZ ABELEDO, F. Teoría del Derecho en Cuba. La Habana, Cuba: Editorial Pueblo y Educación, 1979. p. 210.

referencia a la distribución funcional del poder, al crear organismos a los que se les asignan funciones.

Respecto a las funciones concretas del Gobierno, HAGUE, HARROP y BRESLIN han distinguido cinco funciones principales: 1) ejercer la dirección general de la política nacional; 2) supervisar la implementación de las políticas públicas; 3) movilizar el consenso y el apoyo para el éxito de esas políticas; 4) asumir los aspectos ceremoniales del liderazgo y 5) ejercer el liderazgo en situaciones de crisis, es decir, el ejercicio de poderes efectivos en situaciones de emergencia.

La actuación del Gobierno se desarrolla en la esfera ejecutivo-administrativa, debido a que es principalmente la institución que ejerce la dirección general en la misma. Sin embargo, su estructura, y, por lo tanto, la forma en que se ejercen y las interrelaciones que se establecen, varían sustancialmente entre unos u otros sistemas. El Gobierno es tan sólo una de las piezas que componen el gran todo estatal. Su condición de parte de la organización política de la sociedad, aunque sea una parte especialmente poderosa, queda de manifiesto cuando el poder ejecutivo entra en conflicto con otros poderes. De su forma depende la constitución de los distintos órganos estatales, por lo que le corresponde un papel central, el de supremo conductor o director del Estado. Dentro de la materialización de este tipo de órganos encontramos el Consejo de Estado, identificado en la doctrina como típico órgano ejecutivo o de gobierno.

Dentro del llamado Poder ejecutivo se encuentra también la Administración Pública. Esta forma parte, según algunos autores del Gobierno, estando subordinada a la dirección política de este. La Administración Pública constituye una estructura armónica, como manifestación de la vida estatal llamada a hacer realidad los cometidos del Estado, determinados por la realidad político-económica de éste. La Administración Pública personifica el poder del Estado en la satisfacción del interés público, es por ello el sujeto de la relación jurídico-administrativa con posición privilegiada por la idea del poder público, asumiendo la labor prestadora de servicios y primando los intereses generales, disponiendo de un conjunto de potestades y poderes de actuación del Derecho común. Tiene además de la estructura orgánica, patrimonio propio, facultad para actuar en su nombre y responde de sus obligaciones (Díaz Sánchez, 2002: 1).

La Administración Pública es el contenido esencial de las actividades de gestión que el titular de la misma desempeña sobre los bienes del Estado para suministrarlos de forma inmediata y permanente, a la satisfacción de las necesidades públicas y lograr con ello el bien general. Dicha atribución tiende a la realización de un servicio público, y se somete al marco jurídico especializado que norma su ejercicio y se concretiza mediante la emisión y realización del contenido de actos administrativos emitidos (Apipilhuasco Ramírez, 2010: 6).

Según RODRÍGUEZ MORENO (1980) para RÍOS ELIZONDO la “Administración Pública es aquella actividad coordinada, permanente y continua tendiente al logro, oportuno y cabal de los fines del Estado, mediante la presentación directa de servicios públicos, materiales y culturales”. Por su parte, FRAGA (2012: 20) concibe a la “Administración Pública desde el punto de vista formal como el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales. Y desde el punto de vista material, es la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión”.

PONS DUARTE (2004:2-4) expone que la Administración Pública es uno de los elementos que integran el poder público mediante el cual el Estado manifiesta el ejercicio de su gobernabilidad. “Es el proceso en el que la política pública es capaz de expresarse en el conjunto de decisiones que se adoptan para alcanzar las metas sociales y satisfacer prioritariamente las necesidades de la mayoría de la sociedad, a través de la gestión pública, por los actores que participan en ella, mediante la distribución efectiva de los recursos disponibles y la coordinación precisa, organizada y eficaz de sus capacidades, bajo el amparo de los principios jurídicos, éticos y políticos que reflejan la capacidad creciente del autogobierno social”.

La Administración Pública, desde el punto de vista jurídico-formal, es el órgano gubernamental del Estado ubicado dentro de la estructura del llamado poder ejecutivo. La Administración Pública es una institución gubernamental especializada que tiene por objeto desarrollar la actividad más importante del Estado: la función administrativa. La Teoría de la Organización Administrativa concibe a la Administración Pública como una

organización; una organización humana que tiende a la consecución de múltiples propósitos políticos, económicos y sociales a través del aprovechamiento eficiente y productivo de recursos disponibles y mediante la utilización e interacción de los diversos sistemas, procedimientos, mecanismos y recursos con que cuenta (Rodríguez Moreno, 1980).

La Administración Pública, es entendida por GARCINI GUERRA como un “concepto meta jurídico, donde la administración en su sentido más amplio es toda actividad humana planificada para alcanzar determinados fines humanos y en sentido estricto se sobreentiende generalmente como la actividad total del Estado para alcanzar sus fines. La Administración Pública se presenta en un doble aspecto: como sujeto es un complejo de órganos, armónicamente constituido, unido por relaciones jerárquicas y de coordinación. En su objeto es acción, actividad encaminada a cumplir finalidades estatales Una compleja estructura orgánica que actúa para la obtención de finalidades estatales concretas, en beneficio de los intereses de la sociedad” (Garcini Guerra, 1986: 18-21).

Los órganos legislativos son aquellos que representan el poder del Estado y tienen como misión fundamental producir las normas jurídicas que conforman el ordenamiento jurídico y a las que denominamos leyes en sentido estricto y se caracterizan por su fuerza coactiva que emana de la voluntad estatal. Ese Poder legislativo se ejerce mediante el órgano de Estado, que generalmente se configura en forma de Parlamento, que este a su vez puede estar dividido en otros órganos siempre que se establezca la existencia de varias cámaras expresado por la Constitución.⁵¹

La Revolución francesa marcó pauta en la nueva concepción del Parlamento sobre todo en el Continente europeo. A partir de aquí, donde los órganos estamentales pasan a ser órganos representativos, en los cuales se producen las normas jurídicas más importantes, las que incorporan la voluntad de la Nación y que las que se conservan los grandes temas que afecten al Estado y a los ciudadanos. El Parlamento se convierte en el órgano de legitimación de todo el sistema y será absolutamente relevante el triunfo definitivo del principio democrático, lo que transforma al Parlamento en algo superior a

⁵¹GARCÍA RUÍZ, J. L. Introducción al Derecho Constitucional. Edición orientada al espacio europeo de enseñanza superior. Pág. 110 y ss.

su condición de simple órgano legislativo pasando además a desempeñar un papel importantísimo como órgano de control de los gobiernos, así como asumirán el llamado poder presupuestario con el objetivo de la aprobación del presupuesto del Estado, sin los cuales este no puede funcionar.

La autora de esta considera que, las funciones del llamado Poder legislativo que se producen a través de estos órganos, van más allá del ejercicio de la función legislativa o de la elaboración de leyes, pues estos órganos realizan otras funciones de igual o mayor importancia como son la función representativa, la función de control, directa o indirecta según el tipo de régimen político y de los gobiernos, así como la función presupuestaria o de aprobación de los presupuestos generales del Estado.

1.5 El Consejo de Estado. Génesis, concepción y funciones

La designación nominal de un órgano del funcionamiento público como el Consejo de Estado, debe ser tomada como resultado de una mutación cultural asociada al plano de lo político, y propiciada por la transformación sustancial del contexto real y de los pilares sobre los cuales se asienta y discurre la comunidad políticamente organizada, en un marco espacial y territorial determinados.⁵²

MATILLA refiriéndose a la literatura histórica y jurídica plantea que: “Una denominación como la que corresponde a la de Consejo de Estado, es posible ubicarla en el contexto europeo y latinoamericano del siglo XIX ya con cierta extensión. Así, países como Francia, España, Italia y Colombia, por ejemplo, muestran en esa centuria – en algún caso a lo largo de toda ella y hasta nuestros días de modo casi ininterrumpido – la presencia, bajo esa etiqueta nominativa, de un cuerpo orgánico dentro de la estructura estatal. Pero, en la connotación moderna que dicho cuerpo adquiriría, y por ser la primera que lo incorpora de ese modo a su organización estatal, sin olvidar la influencia que en lo político y en lo jurídico ejercería sobre buena parte del resto de Europa y de América, el origen efectivo formal de un Consejo de Estado debe señalarse en el Consejo de Estado de Francia; organismo éste que ha derivado también en el prototipo de Consejo de Estado que ha conocido la moderna formación estatal. (Matilla Correa, A., s/f: 7-8)

⁵² MANTILLA CORREA, ANDRY, Eliseo Giberga y El primer tiempo del Consejo de Estado en Cuba, versión digital. p. 7.

“Este puente de asociación entre ambas realidades orgánicas no se dio sólo en Francia,⁵³ sino que aparece como posible también en otros países europeos cuya estructura estatal acogerá un Consejo de Estado. Si bien la denominación de Consejo de Estado dentro del marco político-jurídico francés fue ganando terreno a finales del siglo XVIII, no puede desconocerse el hecho de que es posible encontrar el uso ocasional de esa nomenclatura un tiempo antes de esa centuria. En efecto, ya se ha dado cuenta por los estudiosos del tema, que en disposiciones reales del siglo XVI, debidas sobre todo a Enrique III, es posible encontrar alusiones, en tono oficial, al Consejo Privado del Rey bajo la designación de Consejo de Estado.⁵⁴ Aunque, debe observarse que ello no significó el empleo de la misma de un modo habitual ni con un espacio de naturaleza propio, de forma extendida y definitiva, dentro del vocabulario y la realidad política y jurídica de la época. El origen más inmediato de la denominación Consejo de Estado en Francia – que a partir de 1799, en cuanto órgano estatal, sería un elemento distintivo de la organización político-jurídica de ese país – hay que buscarlo en el contexto previo al proceso revolucionario burgués que tuvo lugar en dicha nación a finales del siglo XVIII.” (Matilla Correa, A., s/f: 11)

El surgimiento efectivo del Consejo de Estado francés tiene su partida moderna de

⁵³ En el caso francés, nos dice JACQUES BENOIST (“Les derniers jours du Conseil d’État du Roi”, en AA.VV., *Le Conseil d’État. Livre jubilaire, Publié pour commémorer cent cinquantième anniversaire, Recueil Sirey*, Paris, 1952, pág. 43): “Le Conseil d’État du Roi avait pris sa forme définitive sous le règne de Louis XIV. Un règlement du 15 septembre 1661 avait fixé le nombre de ses conseils à quatre: Conseil d’en haut, Conseil des dépêches, Conseil royal des finances, Conseil privé ou des parties.”.

⁵⁴ En explicaciones de JEANS-LOUIS T.: “L’établissement définitif d’un Conseil politique ne pouvait manquer d’influer sur l’organisation et les compétences du Conseil traditionnel, du Conseil ordinaire, que l’on continue de nommer pendant une bonne partie du XVI^e siècle, comme au Moyen Âge, Conseil privé, et de plus en plus fréquemment, sous Henri III, «Conseil d’État», appellation qui finit par acquérir valeur officielle puisqu’on la trouve dans les règlements promulgués par le roi pour en établir la composition et l’organisation. (...)”; ver THIREAU, Jean-Louis, “Le Conseil du roi au XVI^e siècle”, en AA.VV., *Deuxième Centenaire du Conseil d’État, Volume I, Journées d’Études (Journées nationales), La Revue Administrative, Presses Universitaires de France*, Paris, 2001, pág. 348. Por su parte, Bernard BARBICHE precisaba: “(...) Les règlements de Henri III, roi épris de codification, distinguent trois conseils. Vers 1580, l’organe central est le Conseil d’État qui, à jours fixes, délibère sur le gouvernement du royaume, l’administration générale, les relations de pouvoir avec les gouverneurs, les parlements, les communautés d’habitants et les assemblées représentatives: en un mot, dit le règlement de 1582, les «affaires publiques et politiques». Ce même conseil, à d’autres jours de la semaine, examine les procès civils; il prend alors le nom de Conseil privé. A d’autres jours encore se réunit un Conseil des finances, où l’on voit siéger les membres de l’administration supérieure des finances, surintendant et intendants des finances et trésorier de l’Épargne. (...)”; ver BARBICHE, Bernard, “Le Conseil du roi dans tout ses états. Questions de vocabulaire”, en AA.VV., *Deuxième Centenaire du Conseil d’État, Volume I, Journées d’Études (Journées nationales), La Revue Administrative, Presses Universitaires de France*, Paris, 2001, pág. 354.

nacimiento en la Constitución francesa del 22 frimario del año VIII (13 de diciembre de 1799). Una norma constitucional que corresponde al período histórico de ese país conocido como El Consulado, y en el cual figura ya Napoleón Bonaparte como el personaje principal de la política y el poder público de Francia. De ahí que es en ese cuerpo de cuño francés donde viene a desembocar, como punto de nomenclatura primigenio, la génesis nominal del actual Consejo de Estado en América Latina y en especial en Cuba.

Realmente, ese Consejo de Estado francés en sus orígenes, ha sido entendido como una evolución de la más antigua institución del Consejo Real o Consejo del Rey (*Conseil du Roi*), propia de la era monárquica anterior al advenimiento de la moderna formación estatal. Ese Consejo Real era un órgano vinculado directamente a la persona del monarca, y operaba esencialmente como un cuerpo consultivo colegiado en el apoyo al ejercicio personal del poder por parte del soberano.⁵⁵

El Consejo de Estado francés, comienza a correr desde el 4 nivoso del Año VIII (25 de diciembre de 1799), día en que tuvo lugar oficialmente su constitución como órgano, a partir de la instalación oficial del Gobierno consular en Francia, y en el que se dio la primera reunión en asamblea general de dicho Consejo, en el Palacio de Luxemburgo.⁵⁶

⁵⁵ ALEXIS DE TOCQUEVILLE (El Antiguo Régimen y la Revolución, Traducción de Jorge FERREIRO, 1^{era} edición en español, Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 1996, pág. 120) al Consejo del Rey en el Antiguo Régimen: “Al centro del reino y cerca del trono se ha formado un cuerpo administrativo con poder singular, en el cual se agrupan todos los poderes de una nueva manera: es el consejo del rey.”; agregaba seguidamente (págs. 120 y 121): “Su origen es antiguo, pero la mayor parte de sus funciones son de fecha reciente. Este cuerpo es al mismo tiempo suprema corte de justicia, pues tiene el derecho de anular las sentencias de todos los tribunales ordinarios, y tribunal superior administrativo, pues de él derivan en última instancia todas las jurisdicciones especiales. Como consejo de gobierno, también ejerce, con consentimiento del rey, el poder legislativo, discute y propone la mayor parte de las leyes y fija y reparte los impuestos. En tanto que consejo superior de administración, le corresponde establecer las leyes generales que deben administrar los agentes gubernamentales. Él mismo decide sobre todos los asuntos importantes y supervisa los poderes secundarios. Todo viene a confluir en él, y de él parte el movimiento que se comunica a todo. Sin embargo, carece de jurisdicción propia. Sólo el rey decide, aun cuando parece que es el consejo quien se pronuncia. Si bien semeja administrar la justicia, sólo está compuesto por simples dadores de consejos, como dice el parlamento en una de sus reconvenciones.”; DE TOCQUEVILLE decía luego (pág. 121): “El consejo no está formado en absoluto por grandes señores, sino por personajes de mediocre o baja cuna, de antiguos intendentes y de otra gente avezada en la práctica de los asuntos, todos los cuales son revocables.”; para exponer también finalmente (pág. 121) “En general, actúa discretamente y sin ruido, mostrando siempre menos pretensiones que poder. De esa suerte, no posee de suyo ningún brillo o más bien se pierde en el resplandor del trono dada su cercanía con éste, tan poderoso que interviene en todo, y al mismo tiempo tan oscuro que la historia apenas lo registra.”.

⁵⁶ Ver: Le Conseil d'État son histoire à travers les documents d'époque (1799-1974), ob. cit., págs. 28 y sigs.

Una vez constituido el Consejo de Estado francés, en una sesión del 5 nivoso del Año VIII (26 de diciembre de 1799) este órgano pasó a complementar las disposiciones constitucionales, en lo atinente a su organización, por la vía de un reglamento: el Reglamento para la organización del Consejo de Estado.⁵⁷

Según CHAPUS (1995: 401), en la Constitución francesa de 1799 el Consejo de Estado fue instituido como Consejo de gobierno más que como órgano jurisdiccional. En consecuencia, surge al Consejo de Estado en la era napoleónica como un cuerpo de auxiliar del jefe del Gobierno, especializado, con funciones esencialmente consultivas, en lo relativo a la elaboración de leyes y de reglamentos, y en materia administrativa, y de solución de conflictos en la vía jurisdiccional administrativa (preparaba las decisiones que en este orden de materias debía adoptar el máximo responsable del gobierno). Salvo en lo que regulaba el artículo 75 de la Constitución del año VIII, sobre el valor necesario de la decisión del Consejo de Estado para poder enjuiciar a los funcionarios con motivo de hechos relativos a sus funciones.

VIVIEN (1854: 74 y 75) resumía en torno a este órgano: “El nuevo Consejo de Estado encontraba el principio de la separación de poderes, consagrado por la Asamblea Constituyente; un tribunal de Casación encargado de mantener, con la unidad de la jurisprudencia, la uniforme aplicación de las leyes; la administración entera dependiendo del poder central, y pidiendo una dirección homogénea y firme, dirección que podía encontrar, no en los depositarios móviles de la autoridad, sino en un cuerpo permanente, ligado por sus precedentes y sus principios.”

Con ello, se estaban dando pasos que tributarían a la definitiva cristalización de un órgano jurisdiccional al que específicamente se le atribuiría la función de resolver los conflictos en materia administrativa, y a la creación de un proceso contencioso-administrativo; y se derivaría en un modelo de administración de justicia, y de justicia administrativa, que sería característico del sistema jurídico francés (dualidad de jurisdicciones).

En palabras de PACTEAU (2005: 42), se renueva y se refunda el Consejo de Estado

⁵⁷ Ver lo que se plantea sobre este reglamento en *Le Conseil d'État son histoire à travers les documents d'époque (1799-1974)*, ob. cit., págs. 32 y sigs. Hemos de advertir aquí que las referencias contenidas en el cuerpo de este trabajo sobre las disposiciones de dicho reglamento, han sido tomadas de la reproducción de la letra de ese acto normativo que se hace en: *Le Conseil d'État son histoire à travers les documents d'époque (1799-1974)*, ob. cit., págs. 33 y 34.

con la Ley de 24 de mayo de 1872, la que ha de significar otra fase de importancia en la conformación de la fisonomía estructural y funcional del Consejo de Estado. Por esta se instauró el sistema de “justicia delegada”, en el que ya el Consejo de Estado emerge con la independencia plena como órgano jurisdiccional en lo administrativo. El autor plantea además que es indispensable recoger, trascendiendo sobre cada uno de los episodios que componen el proceso de vida del Consejo de Estado francés, es su capacidad de supervivencia y de adaptación frente a contextos políticos adversos a su presencia, que no olvidaban su origen moderno en el régimen napoleónico y los ribetes autoritarios que le acompañaban. Como se ha hecho notar, la justificación de su resistencia a las amenazas ha estado en la utilidad de los servicios que ha prestado como órgano del aparato público en Francia.

MATILLA (s/f : 23) bajo el prisma que marcan los tiempos actuales, puede sostener firmemente que el Consejo de Estado ha devenido en pieza estructural y funcional característica de la organización estatal francesa, que se ha convertido en uno de los elementos que distinguen el planteamiento del Estado francés bajo los auspicios de la modernidad. Este órgano incardinado dentro de la estructura administrativa, proyectado en esta como auxiliar de la Gobierno y de la Administración activa, con funciones esencialmente consultivas, pero también con funciones jurisdiccionales en materia administrativa; y la aplicación de este tipo de diseño orgánico, con sus matices y variantes donde operó, en otras Monarquías de régimen constitucional en Europa y en alguna República latinoamericana.⁵⁸

⁵⁸ Sobre la cuestión del Consejo de Estado en algunos países donde éste se ha hecho presente, pueden verse, por ejemplo, y sin ánimo de agotar y abarcar referencias, a: los diversos trabajos recogidos en AA.VV., *Le Conseil d'État. Livre jubilaire, Publié pour commémorer cent cinquantième anniversaire*, Recueil Sirey, Paris, 1952, págs. 48, especialmente los relativos a Bélgica. Holanda, Italia, España, Grecia, Turquía y Egipto, de la autoría respectiva de VAUTHIER y MOREAU, VAN POELJE, ROCCO, JORDANA DE POZAS, POULITSAS, SIDDIK SAMI ONAR, ABDELRAZZAK AHMED EL SANHOURY PACHA y OSMAN KALIL OSMAN; LETOURNEUR, M. y MÈRIC, J., *Conseil d'État et Juridictions administratives*, ob. cit., pág. 176 y sigs.; MARQUÉS DE LAS MARISMAS, “La institución del Consejo de Estado en la actualidad”, ob. cit., págs. 11 y sigs.; PAPAHDJIS, Georges M., “La institución del Consejo de Estado en Grecia”, en *Revista de Administración Pública*, Año II, No. 6, Septiembre-diciembre, 1951, Instituto de Estudios Políticos Constitucionales, págs. 337 y sigs.

Capítulo II



Capítulo II: La funcionalidad del Consejo de Estado en Cuba: análisis jurídico

2.1- Generalidades en torno al Estado cubano

Sin dudas que el sistema socialista mundial, con sus Estados tanto de Europa oriental como de Asia y de América, ha constituido un modelo político alternativo al capitalismo sobre el cual se fundó la bipolaridad política, que caracterizó al siglo XX como el de las grandes revoluciones.⁵⁹

Para el Estado cubano, el tránsito hacia el socialismo desde el triunfo de enero de 1959 implicó un cambio teórico y práctico en las concepciones jurídicas que fundamentaban toda la actuación estatal, en las finalidades que un Estado de nuevo tipo debía cumplir. De esta forma, la Constitución de la República de Cuba de 1976, preceptuó los principios básicos y generales de la organicidad y funcionalidad del Estado cubano.⁶⁰

“La unidad de poder, como principio fundamental del Estado, fue constitucionalizada en Cuba en el año 1976. Esta unidad de poder supone una concepción teórica y organizativa que sustenta que el poder político público se materializa a través de una red institucional que presenta diversas estructuras, pero cuyo funcionamiento es sistémico y personifica y responde a una única voluntad política, la del pueblo en el cual reside la soberanía y “del cual dimana todo el poder del Estado.”⁶¹ La existencia de la unidad de poder rompe con el reconocimiento teórico constitucionalmente enraizado de que la división de poderes es garantía democrática y mecanismo de control. Por ello, se ha diseñado un modelo de estructura estatal en Cuba que descansa en la unidad de poder

⁵⁹ FERNÁNDEZ BULTÉ, J. *ob. cit.*, p. 169.

⁶⁰ En la Carta Magna se configura un capítulo dedicado a los principios de organización y funcionamiento de los órganos del Estado en que resalta la legitimación de numerosas instituciones de democracia directa. Se preceptúa un enfoque donde el órgano parlamentario se convierte en institución legislativa, constituyente y deliberante-política de la nación, lo que hace que devenga en instancia suprema del poder estatal y vértice del mecanismo institucional sobre el que ejerce fiscalización. Unido a ello, se establece el diseño de un modelo organizacional en el que resalta la existencia de un ejecutivo colegiado que además desempeña atribuciones legislativas. La estructuración del poder político se realiza a través de un modelo de Estado que toma como fundamento de su actuar el Poder Popular.

⁶¹ CUBA: Constitución de la República de Cuba de 24 de febrero de 1976. En: Gaceta Oficial No. 2, Edición Especial, de 24 de febrero de 1976. Capítulo I Fundamentos políticos, sociales y económicos del Estado, artículo 3.

materializada en la existencia de una pluralidad de órganos a los cuales se les atribuyen, según su naturaleza, las funciones estatales.

Lo anterior implica que las funciones estatales se encuentran estrechamente vinculadas e interdependientes, por lo que ninguna se puede realizar con independencia de las demás.⁶² Precisamente, en el artículo 9 constitucional se reconocen esas líneas de funciones, que constituyen las directrices del actuar estatal cubano.

Como afirmara ÁLVAREZ TABÍO⁶³ una de las características del mecanismo de los órganos del Estado socialista está en la unidad de todas sus partes integrantes y en la mutua relación que existe entre ellos. Lejos de contraponerse entre sí y de circunscribirse a objetivos rígidos y estrechos, los órganos del Estado socialista se hallan en constante interacción. La unidad se deriva de su estructura económica y política, así como que actúa sobre la base científica del marxismo-leninismo (...) En la actividad y disposiciones de los órganos de poder toma cuerpo la voluntad del pueblo, se expresa la política del partido y del Gobierno.

Según lo preceptuado constitucionalmente en el artículo 68 los órganos del Estado desarrollan su actividad sobre la base del principio de la democracia socialista. Por lo que, todos los órganos representativos de poder del Estado son electivos y renovables, las masas populares controlan la actividad de los órganos estatales, de los diputados, de los delegados y los funcionarios. Los elegidos tienen el deber de rendir cuenta de su actuación y puede ser revocado de sus cargos en cualquier momento. Las disposiciones de los órganos estatales superiores son obligatorias para los inferiores. La libertad de discusión, el ejercicio de la crítica y autocrítica y la subordinación de la minoría a la mayoría rigen a todos los órganos estatales colegiados. De igual manera se concibe el la legalidad socialista, preceptuada constitucionalmente en los artículos 10 y 66, en el primero como exigencia para el funcionamiento del Estado y sus órganos y el segundo para el desarrollo de la ciudadanía en general, como principio de funcionamiento y método de dirección del Estado cubano.

⁶² FERNÁNDEZ BULTÉ, J.: ob. cit., p. 69-75.

⁶³ ÁLVAREZ TABÍO, F. Comentarios a la Constitución Socialista, Ed., Pueblo y Educación, La Habana, Cuba, 1988, p.240.

La estructura orgánica de la Constitución socialista se sustenta en los principios antes mencionados, los que en perfecta armonía mestizan la unidad de acción política que signan las instituciones cubanas. Precisamente, la existencia de una pluralidad de órganos estatales con distintas funciones, engarzados en una noción única del poder que se deposita en la Asamblea parlamentaria, constituye el principio armador del andamiaje estatal en Cuba.⁶⁴

2.2-Tipología de los órganos estatales en Cuba

El Estado, como ente abstracto, solo puede adquirir una existencia corpórea por medio de los órganos oficiales encargados de expresar, de modo inmediato, su voluntad. De ahí que el artículo 69 de la Ley fundamental de Cuba exprese la representación y voluntad soberana de todo el pueblo.⁶⁵

ALVÁREZ TABÍO asume que cada uno de los órganos del Estado socialista es parte esencial del mecanismo estatal, posee una determinada competencia, tiene una estructura definida y actúa según métodos que le son propios. La competencia de cada órgano estatal está determinada por la Constitución y por la Ley de acuerdo con las funciones que realiza.

La Constitución de 1976 plantea un esquema institucional a nivel central integrado por los Órganos Superiores del Poder Popular: la Asamblea Nacional del Poder Popular (en lo sucesivo ANPP), el Consejo de Estado y el Consejo de Ministros,⁶⁶ regulándose en un capítulo aparte al Tribunal Supremo y demás tribunales con la función de impartir justicia y la Fiscalía como el órgano encargado del control y preservación de la legalidad, reconociéndose además como órgano de control a la Contraloría General de la República de Cuba ⁶⁷. Asimismo se establecieron los presupuestos de funcionamiento de los Órganos Locales del Poder Popular (en lo sucesivo OLPP) dentro de los cuales figuran las Asambleas del Poder Popular como los órganos superiores locales del poder del Estado, las Administraciones

⁶⁴ PÉREZ MARTÍNEZ, Y. ¿Reserva de la Ley en Cuba? A propósito de un debate. Versión digital. pp. 7-10.

⁶⁵ÁLVARES TABÍO, F. Comentarios a la Constitución Socialista, Ed., Pueblo y Educación, La Habana, Cuba, 1988, p.258.

⁶⁶ CUBA. Asamblea Nacional del Poder Popular. Constitución de la República de Cuba.--La Habana: Editora Política, 1992.-- Ver Capítulo X.

⁶⁷VILLABELLA ARMENGOL, C. M. , *ob. cit.*, p. 83

Locales y los Consejos Populares que son los órganos que en la base permiten la participación popular en la solución de las necesidades comunales.⁶⁸

La ANPP constituye el órgano superior representativo de la voluntad popular, siendo electos sus integrantes mediante el voto popular directo. Sus principales funciones son la constituyente y la legislativa, además está facultado, para elegir y designar a los restantes órganos constitucionales.⁶⁹ Sesiona dos veces al año en cortos períodos de tiempo y por ello requiere de la existencia de un órgano que la represente en el período intersesiones, el cual se elige de entre sus integrantes; este órgano es el Consejo de Estado.⁷⁰

El Consejo de Estado, según VILLABELLA ARMENGOL “se diseña como órgano de la ANPP por lo que deviene en curia o comité representativo de la misma que desempeña sus competencias y en órgano que ostenta la suprema representación del Estado, lo que lo configura en un ejecutivo colegiado. Es así, que este órgano es tridimensional en tanto órgano supremo del poder, institución legislativa y agencia ejecutiva, puesto que en los períodos de interregno de la ANPP es depositario de sus atribuciones, además está legitimado para crear normas con rango de Ley (Decretos-Leyes) y porque ejecuta e impulsa en su desarrollo los acuerdos, disposiciones y políticas adoptados en las sesiones de la anterior”.⁷¹

El Consejo de Ministros se instituye como máximo órgano ejecutivo y administrativo constituyendo el “Gobierno de la República”, es decir, el órgano superior de la dirección de la función ejecutiva-administrativa del país.⁷² Está integrado por el Presidente, quien es también el Presidente del Consejo de Estado, el Primer Vicepresidente, los Vicepresidentes, el Secretario y los demás miembros, no señalando la Constitución *numerus clausus* para su conformación.

⁶⁸ CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE CUBA, 1976, artículo 103 hasta 118.

⁶⁹ CUBA. Constitución de la República de Cuba, artículos del 69 al 88.

⁷⁰ PRIETO VALDES, M PÉREZ HERNÁNDEZ, L. Temas de Derecho Constitucional. Versión Digital. La Habana 2000 .Pág. 18.

⁷¹ VILLABELLA ARMENGOL, C. M. , *ob. cit.*, p.85

⁷² PRIETO VALDÉS, M., *ob. cit.*, p.19.

Sus miembros son designados por la ANPPa propuesta del Presidente del órgano.⁷³

Parte de los integrantes del Consejo de Ministros conforman un organismo más reducido dentro del mismo reconocido como Comité Ejecutivo. En ocasión de la reforma constitucional de 1992, a este Comité, constituido inicialmente para actuar en nombre del Consejo de Estado cuando la urgencia del caso lo requiera; se le asigna la facultad de decidir sobre las cuestiones atribuidas al Consejo, entre una y otra de sus reuniones, razón por la cual, algunos estudiosos, lo han reconocido como un órgano dentro del aparato de Gobierno del país.

Según lo preceptuado en el Acuerdo No. 6886 del Consejo de Ministros, de fecha 16 de julio de 2010, las atribuciones del Consejo de Ministros se clasifican en ejecutivas, administrativas y administrativo-ejecutivas. Las primeras son aquellas que incluyen la organización y dirección de la ejecución de las actividades encomendadas expresamente por la ANPPy el Consejo de Estado, que le correspondan implementar, así como ejecutar las leyes, los Decretos-Leyes y demás disposiciones de estos órganos superiores del Poder Popular, dictar los Reglamentos cuando fuere necesario, y emitir Decretos y otras disposiciones propias sobre la base y en cumplimiento de las leyes vigentes y controlar su ejecución.

Se preceptúa además en dicho Acuerdo que las administrativas son aquellas que no requieren de actos ejecutivos, y entre las que se incluyen la dirección de la política exterior y las relaciones con otros Gobiernos, aprobar tratados internacionales, dirigir y controlar el comercio exterior, fortalecer el sistema monetario, proveer la defensa nacional y al mantenimiento del orden y seguridad interiores; dirigir la Administración del Estado; revocar o dejar sin efecto las disposiciones de los organismos centrales o las direcciones administrativas; coordinar y fiscalizar las actividades administrativas de los OLPP y proponer la revocación o suspensión de acuerdos de las Asambleas de órganos locales

⁷³ CUBA. Constitución de la República de Cuba, artículos del 95 al 100, así como Decreto-Ley No. 272 “De la organización y funcionamiento del Consejo de Ministros”, de 16 de julio de 2010.

cuando violen normas superiores o afecten los intereses de otras comunidades o los generales del país; crear comisiones y designar y remover funcionarios.

A nivel local, conforme a la división político-administrativa del país, se crean órganos representativos: las Asambleas Provinciales y Municipales del Poder Popular (en lo sucesivo APPP y AMPP respectivamente), las cuales constituyen “los órganos superiores locales del poder del Estado y, en consecuencia, están investidas de la más alta autoridad para el ejercicio de las funciones estatales en sus demarcaciones respectivas y para ello, dentro del marco de su competencia, y ajustándose a la ley, ejercen gobierno, además coadyuvan al desarrollo de las actividades y al cumplimiento de los planes de las unidades establecidas en su territorio que no les estén subordinadas, conforme a lo dispuesto en la ley”.⁷⁴

La Constitución de la República de Cuba recoge en sus artículos 105 y 106 las atribuciones que fijan los límites de competencia de las Asambleas Provinciales y Municipales del Poder Popular en tanto las Asambleas Municipales cumplen y hacen cumplir las leyes y demás disposiciones de carácter general adoptadas por los órganos superiores del Estado; aprueban y controlan, conforme a la política acordada por los organismos nacionales competentes, la ejecución del plan y del presupuesto ordinario de ingresos y gastos de la provincia; eligen y revocan al Presidente y Vicepresidente de la propia Asamblea. Participan en la elaboración y control de la ejecución del presupuesto y el plan técnico- económico del Estado, correspondiente a las entidades radicadas en su territorio y subordinadas a otras instancias, conforme a la ley. Controlan y fiscalizan la actividad del órgano de administración de la provincia auxiliándose para ello de sus comisiones de trabajo. De igual manera las Asambleas Municipales cumplen y hacen cumplir las leyes y demás disposiciones de carácter general adoptadas por los órganos superiores del Estado. Eligen y revocan al Presidente y al Vicepresidente de la Asamblea. Ejercen la fiscalización y el control de las entidades de subordinación municipal, apoyándose en sus comisiones de trabajo. Adoptan acuerdos y dictan

⁷⁴ CUBA. Constitución de la República de Cuba, artículo 103; Acuerdo del Consejo de Estado “Reglamento de las Asambleas Provinciales del Poder Popular”, de fecha 13 de septiembre de 1995, artículo 3 y Acuerdo del Consejo de Estado “Reglamento de las Asambleas Municipales del Poder Popular”, de fecha 13 de septiembre de 1995, artículo 3.

disposiciones dentro del marco de la Constitución y de las leyes vigentes, sobre asuntos de interés municipal y controlar su aplicación.

A nivel de comunidad se crean los Consejos Populares de conformidad con lo establecido en el artículo 104 de la Constitución y en virtud de lo dispuesto en la Ley No. 91 "De los Consejos Populares", de fecha 13 de julio de 2000 (en lo sucesivo Ley 91). Su composición está conformada por los delegados de la demarcación que, deben ser la mayoría del total de sus miembros, representantes de las organizaciones sociales y de masas y otras personas que representen intereses de la comunidad escogidos entre las entidades económicas y administrativas enclavadas en el territorio.⁷⁵

A tenor del artículo 2 de la Ley 91 el Consejo Popular es un órgano del Poder Popular local, de carácter representativo, investido de la más alta autoridad para el desempeño de sus funciones. Comprende una demarcación territorial dada, apoya a las Asambleas Municipales del Poder Popular (en lo sucesivo AMPP) en el ejercicio de sus atribuciones y facilita el mejor conocimiento y atención de las necesidades e intereses de los pobladores de su área de acción. El objetivo fundamental de los Consejos Populares es controlar, fiscalizar y coordinar las tareas de las entidades de la economía, la administración y los servicios en su localidad. Son órganos que permiten dar continuidad a la labor de la representación, el control y la participación popular directa en la gestión sociopolítica.⁷⁶

2.3 El Consejo de Estado: Evolución histórico-jurídica

Según VILLABELLA ARMENGOL el siglo XIX constituyó un periodo de transición en el que se asientan las bases de la España contemporánea, matizado por una serie de acontecimientos, guerras y zigzagueos históricos que condicionan que ésta sea una centuria turbulenta e inestable políticamente. Ello, determina a su vez, una lenta y azarosa conformación del Estado español que muta en sus modelos políticos cuyas instituciones son trasplantadas a todas sus colonias, incluyendo a Cuba.

⁷⁵ CUBA. Ley 91 "De los Consejos Populares" aprobada por la ANPP, de fecha 13 de julio de 2000, artículo 8.

⁷⁶ PRIETO VALDÉS, MARTHA y PÉREZ HERNÁNDEZ, LISSETTE, *ob. cit.*, p 139-236.

Durante este *iter* evoluciona un constitucionalismo quebradizo y oscilante ideológicamente en el que se suceden para Cuba siete textos: el Estatuto de Bayona de 1808, la Constitución de Cádiz de 1812, el Estatuto de Real de 1834, y las constituciones de 1837, 1845, 1869, y 1876. Estos documentos delinean dos modelos de constitucionalismo, uno progresista (constituciones de 1812, 1837 y 1869) y otro conservador (constituciones de 1834, 1845 y 1876) que condicionan la fisonomía transaccional de este Derecho constitucional.⁷⁷

El Estatuto de Bayona es un texto redactado desde las concepciones del constitucionalismo francés que pretende legitimar la presencia napoleónica en España a través de una monarquía moderada. De ésta forma, otorga derechos individuales, reconoce en plano de igualdad con la metrópoli a los territorios de ultramar, crea un Consejo de Estado como órgano consultivo y de asistencia al Rey, estatuye la Cámara (de conformación estamental) y diseña con cierta independencia a la función judicial.

La Constitución de Cádiz, considerada como el primer texto constitucional español que se hizo extensiva a la Isla de Cuba es en realidad, el resultado del proceso independentista que se libra en la península contra la ocupación francesa y expresión del ideario revolucionario que recorría a Europa desde 1789, cuestión que le impregnan un sello de avanzada al documento y lo sitúa como uno de los primeros del constitucionalismo escrito y el liberalismo.

Es realmente, en la Constitución de 1812, que la influencia francesa es absoluta en el Consejo de Estado establecido en la misma, apoyada en su interpretación de la división de poderes donde viene a tener el papel el Senado y se modera la influencia de los ministros. Es este el caso concreto del Consejo de Estado que se crea en el constitucionalismo español de comienzos del siglo XIX.⁷⁸ CARRERAS COLLADO⁷⁹ asume que: “Las cortes dan remate a la Constitución que, tomando como modelo las ideas burguesas de la Revolución Francesa, regula en España el régimen monárquico constitucional”.

⁷⁷VILLABELLA ARMENGOL, CARLOS M; GRAU PIRES, MARÍA EUGENIA; TEJEDA ELÍAS, YADERMIS, *ob. cit.*, p 5-7.

⁷⁸MANTILLA CORREA, ANDRY, *ob. cit.*, p 24-27 *ob. cit.*, p 5-7..

⁷⁹FERNÁNDEZ BULTÉ, JULIO, *ob. cit.*, p 61-63.

Este texto constitucional no suprime la monarquía, pero limita sus poderes absolutos para que no se imponga una monarquía moderada, según los paradigmas burgueses, además no suprime los viejos privilegios, pero hace desaparecer el Tribunal del Santo Oficio de la Inquisición, así como establece determinadas libertades y sobre todo el derecho al sufragio a los españoles que tengan propiedades y rentas.

Dentro de ese articulado se vertebra una organización política y se pretende una estructura económica que, resulta copia de la Constitución francesa de 1791. En efecto, el viejo arbitrio judicial del Consejo Real es fracturado por la creación de un poder legislativo independiente, llegando a la conclusión que el principio de la tripartición de poderes recorre todo el texto constitucional donde la organización política es tendiente al debilitamiento de poderes absolutistas; en el orden económico España aspiraba ser propulsada para calificar como condiciones materiales de la sociedad moderna y sobre todas las cosas la expresión vertical del principio de la soberanía popular.

El Estatuto Real fue un texto escueto y de breve vigencia, expresión de la transición entre el Antiguo Régimen y el Estado liberal español que sólo desarrolló la composición bicameral de las Cortes, lo que constituye su mayor novedad. Es un instrumento mesurado que retoma aspectos del Estatuto de Bayona y revive instituciones del absolutismo (reconoce que la soberanía se encuentra depositada en el Rey y las Cortes, estructura a éstas por estamentos, inviste a la figura monárquica de poderes absolutos. Este documento no brindó continuidad al programa revolucionario de Cádiz y tampoco se pronunció sobre las posesiones territoriales de la península.⁸⁰ Por su escaso valor jurídico no hace alusión al Consejo de Estado.

A éste le continúa la Constitución de 1837 que fue realmente una recapitulación de la Constitución de Cádiz, un documento jurídico que no consolidó el desarrollo del capitalismo, fue un pacto entre la burguesía y la nobleza, una transacción entre progresistas y moderados, un documento moderado que pretendió lograr un equilibrio normativo e institucional entre la Constitución de Cádiz y en el Estatuto

⁸⁰VILLABELLA ARMENGOL, CARLOS MANUEL, *ob. cit.*, p 11.

Real de 1834, en cuyo proceso de elaboración se dirimió el futuro político y jurídico de las colonias, acordándose que no era posible aplicar la Constitución que se adoptara para la península a los territorios de ultramar, por lo que estos serían regidos y administrados por leyes especiales análogas a su respectiva situación y circunstancias, cuestión que se refrenda en el artículo segundo del texto. De esta forma, la misma ya no era aplicable a la Isla de Cuba, quedando así ésta en una situación de marginalidad constitucional hasta 1897.

La Constitución de 1876⁸¹ sigue la línea moderada del texto de 1845 a la par que retoma los derechos planteados en la Constitución progresista de 1869, por lo que es un documento transaccional que se aviene al momento histórico del que emerge, fue una constitución doctrinaria que retoma el principio de que las Cortes y el Rey son anteriores a la Constitución y que considera que la Monarquía no es una simple forma de gobierno sino la esencia misma del Estado.

Cada una de estas disposiciones normativas hace una alusión muy escueta a la configuración y funcionabilidad del Consejo de Estado. Es necesario considerar que un elemento que no es posible soslayar: la experiencia española como metrópoli de Cuba. En este sentido debe anotarse que dentro de esa experiencia hay también un Consejo de Estado con elementos que se identifican con el Consejo de Estado francés; pero, también hay variaciones que derivaban de la realidad propia de España y del modo en que allí se organizaba y se ejercía el poder público. Algo que no quedaba de espaldas al alcance directo sobre los cubanos, por el hecho de que la geografía cubana estuvo bajo el dominio español como territorio de ultramar hasta el final mismo del siglo XIX; y, en consecuencia, hasta ese tiempo, quedamos sujetos al mecanismo estructural y funcional del Estado ibérico.

⁸¹ Este texto marca el cierre del siglo y emerge en condiciones particulares de la historia española, determinadas por la culminación de la tercera guerra carlista (1872-1876), el derrumbamiento de la I República y la restauración de la dinastía borbónica en la figura de Alfonso XII, de aquí que sus objetivos fueran: consolidar el restablecimiento monárquico con un margen de poderes al Rey, cerrar la posibilidad de un nuevo experimento republicano pero a su vez lograr el apoyo de los progresistas moderados, excluir a los militares de la escena política y legitimar el rejuego entre el sistema de partidos que consagraran el poder de la burguesía conservadora. Fue elaborada por una comisión de treinta y nueve hombres notables y sometida a las Cortes sin mucho debate.

Esta fuente del Derecho constitucional cubano está conformada por los textos promulgados durante la guerra de independencia en contra España, documentos que se redactan en pleno campo de batalla y que se conocen por el nombre del lugar en donde se concibió, los que son en general expresión ideológica de un pensamiento revolucionario e independentista con un fuerte sello republicano y juricista. Estas son: la Constitución de Guáimaro de 1869, la Constitución de Baraguá de 1878, la Constitución de Jimaguayú de 1895 y la Constitución de la Yaya de 1897.

VILLABELLA⁸² refiere que la Constitución de Guáimaro diseñó una organización estatal integrada por la Cámara de Representantes como poder legislativo, el Presidente como poder ejecutivo y el poder judicial que se declaró independiente y organizado por ley⁸³.

En este esquema institucional hay que agregar a los Secretarios de Despacho⁸⁴ que auxiliaban al ejecutivo en sus funciones y al Vicepresidente, cargo que se introduciría en 1870 con facultades para asumir interinamente el ejecutivo⁸⁵. Éstos eran nombrados por el legislativo. El Reglamento para el Gabinete instituía además la figura del Secretario del Consejo que integraban el Presidente y los Secretarios. Podemos concluir que como consecuencia de la influencia del constitucionalismo francés se diseñó una forma de gobierno de asamblea, con la

⁸²VILLABELLA ARMENGOL, CARLOS MANUEL, *ob. cit.*, p 7-9.

⁸³ Se concretó en la Ley de Organización Judicial del 6 de agosto de 1869, que es modificada posteriormente por la Ley Reguladora del Sistema Judicial de 10 de enero de 1871. La primera creó una estructura integrada por: Corte Suprema de Justicia, Jueces Criminales de Distrito, Jueces Civiles de Distrito, Prefectos, Subprefectos y Consejos de Guerra. La segunda reorganiza la estructura judicial en las siguientes instancias: Corte Suprema de Justicia, Cortes Judiciales de Distrito, Prefectos y Consejos de Guerra. F. J. APONTE DOMÍNGUEZ. Historia de la Guerra de los 10 Años, Imprenta El Siglo XX, Muñiz y CIA, La Habana, MCMLVIII, pp. 386-387.

⁸⁴ Se crearon cuatro secretarías: guerra, hacienda, relaciones exteriores e interior. Luego mediante el Reglamento de las Secretarías emitido en mayo de 1872 se reducen a dos, la secretaría de guerra y de exteriores. En el proyecto de constitución se proponía que los Secretarios de Despacho fueran propuestos por el Presidente, quedando en el debate aprobada la fórmula de que lo hiciera la Cámara a propuesta del anterior.

⁸⁵ Este cargo se introdujo por acuerdo de la Cámara de representantes en sesión celebrada el 24 de febrero de 1870. Textos de las constituciones de Cuba (1812-1940), Editorial Minerva, La Habana, 1940, p. 12.

particularidad de que en vez de un Comité, la actividad ejecutiva se depositó en el Presidente y los Secretarios.⁸⁶

Asimismo, es de significar que aun siendo una Constitución muy esquemática, en la que no hay una parte dogmática absolutamente separada o clara dentro del texto legal. Ese primer texto constitucional cubano deja ver la presencia de algunos principios constitucionales, como fue una Constitución escrita y contenida en un solo cuerpo legal, sin que estuviera dispersa en varias leyes constitucionales.

La autora de esta tesis se afilia a la afirmación de FERNÁNDEZ BULTÉ⁸⁷ cuando plantea que uno de los rasgos más importantes, es el de haber otorgado presencia jurídica, por primera vez, al Estado cubano, que disponía ya desde ese momento de una población. Es notable también la adhesión de la Constitución de Guáimaro al principio de la representación, así como su sentido civilista, lo cual es evidentemente cierto que se trató y logró subordinar el mando militar a la voluntad política estratégica que hasta tácticamente emanara de la Cámara de Representantes. Es evidente también que esa Constitución asumió plenamente el principio de la tripartición de poderes, aunque subordinó el Ejecutivo al órgano Legislativo o Cámara de Representantes. Si bien no está presente en toda su pureza la división soñada por Montesquieu es evidente que la misma estuvo presente y fue asimilada a las circunstancias concretas del proceso revolucionario.⁸⁸

La Constitución de Baraguá expresión jurídica de lo que se conoce históricamente como Protesta de Baraguá, la cual a su vez es el resultado del Pacto del Zanjón que se firma para poner fin a la guerra y del cual se ha enfatizado su ilegitimidad⁸⁹ no ser en puridad técnica pacto o convenio, por la *capitis diminuto* del comité firmante al carecer éste de representatividad, y por ser anticonstitucional en tanto

⁸⁶VILLABELLA ARMENGOL, CARLOS MANUEL, GRAU PIRES, MARÍA EUGENIA, TEJEDA ELÍAS, YADERMI, *ob. cit.*, p 19-22.

⁸⁷MANTILLA CORREA, ANDRY, VILLABELLA ARMENGOL, CARLOS MANUEL, *ob. cit.*, p 202.

⁸⁸MANTILLA CORREA, ANDRY, VILLABELLA ARMENGOL, CARLOS MANUEL, *ob. cit.*, p 205.

⁸⁹DOMINGO MÉNDEZ CAPOTE, RAMÓN INFIESTA. Historia Constitucional Cubana, La Habana: Editorial Selecta, 1942, p. 239.

el artículo 14 del texto de Guáimaro preveía que debía ser objeto indispensable de ley la conclusión de la guerra.

Por éstas razones el texto, de escaso relieve técnico-jurídico y de escaso valor práctico dado que el gobierno por ella constituido dejaba de existir el 28 de mayo, tiene sobre todo importancia política y simbólica. Política, porque establece una relación de concatenación entre revolución-independencia-pueblo que se enraizó como silogismo existencial de la nación. Simbólica, porque constituye hito en el proceso de formación de la nacionalidad cubana.

En este texto constitucional, se diseñó un gobierno provisional que concentró todas las facultades, en el Presidente que sería el que obtuviera más votos e integrado por un Secretario y dos Vocales. Para estos cargos fueron elegidos militares de alta graduación, lo que ha hecho afirmar a algunos estudiosos que se instituyó un gobierno militar.⁹⁰ Aunque prevalece la permanente disputa en el constitucionalismo mambí sobre este punto y aún en circunstancias *su generis* como éstas, prevaleció la noción de una organización democrática del poder.⁹¹

Constituye la Constitución de Jimaguayú, el tercer documento mambí que se promulgó a unos meses de reiniciada la guerra, con lo cual daban cumplimiento a la voluntad de José Martí de depositar en una estructura de gobierno el liderazgo ejercido por él como Delegado del Partido Revolucionario Cubano. Tiene por tanto este documento el propósito central de proveer una estructura de dirección institucional a la insurgencia. El texto fue el resultado del enfrentamiento en la asamblea de dos tendencias, una civilista y otra partidaria de un mando único de tipo militar.⁹²

En su articulado el texto constitucional estructuraba una fórmula organizacional basada en un órgano único que fungía como gobierno supremo, el que se depositó en el Consejo de Gobierno. Se legitiman además, la figura del Presidente que ostentaba el Poder ejecutivo y el Poder judicial que procedería con entera

⁹⁰DIANA ABAD, MARÍA DEL CARMEN BARCIA, OSCAR LOYOLA. Historia de Cuba II. La guerra de los diez años: la tregua fecunda, Ministerio de Educación Superior, La Habana, 1989, p. 70.

⁹¹VILLABELLA ARMENGOL, CARLOS MANUEL, *ob. cit.*, p 10.

⁹²VILLABELLA ARMENGOL, CARLOS MANUEL, GRAU PIRES, MARÍA EUGENIA, TEJEDA ELÍAS, YADERMI, *ob. cit.*, p 21.

independencia de todos los demás. Es de destacar que aunque se continúa empleando la denominación de poderes, la letra constitucional no ofrece dudas respecto a que éste no se divide sino que se concentra en una entidad que asume funciones legislativas, ejecutivas y administrativas. El Consejo se integraba por el Presidente, el Vicepresidente⁹³ y cuatro Secretarios de Estado⁹⁴: guerra, interior, relaciones exteriores y hacienda. De esta forma, el Presidente desempeñaba un doble rol, como cabeza del órgano de gobierno y como titular del ejecutivo.

La Constitución de la Yaya es el resultado de una asamblea constituyente que por primera vez se reúne a tenor del señalamiento que en tal sentido hace el texto precedente, produciéndose así una continuidad legitimadora. Se considera la primera Constitución mambisa que dispone de lo que se conoce en la doctrina constitucional como parte dogmática, haciendo alusión a un conjunto de preceptos artículos en que se recogen los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Dedicó el Título III a la parte orgánica, intitulado la primera de las secciones como De los Poderes Públicos, denominación que no se había utilizado hasta entonces en el constitucionalismo mambí y que denota el acabado teórico del texto. En este acápite refrendó un mecanismo estatal integrado por el Consejo de Gobierno, el Presidente de la República y la Administración de Justicia.⁹⁵

En el diseño institucional hay dos elementos que merecen destacarse: remarca que el Poder ejecutivo reside en este órgano y que el Presidente de la República lo encabeza, y no habla de Poder judicial sino de administración de justicia, función que separa en la jurisdicción civil y criminal. Ambos aspectos apuntan a un distanciamiento de este texto del principio liberal de la tripartición de poderes.

⁹³ En la sesión del día quince de septiembre se discutió sobre la pertinencia del cargo de Vicepresidente, proponiéndose que se eliminara a fin de simplificar el órgano. Con éste sentido se propuso que éste asumiera además la cartera de interior. Finalmente se aprobó lo que quedó legitimado en la constitución.

⁹⁴ El proyecto que se debatió proponía que los Secretarios fueran designados por el Presidente, procurando que estuvieran representados los cuatro estados en que se dividió el territorio en la Guerra Grande.

⁹⁵ VILLABELLA ARMENGOL, CARLOS MANUEL, GRAU PIRES, MARÍA EUGENIA, TEJEDA ELÍAS, YADERMI, *ob. cit.*, p 25.

Además, instituye una organización de poder basada en un órgano único, el Consejo de Gobierno, integrado por el Presidente, el Vicepresidente, cuatro Secretarios de Estado: guerra, hacienda, exterior e interior; y un Secretario. Aunque no reitera la definición empleada en Jimaguayú de que el Consejo de Gobierno constituía el gobierno supremo de la república, la superioridad de este órgano resultaba evidente al señalar que detentaba el poder ejecutivo y que a la vez tenía la facultad de dictar leyes y disposiciones.

Estas normativas jurídicas, algunas notables por su profundo contenido doctrinal avanzado, otras demasiado minuciosas y llenas de idealismo y poco pragmáticas, pero todas encaminadas a ceñir la guerra dentro de marcos constitucionales y jurídicos del constitucionalismo mambí, no reflejaron de forma categórica la denominación de un órgano como: Consejo de Estado, a pesar de encontrarse influenciados por la doctrina francesa de esos tiempos.

El primer orden constitucional que tuvo Cuba luego de independizarse del dominio español, emergió de la Constitución de 1901. Esta Constitución se redactó cuando la concepción política del siglo XIX se hallaba en plena madurez. Su redacción se ajustó técnicamente a las ideas en boga, y sus preceptos fueron más ordenados, y sobre todo más orgánicos que los de otras anteriores. Según FERRARA⁹⁶ no dudaría en afirmar que: “(...), la Constitución cubana de 1901 es, por su forma y fondo, salvo algún precepto secundario, el mejor documento orgánico del género, la máxima expresión del individualismo político. (...)”

En la Constitución de 1901, como se desprende de la propia lectura del texto (básicamente: Título VI, “Del Poder Legislativo”, y Título VII, “Del Poder Ejecutivo”), se consagró un sistema de gobierno de orientación presidencialista, resultado de la inclinación de la mayoría de las convencionales por esta fórmula; arraigada en sus convicciones políticas, en la práctica política del entorno latinoamericano y donde había no poco de la influencia de las ideas y el modelo norteamericano al respecto.

Es esta la etapa del primer tiempo del Consejo de Estado dentro de la historia y el pensamiento constitucionalista cubano, el que aproximadamente, se extiende por

⁹⁶MAMTILLA CORREA, ANDRY, *ob. cit.*, p 27.

espacio de dos décadas, pues se toma como criterio para este posicionamiento temporal el período que va desde los planteamientos al respecto de GIBERGA que cobran fuerza y visibilidad específica sobre todo desde 1906, hasta el proyecto de reforma constitucional de HERNÁNDEZ y otros representantes, de 1927, que fue el último donde figuró la posibilidad de establecer un Consejo de ese tipo, antes de que las fuerzas machadistas acometieran la controversial reforma de la Constitución de 1901 en 1928.⁹⁷

En la realidad político-jurídica de aquel momento, es necesario acercarse a las particularidades que rodearon las ideas de creación de un Consejo de Estado en ese contexto a fin de apreciar los puntos esenciales de tales ideas según se proyectaban hacia el orden formal y hacia el material; las posibles conexiones y distanciamientos específicos entre ellas; y para verificar si las mismas conformaban o se sujetaban a un universo conceptual que, matices o variaciones a un lado, puede interpretarse como que responde, o no, a una línea sustancialmente unitaria y homogénea que permita caracterizar esta fase, y que la particularice en relación con los otros momentos que ha vivido un órgano denominado como Consejo de Estado, dentro de la historia política y constitucional de Cuba.

GIBERGA⁹⁸ defendió, el criterio de transformar la forma de gobierno, buscando desplazar parte del poder que concentraba el Presidente de la República y cuyos peligros se habían puesto en evidencia durante este período, hacia los Secretarios de Despacho, tratando de abrir un mayor espacio de control político del legislativo sobre el ejecutivo; además de ser uno de los principales promotores de los pronunciamientos expresos por adoptar una forma parlamentarista como mejor remedio para los problemas políticos que se revelaban en Cuba. Ese interés no es otro que el de la promoción, bajo la letra del texto constitucional de 1901, de la creación de un Consejo de Estado en Cuba, como una pieza estructural y funcional del aparato estatal, a los fines de proveer un mejor ejercicio del poder público en el plano nacional y basándose en los antecedentes que al respecto

⁹⁷*Ibídem*, p.30.

⁹⁸*Ibídem*, p.37.

existían por entonces en Francia y en otros países de Europa, y también en alguno de América Latina.

Sus planteamientos, los lanzaba primeramente, en un momento donde afloraba la crisis política en el país, y se ponían al descubierto ciertas fallas del presidencialismo; buscando crear un mecanismo que balanceara o contrapesara lo que para ese entonces se consideraba como excesivos poderes en manos del Presidente o la clara preeminencia del Ejecutivo en relación con los demás poderes.

De acuerdo con el razonamiento de GIBERGA, el Consejo de Estado podría, limitar la arbitrariedad del Poder y sería una solución ventajosa para que, mientras de un lado se contuviese a las Cámaras, por medio de la disposición de un artículo en la Constitución y de otro lado contuviese al Gobierno, por medio de la intervención que en la preparación del Presupuesto debiese tener un Cuerpo independiente, de gran representación social, como el referido Consejo de Estado. Este Consejo de Estado sería un órgano de carácter técnico, especializado, que desempeñaría fundamentalmente la función consultiva en materia de elaboración de reglamentos, de ciertas competencias del Ejecutivo que inciden en la existencia o funcionalidad de los otros poderes (disolución de las Cámaras, provisión de determinados cargos judiciales), aumentos de personal en casos excepcionales, de intervención central en el plano local cuando procediere; es decir, sería un órgano de la Administración consultiva en relación con las funciones de gobierno y de administración donde procediera la exigencia de la responsabilidad del poder público.

En otro de sus escritos GIBERGA señalaba: “Para contener, en la esfera administrativa, la arbitrariedad de los gobiernos, hay un medio político, empleado con felices resultados en algunos pueblos, y entre ellos en varias repúblicas americanas y en la francesa, y con el cual estamos familiarizados los cubanos: la creación de un Consejo de Estado. Entre nosotros, y para lo relativo a la administración local, en cuanto tal Gobierno General dependía, existió ese Cuerpo, - que tal era el llamado Consejo de Administración- y si lo restableciera la intervención antes de la restauración del Gobierno cubano, podría servir para

mantener en lo porvenir en la gobernación de la Isla el alto, imparcial y moderado espíritu del Gobierno Interventor, para asegurar, en lo posible, el fiel cumplimiento de las nuevas leyes que éste dicte, y para suplir con ventaja, - con todos sus beneficios y sus inconvenientes,- las supervisiones en que sueñan irreflexivos empirismos.”.⁹⁹

Lo primero que queda a la vista con su argumentación, es que abogaba por la incorporación en la organización del Estado cubano de una pieza estructural (el aludido Consejo) que significaba un elemento de innovación dentro del complejo orgánico que conformaba el aparato estatal criollo, de acuerdo con el modo en que se había articulado constitucionalmente dicho aparato en el magno texto de 1901; y también constituía un elemento que devenía en extraño o ajeno dentro del mapa de la práctica política que había servido de referencia esencial, para diseñar el mecanismo estructural y funcional de nuestro Estado.

Se puede llegar a la conclusión que este primer tiempo en lo relativo a los planteamientos de creación de un Consejo de Estado en la organización estatal cubana, es la circunstancia de que la posibilidad de su instauración como órgano nunca pasó más allá del plano discursivo de un sector político que no logró imponerlo en la práctica, así como de la fase de impulso o de tentativa de regulación normativa, que no llegaría a alcanzar la terminación del procedimiento para convertirse en ley. Es por ello que la concreción de un Consejo de Estado en el ámbito nacional no se materializaría en esa época, sino que quedaría diferida para una etapa posterior, y bajo otra arquitectura y condicionantes históricas.

Posterior a ello, le suceda la Constitución de 1940. En la Carta Magna de 1940, la estructura del Estado se copió, casi exactamente del sistema norteamericano, con algunas innovaciones como el llamado semiparlamentarismo, este dependió de que junto al Presidente de la República, jefe del Ejecutivo, apareciera el Primer Ministro que fue la figura de enlace entre el Ejecutivo y el Legislativo. Además se estableció la división del poder Ejecutivo, el poder Legislativo bicameral y el poder Judicial y el Congreso se estructuró con el Senado y la Cámara de

⁹⁹MAMTILLA CORREA, ANDRY, *ob. cit.*, p 30.

Representantes.¹⁰⁰

Este semiparlamentarismo se caracterizó por la creación del cargo de primer ministro, el cual tendría la responsabilidad de coordinar la política y funcionamiento de los ministerios que debían tener las mejores relaciones entre el Presidente y el Congreso y así facilitar la colaboración entre ambos órganos de poder. El primer ministro fue siempre un cargo inocuo, pues tuvo muy poca significación en la vida institucional y política del país. Además el sistema suponía que el Congreso podía retirar su confianza a uno o más ministros y estos los obligaba a abandonar el gobierno, pero el Congreso no podía trazar las políticas y estrategias de la cartera ministerial. Asimismo, se concedía la iniciativa legislativa al Presidente y a su gabinete, lo cual evitaría que el Presidente tuviera que acudir a terceros para hacer llegar al legislativo sus proyectos. Con la creación de los ministros congresistas que estaban muy lejos de someter al ejecutivo al control parlamentario, ya que solo perseguían como objetivo fundamental que los partidos mayoritarios en el congreso alcanzaran una participación más directa en la administración.

La Constitución de 1940 es considerada la verdadera Ley Suprema del Estado que rigió hasta la victoria revolucionaria del 1ro de enero de 1959, en este periodo se dictan un conjunto de disposiciones legales que ponen en marcha el aludido programa de la revolución, y todo se hace bajo el imperio de la Ley Fundamental aprobada el 7 de febrero de ese mismo año.¹⁰¹

La nueva Ley Fundamental fue la reproducción del texto de 1940, especialmente en su parte dogmática. Sin embargo, en la parte orgánica se introdujeron algunos cambios sustanciales como que el antiguo Poder Legislativo integrado por el Congreso bicameral del Senado y la Cámara de Representantes quedó eliminado y sus facultades legislativas pasaron al Consejo de Ministros, que a su vez constituía, junto al presidente y el primer ministro, el Poder ejecutivo de la nación. No es hasta la entrada en vigor de la Ley de Leyes de 1976, que marca un hito esencial en la historia política y jurídica contemporánea de Cuba y en su proceso

¹⁰⁰FERNÁNDEZ BULTÉ, JULIO, *ob. cit.*, p 298-305.

¹⁰¹*Ibíd.* Pág. 333.

institucionalizador. El referido texto en su parte dogmática no solo consagra las grandes conquistas sociales, políticas y económicas logradas durante el poder revolucionario, sino que articula, en su parte orgánica, al nuevo aparato de poder, conocido como Poder Popular.

La estructura orgánica de la Constitución socialista cubana se sustenta, además, en los principios de democracia socialista y centralismo democrático, los que en perfecta armonía mestizan la unidad de acción política que signan nuestras instituciones. Precisamente la existencia de una pluralidad de órganos estatales con distintas funciones, engarzados en una noción única del poder que se deposita en la Asamblea parlamentaria, constituye el principio armador del andamiaje estatal en Cuba.

Como afirmara ÁLVAREZ TABÍO¹⁰² “una de las características del mecanismo de los órganos del Estado socialista está en la unidad de todas sus partes integrantes y en la mutua relación que existe entre ellos. Lejos de contraponerse entre sí y de circunscribirse a objetivos rígidos y estrechos, los órganos del Estado socialista se hallan en constante interacción. La unidad se deriva de su estructura económica y política, así como que actúa sobre la base científica del marxismo-leninismo (...) En la actividad y disposiciones de los órganos de poder toma cuerpo la voluntad del pueblo, se expresa la política del partido y del Gobierno.”

En consonancia con ello, bajo el signo de la Constitución vigente se erige en Cuba un Estado socialista, organizado como República unitaria y democrática (artículo 1); donde la soberanía reside en el pueblo, del cual dimana todo el poder del Estado, y ese poder es ejercido directamente o por medio de las Asambleas del Poder Popular y demás órganos del Estado que de ellas se derivan (artículo 3, primer párrafo); donde los órganos del Estado se integran y desarrollan su actividad sobre la base de los principios de la democracia socialista (artículo 68,); y donde, además, la dinámica estructural y funcional de dicha organización se sustenta en los principios de unidad de poder y de centralización.¹⁰³

La configuración estructural y funcional del complejo organizado a partir del cual

¹⁰²ÁLVAREZ TABÍO, FERNANDO, *ob. cit.*, p 240.

¹⁰³MANTILLA CORREA, ANDRY, *ob. cit.*, p 1.

actúa el poder público en Cuba, tal y como se ordena, fundamentalmente, en los capítulos IX (Principios de organización y funcionamiento de los órganos estatales), X (Órgano superiores del Poder Popular), XI (La división político-administrativa), XII (Órganos locales del Poder Popular), XIII (Tribunales y Fiscalía), de la vigente Constitución de 24 de febrero de 1976, con las modificaciones o reformas introducidas en 1978, en julio de 1992 y en junio de 2002, ha sido el resultado de varios factores que han concurrido a sustanciar el proceso de evolución política y jurídica en Cuba en el último período de la historia nacional, que abarca ya poco más de cinco décadas. Esos factores deben ser tenidos en cuenta, necesariamente, al tiempo de interpretar la organización del Estado cubano que cristaliza en nuestra norma suprema, la forma en que esa organización se consagra allí, tanto en su perspectiva sistémica, cuanto en cada una de las estructuras que la integran.

2.4- Multifuncionalidad del Consejo de Estado en Cuba

El Consejo de Estado se reconoce como órgano *sui generis* que tiene atribuciones que lo convierten en el centro del andamiaje estatal. Sin embargo, en la Constitución no se reconoce como un órgano *per se*, sino que se preceptúa como aquel que, a los fines políticos nacionales e internacionales representa el Estado cubano. Es necesario destacar el rol que tiene en el esquema organizacional el Presidente del Consejo de Estado, en tanto el mismo preside a su vez al Consejo de Ministros, por lo cual deviene en jefe del Estado y jefe del Gobierno, titular individual de las funciones ejecutivo-administrativa, dimensiones que le otorgan un protagonismo particular”.¹⁰⁴

Según comenta ÁLVAREZ TABÍO¹⁰⁵ el Consejo de Estado es un órgano superior del Poder Popular que solo cede en jerarquía a la ANPP. Ejerce funciones de control sobre todos los órganos superiores de la Administración y del Tribunal Supremo Popular y la Fiscalía General. Al mismo tiempo, entre uno y otro periodo de sesiones de la Asamblea Nacional asume su representación y como órgano de poder de la más alta jerarquía penetra en el campo de todas las funciones. Estas

¹⁰⁴VILLABELLA ARMENGOL, CARLOS MANUEL, *ob. cit.*, p 85.

¹⁰⁵ÁLVAREZ TABÍO, FERNANDO, *ob. cit.*, p 292—297.

funciones se hallan taxativamente, en la Constitución en el artículo 89 y 90 y, en consecuencia, no pueden rebasar el marco de la competencia que le está atribuida.

El Consejo de Estado, como órgano *sui generis* realiza disímiles funciones de naturaleza diferentes. Tiene atribuciones de carácter legislativo, por cuanto está investido de la potestad de dictar Decretos-Leyes entre uno y otro período de sesiones de la Asamblea Nacional, de ahí que posee la función legislativa. Estos Decretos-Leyes no poseen igual rango que las leyes de la Asamblea Nacional. También corresponde al Consejo de Estado facultades de carácter ejecutivas, pues dedigna y remueve a los representantes diplomáticos de Cuba ante otros estados, otorga condecoraciones y títulos honoríficos y sustituye, a propuesta de su presidente, a los miembros del Consejo de Ministros entre uno y otro periodo de sesiones de la Asamblea Nacional. Además ostenta la suprema representación del Estado a los fines nacionales e internacionales. Ejerce funciones que pueden calificarse de carácter jurisdiccional como la de conceder indultos y la de interpretar las leyes, así como la de impartir instrucciones de forma general a los tribunales por medio de del Consejo de Gobierno del Tribunal Supremo Popular. Asimismo, ejerce funciones de control respecto a los órganos ejecutivos y administrativos nacionales y locales, y también respecto al Tribunal Supremo Popular y a la Fiscalía General de la República. En las relaciones internacionales, ratifica y denuncia tratados y otorga el beneplácito a los representantes diplomáticos de otros estados. Con respecto a los poderes locales, éste órgano puede suspender los acuerdos y disposiciones de las asambleas locales que no se ajusten a la Constitución o las leyes, o cuando afecten los intereses de otras localidades o de intereses generales del país. En el orden electoral, acuerda la fecha de las elecciones para la renovación periódica de la Asamblea Nacional, dispone lo necesario para la celebración de los referendos que acuerde la Asamblea Nacional. Asume funciones propias de la Asamblea Nacional entre uno y otro período de sesiones, como: decretar la movilización general cuando lo exija la defensa del país; declarar la guerra en caso de agresión y concertar la paz; sustituir, a propuesta de su presidente, a los miembros del Consejo de Ministros y

suspender las disposiciones del Consejo de Ministros en caso de ser contrarias a la Constitución o a las leyes.

Conclusiones



CONCLUSIONES

Una vez concluida la investigación se arribaron a las siguientes conclusiones:

PRIMERA: Desde la perspectiva teórica, el Estado ha sido definido como el conjunto de órganos que se diferencian en dependencia de las funciones que realizan. De esa manera, las tipologías de funciones estatales deben responder a la naturaleza y contenido de la propia función y del órgano al cual se le asigna; pero en consonancia con la naturaleza de la voluntad estatal que concretizan.

SEGUNDA: Dentro del complejo entramado orgánico que conforman al Estado, destaca la configuración del Consejo de Estado, la cual deviene del modelo francés pero que trascendió hasta América Latina. Este se materializa como órgano estatal superior del Estado al cual se le atribuyen funciones ejecutivas, legislativas y jurisdiccionales, esta última específicamente en materia administrativa.

TERCERA: El tratamiento histórico-jurídico del Consejo de Estado en Cuba, tiene su génesis en la regulación jurídico-constitucional. Durante los años de la colonización española en Cuba se vislumbraron las primeras regulaciones jurídicas en torno al Consejo de Estado pero haciendo alusión únicamente a la configuración que devenían de la propia establecida en la metrópoli española. Precisamente, a partir de la entrada en vigor de la Constitución de 1901, el Consejo de Estado en Cuba se configura como órgano de la Administración consultiva en relación con las funciones de gobierno y de administración donde procediera la exigencia de la responsabilidad del poder público. Posterior a ello, en la Carta Magna de 1940, la configuración y funcionalidad del Consejo de Estado responde casi exactamente al establecido en el sistema norteamericano.

CUARTA: Los fundamentos políticos y legales vigentes sobre la forma del Estado cubano aportan elementos teóricos que permiten identificar que este se estructura sobre un modelo atípico que responde a las características y principios del Estado socialista, donde destaca la unidad de poder pero que se materializa a través del ejercicio de disímiles funciones que son ejercidas por diferentes órganos que constituyen el complejo entramado de la organización política del país.

QUINTA: Con el advenimiento del triunfo revolucionario y la entrada en vigor de la Constitución de la República de Cuba de 1976 el Consejo de Estado en Cuba es tipificado como órgano superior del Estado y multifuncional, a partir de lo preceptuado en el artículo 90 constitucional, mediante el cual se le atribuyen una serie de funciones, que se pueden catalogar de manera general como: función legislativa; ejecutiva al representar al Estado en la esfera de las relaciones internacionales; función jurisdiccional y de control.

Recomendaciones



RECOMENDACIONES

Una vez expuestas las conclusiones de la presente tesis, se proponen las siguientes recomendaciones:

PRIMERA: En el orden académico y doctrinal, potenciar en Cuba el desarrollo de investigaciones dirigidas a profundizar los postulados sobre las funciones estatales haciendo especial énfasis en la multifuncionalidad del Consejo de Estado en Cuba. Así como, organizar talleres y seminarios que contribuyan al conocimiento del tema y socializar la investigación a fin de que sea utilizada como bibliografía para la asignatura de Teoría General del Estado.

SEGUNDA: En el orden normativo admitir la necesidad de sistematización y organización de los cuerpos legales relevantes relacionados con el tratamiento jurídico de la funcionalidad del Consejo de Estado en Cuba que se realiza en el presente informe a fin de perfeccionar la organicidad y funcionalidad del Estado cubano partiendo del principio de la unidad de poder.

Bibliografia

- Alessi, R. (1978). *Principi di diritto amministrativo I*. Edición. Milano.
- Álvarez-Tabío Albo, A. M., & Matilla Correa, A. (2011). *El Derecho público en Cuba a comienzos del siglo XXI. Homenaje al Dr. Fernando Álvarez Tabío*. La Habana: Editorial UH.
- Bielsa, R. (1955). *Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Depalma Editor.
- Bluntschli, J. G. (n.d.). Capítulo VIII. *Libro Séptimo*.
- Bolaños Diego, R., & Solana Céspedes, L. (n.d.). Manual de Instrucción Jurídica.
- Colectivo de autores. (n.d.). Temas de derecho administrativo cubano.
- Dabin, J. (1955). *Doctrina General del Estado. Elementos de Filosofía política*. México: Editorial: Jus.
- Díez, M. M. (1967). *Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Plus Ultra.
- Dromi, J. R. (1987). *Manual de Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Editorial: Astrea.
- Dromi, J. R. (2000). *Derecho Administrativo*. Buenos Aires.
- Escola, H. J. (1984). *Compendio de Derecho Administrativo*. Depalma Editor.
- Espocito, C. (1932). *Organoufficio e soggettività dell'ufficio*. Padova.
- FernandezBulte, J. (n.d.). El proceso de institucionalización en Cuba.
- Fernández Bulté, J. (2005). *Teoría del Estado y del Derecho. Tomo I*. La Habana: Félix Varela.
- García Oviedo, C. (1957). *Derecho Administrativo: Sexta edición por Enrique Martínez Users*. Madrid: Editorial: E.I.S. A PIZARRO.
- García Oviedo, C., Garcini Guerra, H., & Reyes, M. (1986). *Manual de Derecho Administrativo. Parte General. Tomo I*. La Habana: Universidad de La Habana.
- García- Pelayo, M., .Fix Zamudio, H., & Valencia Carmona, S. (2005). *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*. México: PORRÚA.

- Garcini Guerra, H. (1986). *Derecho Administrativo*. La Habana: Editorial Pueblo y Educación.
- Garrido Falla, F. (2005). *Tratado de Derecho Administrativo*. Editorial: Tecnos.
- Giannini, M. S. (1981). vozOrgani (teoría generale). *Enciclopedia del Diritto*. Milano.
- Gordillo, A. (2003). *Tratado de Derecho Administrativo. Parte General*. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo.
- Guas e Inclán, R. (1922). *Ensayos de Derecho Administrativo: Tomo I*. La Habana.
- Guerra, H. (1981). *Derecho Administrativo*. La Habana: Editorial Pueblo y Educación.
- Gustavo Puig, A. (2003). *Derecho administrativo para ciencias económicas*. Universidad Nacional De Salta.
- Jellinek, G. (1936). *Compendio de Teoría General del Estado*. México.
- Jellinek, G., & Zanobini, G. (n.d.). *Curso de Derecho Administrativo. Parte General I*. Buenos Aires: Ediciones Arayú.
- Jiménez Serrano, P., & Pinto Filho, H. (1998). *Metodología para las Investigaciones Jurídicas*. São Paulo.
- Lancís, A. (1941). *Derecho Administrativo, Segundo Curso, Parte Primera*. La Habana.
- Matilla Correa, A. (2011). *El Derecho como saber cultural Homenaje al Dr. Delio Carreras Cuevas*. La Habana: Editorial Ciencias Sociales.
- Matilla Correa, A. (n.d.-a). Eliseo GIBERGA y el «primer tiempo» del Consejo de Estado en Cuba.
- Matilla Correa, A. (n.d.-b). Panorama general del Derecho Administrativo en Cuba.
- Matilla Correa, A. (2002). *Introducción al Estudio del Derecho*. La Habana.
- Martín Mateo, R. (2008). *Manual de Derecho Administrativo*. España: Editorial: Arazandi S.A.

página 382.pdf. (n.d.).

Ponte Domínguez, F. J. (1934). *Elementos de Derecho Político*. La Habana: Tipos Molina y CIA.

Porrúa Pérez, F., & Guastani, R. (2001). *Estudios de Teoría Constitucional*. México: Ediciones Doctrina Jurídica Contemporánea.

Prieto Valdés, M. (n.d.). Cuba, su desarrollo constitucional posterior a 1959 y su diseño político.

Prieto Valdés, M., & Pérez Hernández, L. (2000). *Temas de Derecho Constitucional Cubano*. La Habana: Félix Varela.

Rizo Oyangurén, A. (1991). *Manual elemental de Derecho Administrativo*. Nicaragua: Facultad de Ciencias Jurídicas de la UNAN.

Ruiz Del Castillo, V. (1943). Técnica y moral en la función pública desde el punto de vista de una filosofía de la cultura. *Revista de Estudios de la Vida Local*, 625.

Villabella Armengol, Carlos M. (n.d.). *El origen del Estado en Cuba: una polémica no resuelta*.

Villabella Armengol, Carlos Manuel. (2008). *Historia Constitucional y Poder Político en Cuba*.

Zhidkov, O. (1989). *Fundamentos de la teoría socialista del Estado y el Derecho*. La Habana.