



FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE DERECHO

*Trabajo de diploma en opción al título de Licenciado en
Derecho*

*Título: El tratamiento histórico-jurídico de las funciones de gobierno
y administración en la municipalidad cubana en el período de
1901 hasta la actualidad*

Autora: Dianelis Martínez Abad.

Tutora: MSc. Yeslin Justafré García

Cienfuegos

2016

Dedicatoria

A la memoria de mi padre, por convertirse en mi mayor inspiración, por darme fuerzas para continuar cuando en un momento de mi vida creí que todo estaba perdido. Por enseñarme además que frente a derrotas, fracasos y pérdidas irreparables es necesario ponerse de pie y seguir la marcha.

A mi familia, por todo su apoyo, dedicación y paciencia infinita.

A mi novio, por todo su amor, su ayuda incondicional y su comprensión.

Agradecimientos

Agradezco a:

En primer lugar a Dios, por bendecirme en todo momento y por haber guiado cada paso en mi vida y por regalarme tantas cosas buenas.

Mi tutora Yeslín Justafré García, por darme la posibilidad de trabajar con ella, por guiarme por el camino correcto, por ayudarme en la realización de este trabajo y sobre todas las cosas por mostrar siempre su mejor sonrisa pese a los obstáculos y adversidades.

A mi mamá Mercedes, por ser mi pañuelo de lágrimas, mi mayor consuelo, mi máximo apoyo, ayudarme en todo momento y por llorar cuando me siento triste y reír cuando estoy feliz.

A mi papá Luis, por ser mi luz, mi guía y por estar conmigo en todo momento aunque no esté físicamente presente.

A mi hermana Dianela, por ser mi confidente, por desconectarme de los problemas y hacerme reír con cada una de sus travesuras.

A mi novio Eriel, por ser atento, cariñoso, comprensivo y sobre todo por estar muy pendiente de todo lo que me sucede.

A mis abuelos Luis y Magalís por sus consejos tan sabios y su cariño infinito.

A mis suegros Jesús y Caracoles por ocupar un lugar muy especial en mi corazón y haberse convertido en mis segundos padres, y sobre todo por estar al tanto de todos mis triunfos y derrotas.

Agradecimientos

A mis amigas Lianet y Lisania por haber compartido tantos momentos juntas y ser mis mejores amigas y a mis compañeras Mailen, Anabel, Vilma por estar presente siempre que necesité de ellas.

De todo corazón, muchas gracias a todos.

Resumen

El Estado es definido como la maquinaria funcional, que conformada por un conjunto sistémico de órganos expresa la voluntad de la clase en el poder. La funcionalidad del Estado se logra mediante el desarrollo dinámico e integrado de los órganos que lo conforman. Es por ello que, ese poder que representa el Estado se desarrolla y materializa en su asiento material, permitiendo de este modo que cada Estado posea una estructura que responda a su división política-administrativa, resultando trascendental para el ejercicio de ese poder la configuración técnico-jurídica de su municipalidad. En Cuba la historia de la municipalidad cubana ha estado permeada por la imposición de modelos foráneos que hicieron posible que de manera diversa se manifestara la regulación jurídico-constitucional de las funciones estatales y dentro de estas específicamente las de gobierno y de administración. Es precisamente, el tratamiento histórico-jurídico de las funciones de gobierno y administración en el municipio en Cuba desde 1901 hasta la actualidad el punto esencial de la presente investigación. 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. Con la presente investigación se sistematizan los fundamentos jurídicos en torno al municipio y la municipalidad así como el análisis de las funciones estatales de gobierno y de administración realizando en el contexto de la municipalidad cubana desde 1901 hasta la actualidad.

Índice

Introducción.....	1
CAPÍTULO 1: Concepciones jurídicas acerca del municipio y la municipalidad.....	8
1.1 Generalidades en torno a la conceptualización teórica del Estado	8
1.2 Funciones estatales. Concepto y generalidades.....	11
1.2.1 Teorías sobre el poder del Estado esenciales para la definición de funciones estatales	13
1.2.2 Tipología de funciones estatales: función de gobierno y de administración.....	16
1.3 Aproximación a la definición teórica de órgano.....	21
1.4 Generalidades en torno a la definición de municipio y municipalidad	27
1.4.1 Funciones de gobierno y administración en el municipio romano.....	32
Capítulo II: La municipalidad en Cuba desde 1901 hasta la actualidad: definición y configuración técnico-jurídica.....	35
2.1 Evolución histórico-jurídica de la municipalidad en Cuba en el período de 1901 a 1940: definición y funciones estatales de gobierno y administración	35
2.1.1 Evolución histórico-jurídica de la municipalidad en Cuba en el período de 1940 a 1974: definición y funciones estatales de gobierno y administración..	39
2.2. La municipalidad en Cuba en el período de 1976 hasta la actualidad: definición y funciones estatales de gobierno y administración.....	49
Conclusiones Finales	62
Recomendaciones	
Bibliografía	

Introducción

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. Dicho vocablo, desde el punto de vista etimológico, proviene de la raíz latina *status* que significa orden, regla, situación jerarquizada. Para los clásicos del Marxismo, posición a la que se afilia la autora, 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 a los cuales se les atribuyen disímiles funciones. (Fernández Bulté J. , 2005, pág. 7)

Ese poder que representa el Estado se desarrolla y materializa en su asiento material: el territorio. Mediante la territorialidad, como uno de sus rasgos, es que logra la funcionalidad estatal, es decir, “cada individuo se integra dentro de un determinado territorio porque el Estado fija sus límites territoriales y con ello se establecen los límites espaciales del poder estatal y se integra incluso el concepto de Estado como organización política de un país en concreto.” (Fernández Bulté J. , 2005, pág. 47)

Este principio de territorialidad fue el que inspiró el surgimiento de la noción misma de territorio estatal, lo que ha permitido que cada Estado tenga una estructura que responde a su división administrativa-territorial. De esta manera los Estado se dividieron en regiones, provincias y municipios, desplegándose en cada una de estas instancias el sistema orgánico estatal.

Uno de los Estados más representativos para la historia de la humanidad fue la República romana. Precisamente, con su desarrollo, expansión y conquista, marcó un hito trascendental para los posteriores estudios relativos a las relaciones administrativo-territoriales. A lo largo de varios siglos que duró la expansión de Roma, la forma de incorporación de los territorios varió, comenzó por la conclusión de tratados de amistad con otras ciudades Estados; pasando luego a la conquista

de grandes territorios en los que se estableció el “régimen provincial”¹. A posterior, dentro de la propia provincia, se establece un poder más concreto: el municipio.

Las investigaciones sobre el origen del municipio romano han devenido en un núcleo diverso de posiciones teóricas. Según la opinión de CHURRUCA (1987) -seguida mayoritariamente por los historiadores- en la zona latina, había *municipium*.² La naturaleza jurídica del *municipium* es difícil de precisar, pues probablemente se trató de ciudades preexistentes que alcanzaron un alto grado de desarrollo y romanización y a las que en consecuencia se les concedía un estatuto jurídico favorable contenido en documento funcional: *lex*.³ Normalmente los habitantes del municipio adquirirían la ciudadanía romana al desempeñar una magistratura.

“Tras la caída del Imperio Romano y con el advenimiento del Feudalismo, la estructura local, de las que fueron en tiempos vetustos provincias romanas, quedó como raíz para la formación de los Estados Nacionales y su configuración administrativa local. La Hispania no desechó el viejo sistema, las particularidades del municipio romano y su génesis estrictamente democrática, por el contrario lo acogió y transformó, marcado por su peculiar situación histórica. (Diéguez La O, 2006, págs. 6-7) El municipio español se configuró entonces desde la esencia latina, bordado por la Guerra de Reconquista y el atípico proceso de formación del sistema feudal en sus territorios, para introducirlo en América tras la feroz colonización, pero con la sabia buena de conectar la estructura más genuina de participación y democracia local.

La historia del municipio cubano se remonta al período de la colonización por la Metrópoli española.⁴ Por ello, resalta que se extrapolan las características de este

¹ La primera (264-241 a.C.) de las Guerras Púnicas tuvo como causa principal la posesión de Sicilia y supuso el nacimiento de Roma como una gran potencia naval. La guerra acabó en el 241 a.C. con la cesión a Roma de la zona cartaginesa de Sicilia que se convirtió en una provincia romana, la primera posesión exterior de Roma. Poco después, Cerdeña y Córcega fueron arrebatadas a Cartago y anexionadas como provincias.

Vocablo proveniente del latín que significa municipio.

² Vocablo proveniente del latín que significa municipio.

³ Vocablo proveniente del latín que significa Derecho, ley.

⁴ “El Estado en Cuba no surgió en una fase de desarrollo económico de una sociedad. Fue traído desde España. De ahí que tenga las características del modelo original.” Ver Carreras, J. A.: Historia del Estado y del Derecho en Cuba. Editorial: Pueblo y Educación. La Habana, 1982. p. 12.

modelo a la realidad y contexto cubano. De esta forma, el régimen municipal cubano constituyó “en sus líneas generales un fiel trasplante del viejo municipio castellano de la Edad Media, como producto no creativo sino exportado de instituciones y caracteres que respondía a las exigencias metropolitanas.” OtsCapdequi (1975)

Sin embargo, durante esta época se fueron signando los primeros vestigios de lo que luego sería la actual municipalidad cubana mediante la entrada en vigor de varios cuerpos legales que marcaron hito importante en la configuración teórica del municipio en Cuba. Dentro de estos cuerpos legales resaltan las Ordenanzas de Alonso de Cáceres (1573), la Constitución de Cádiz (1812), el Real Decreto-Ordenanza de Concha (1857) y la Ley Orgánica Municipal (1908).

Ante las luchas independentistas, fracasos y divisiones, Cuba pasó de manos de España al imperio de la neocolonia norteamericana. Durante este período histórico no se logra la instauración constitucional de la organización municipal hasta la entrada en vigor de la Constitución de 1901. “El régimen municipal de 1901 presupone ya la idea del municipio, no definiéndolo constitucionalmente sino aceptándolo como un hecho anterior, al determinar ya sin previa definición, las reglas constitucionales para su composición y gobierno.” (Villabella Armegol C. , 2008, pág. 150)

Posteriormente, la Ley Orgánica de los Municipios de 1908 conceptualiza al municipio como sociedad natural organizada, reconocida legalmente. Indica, al determinar las reglas para la composición y el gobierno en términos municipales, que debe ser regido por Ayuntamientos⁵ formados por Concejales y un Alcalde, separando así las funciones deliberativas y ejecutivas.

Este diseño de régimen municipal estuvo vigente hasta 1933, pero posterior a este año, sólo se suscitan algunas transformaciones de hecho, legales y luego constitucionales pero no determinantes para la configuración del municipio. Se establece la organización municipal mediante el sistema de Alcaldes y

⁵ Los acuerdos que constitucionalmente podían tomar los Ayuntamientos podían ser de carácter general o específico. Los primeros eran los reconocidos constitucionalmente concernientes a temas propios del municipio y los específicos eran de orden económico o administrativo.

Gobernadores de *facto* o designados por el Poder Central.⁶ Con la entrada en vigor de la Constitución de 1934 se hace referencia al régimen municipal pero su organización se regula en el Decreto-Ley 272 de 6 de junio de 1934.⁷

La Constitución de 1940 marcó un hito trascendental en la historia de la municipalidad cubana. Si bien retomó los postulados ya recogidos por las anteriores disposiciones normativas, logró preceptuar de manera más acabada el reconocimiento de los principios de la actuación municipal al exponer un nuevo concepto teórico del municipio al otorgarle capacidad económica y con ello el reconocimiento de personalidad jurídica. Preceptúa además, la distinción entre municipio y Gobierno municipal. (Constitución de la Republica de Cuba, 1940)

Con el advenimiento del triunfo revolucionario del 1ro de enero de 1959 se abre paso a un cambio trascendental en la organización estatal y específicamente en el municipio cubano. Precisamente, en ese propio mes se aprobaron dos disposiciones normativas la 36 y la 37 que centralizaron la autoridad a los niveles provinciales y municipales respectivamente. Este régimen quedó refrendado en la Ley Fundamental de ese propio año, con la cual se restauró la vigencia de la Constitución de 1940. La Ley No. 106 de 1959 dispuso que el Gobierno de cada municipio estuviera regido por un comisionado que asumiría las funciones que le fueron atribuidas al Alcalde y a la Cámara municipal.

El proceso de institucionalización cubano encuentra su momento cumbre con la promulgación de la Constitución de 1976. A partir de dicha regulación constitucional el municipio en Cuba constituye la sociedad local, con personalidad jurídica a todos los efectos legales, organizada políticamente por la ley, en una extensión territorial determinada por necesarias relaciones económicas y sociales de su población, y con capacidad para satisfacer las necesidades mínimas locales.(Constitución de la República de Cuba., 1976) Con ello, al unísono se instauran, dentro del andamiaje estatal cubano, órganos de nuevo tipo con

⁶ Puede citarse los Decretos 1801 de 19 septiembre de 1933 y 2377 de igual año. El primero otorgando a los Alcaldes y Gobernadores facultades condicionadas de Ayuntamiento y Consejo Provincial y el segundodando a los Alcaldes de *facto* la facultad conferida por el artículo 165 inciso 8 de la Ley Orgánica de los Municipios.

⁷ Se siguió una época de gobierno municipal carentes de órganos deliberativos. Se confiere a los Alcaldes y Gobernadores las facultades de los Ayuntamientos y Consejos.

jurisdicción y competencia en las provincias y municipios: los Órganos Locales del Poder Popular.

De lo antes expuesto, se puede concluir que la materialización de la municipalidad en Cuba deviene de su regulación constitucional actual que tiene su génesis en las Constituciones precedentes que constituyen la base doctrinal del tema. Sin embargo, durante el desarrollo histórico de dicha institución del Derecho en Cuba, enmarcada en el período histórico de 1901 hasta la actualidad, ha ido evolucionando consecuentemente con las condiciones imperantes en el país, lo que ha posibilitado una configuración constitucional técnico-jurídica diferente que ha marcado el tránsito hacia varios tipos de municipio. Resulta necesario entonces, realizar el análisis de dicha categoría en Cuba a fin de abordar no solo su definición conceptual sino abordar el tratamiento histórico-jurídico por el cual ha transitado dicha institución del Derecho en Cuba.

Teniendo en cuenta lo antes referido se estableció como objeto de investigación: El tratamiento histórico-jurídico de las funciones de gobierno y administración en la municipalidad cubana desde 1901 hasta la actualidad.

Se planteó como problema científico ¿Cuál ha sido el tratamiento histórico-jurídico de las funciones de gobierno y administración en la municipalidad cubana desde 1901 hasta la actualidad?

De acuerdo al problema enunciado, se pretendió demostrar la siguiente idea a defender:

El tratamiento histórico-jurídico de las funciones de gobierno y administración en la municipalidad cubana desde 1901 hasta la actualidad se evidencia en la regulación jurídico-constitucional, mediante la cual se preceptúa una diversidad de criterios para definir conceptualmente al municipio y la configuración técnico-jurídica de la municipalidad.

Como objetivo general de la presente investigación, se propuso: Valorar el tratamiento histórico-jurídico de las funciones de gobierno y administración en la municipalidad cubana desde 1901 hasta la actualidad.

Los objetivos específicos planteados fueron:

1. Sistematizar los fundamentos jurídicos referentes al municipio y la municipalidad.
2. Analizar el tratamiento histórico-jurídico de las funciones de gobierno y administración en la municipalidad cubana desde 1901 hasta la actualidad.

Para el logro de los objetivos trazados y la consecuente solución del problema planteado se utilizaron varios Métodos teóricos de investigación de la Ciencia Jurídica:

Método Teórico-Jurídico: Permitió comprender la esencia del problema y realizar las precisiones teóricas acerca de las concepciones jurídicas, facilitando además el conocimiento de otros conceptos e instituciones jurídicas que se utilizan en la investigación.

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

Método Analítico-Jurídico: A través de este método se pudo determinar el sentido y alcance de las normas jurídicas analizadas, permitiendo determinar la correspondencia entre las concepciones jurídicas reguladas y la realidad existente. La bibliografía utilizada incluyó fuentes tanto extranjeras como nacionales y está conformada por tratados, manuales clásicos sobre Teoría General del Estado, de Historia Constitucional cubana, libros y monografías actualizadas así como otros con valor histórico-jurídico y artículos reconocidos dentro de la literatura científica que realizan aportes teóricos y prácticos.

Como resultados de la investigación se obtuvo la sistematización de los fundamentos jurídicos referentes al municipio y la municipalidad, así como el análisis de la evolución histórico-jurídica de las funciones de gobierno y administración de la municipalidad cubana durante el período de 1901 hasta la actualidad. El impacto científico está dado porque se realizó un análisis que permite valorar el tratamiento histórico-jurídico de las funciones de gobierno y administración de la municipalidad cubana desde 1901 hasta la actualidad, en cuanto a su definición conceptual y la configuración técnico-jurídica de esas funciones estatales.

La presente investigación quedó estructurada en dos capítulos. En el Capítulo I: “Concepciones jurídicas acerca del municipio y la municipalidad”. En este capítulo se sistematizaron los principales postulados teóricos en torno a la definición de Estado, así como sus principales funciones y órganos que lo integran. Se hizo referencia además a la categoría municipio y municipalidad, partiendo esencialmente de su definición, principios de funcionamiento y órganos que lo integran.

En el Capítulo II: “La municipalidad en Cuba desde 1901 hasta la actualidad: definición y configuración técnico-jurídica.” En el capítulo se realizó un estudio que permitió identificar la evolución histórica-jurídica de la municipalidad en Cuba, partiendo del examen de las condiciones económicas, políticas y sociales del país. De igual manera se analizó el tratamiento histórico-jurídico de la municipalidad en Cuba desde 1901 hasta la actualidad.

Finalmente se enunciaron las conclusiones de las cuales se derivaron un conjunto de recomendaciones que apuntan a la necesidad de promover los estudios histórico-jurídicos en Cuba.

CAPÍTULO 1: Concepciones jurídicas acerca del municipio y la municipalidad

1.1 Generalidades en torno a la conceptualización teórica del Estado

Encontrar una definición completa y abarcadora de Estado constituye uno de los debates más polémicos de la Teoría General del Estado, debido a que se han enarbolado disímiles definiciones a partir de los criterios de los autores. Las principales corrientes iusfilosóficas relativas al tema toman como base esencial de su análisis al idealismo, el materialismo, el realismo y el marxismo-leninismo, fundamentado este último a partir del método dialéctico-materialista.

Sin embargo, resulta importante resaltar que el vocablo Estado deriva de la raíz latina *status*, que significa regla, orden, estructura orgánica. (Fernández Bulté J. , 2005, pág. 7) Históricamente, se ha expresado que el Estado es el resultado de una milenaria evolución de la existencia humana, donde sus primeras manifestaciones se remontan a las condiciones políticas de los griegos que hacen coincidir al Estado y la ciudad (*polis*).

Siguiendo esta línea de pensamiento resulta importante destacar las figuras de Platón y Aristóteles, que de acuerdo a sus puntos de vista trataron de enfocar el tema. Platón consideraba que el Estado y el individuo según el análisis de sus partes y funciones poseen igual estructura y que el Estado es anterior al hombre porque además la estructura de aquél, aun siendo igual a la de éste, es más objetiva o evidente. (Justafré García Y. , 2013, pág. 7)

Resalta ARISTÓTELES (1966) que el “Estado se concibe como la comunidad soberana o perfecta. Este existe por naturaleza y por lo tanto, es anterior al hombre; resalta además que el mismo constituye una asociación política natural y necesaria, cuya esencia radica en la propia naturaleza humana.”

Por otra parte, los romanos consideraban que la categoría República emanaba del concepto de Estado representativo y expresaba la existencia de una institución común a todos los ciudadanos. Posteriormente, al extenderse el Imperio romano durante el transcurso de los siglos posibilitó la utilización del vocablo *imperium* (dominio o poder), el cual constituye un elemento decisivo en la

configuración del concepto de Estado, consistente en el poder o potestad de ordenar. (Bluntschli, 1880, págs. 33-34)

Con el advenimiento del Derecho germánico y su posterior evolución surge la denominación *reich*, considerándose de este modo al 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 definición actualmente generalizada de Estado deviene del idioma italiano, en el que se vinculaba el vocablo *stato* con el nombre de determinadas ciudades. Dicha expresión se consolidó de tal modo que se empleó para caracterizar la vida política integral de un Estado. (Bluntschli, 1880, pág. 43) Siguiendo esta línea de definición, se destacaron otros tratadistas tales como JELLINEK (1958) quien consideraba al Estado como una corporación integrada por el pueblo y dotada de poder de mando, mientras que BLUNTSCHLI (1880) lo concibió como la persona políticamente organizada por la nación en un país determinado.

Para DUGUIT (1997) es una agrupación humana establecida en un territorio, donde los más fuertes prevalecen sobre los más débiles. KELSEN (1934), por su parte, considera que la expresión Estado se refiere a un objeto ideal, creado por el conocimiento, que encuentra su significación en una referencia directa y causalística al sistema normativo.

Es importante destacar que la teoría de Estado de Derecho, Estado Liberal y Estado de bienestar social se acrecentó con el advenimiento del Estado burgués. Dicho concepto de Estado evolucionó encontrándose entre sus fuentes filosóficas las obras de Kant y de Humboldt. Ambos llegaron a la conclusión de que la acción estatal tiene como límite la salvaguarda de la libertad del individuo. (Justafré García Y. , 2013, pág. 7)

Desde la doctrina económica uno de los primeros que se preocupó en analizar el rol del Estado fue, sin dudas, Adam Smith. La economía clásica y los fisiócratas pugnarón por el *laissez faire*, que implica la nula intervención del Estado en los asuntos económicos, excepción hecha de los aspectos necesarios para la

subsistencia de la sociedad como es asegurar la paz exterior e interior y la garantía de la propiedad. En tal sentido, uno de los más conocidos exponentes del siglo XX acerca del nuevo rol del Estado es Keynes quien concede al Estado un papel central en la determinación del nivel de actividad económica y administrativa.(Puig A. , 2003, pág. 22)

De modo general para la definición de Estado, se han reconocido dos grupos de teorías: las teorías no marxistas y las teorías marxistas. Dentro de las primeras se encuentran las concepciones biológicas, sociológicas, históricas, filosóficas y jurídicas.(Lenin, 1917, pág. 306)La concepción marxista-leninista sobre el Estado es el resultado de las conclusiones del materialismo-dialéctico aplicado a la inteligencia de la sociedad y la historia. Por lo que, el surgimiento del Estado, como institución política, está ligado al proceso de división de la sociedad en clases. (Engels, 1974, pág. 121)

De acuerdo a lo antes planteado puede deducirse entonces que cuando la sociedad alcanza un determinado nivel de desarrollo, en el que existen enfrentamientos de clases distintas con intereses opuestos y opuestas condiciones socio-económicas, se hizo necesario un poder situado. Dicho poder se situaría por encima de la sociedad para amortiguar el conflicto y mantenerlo dentro de los límites del orden. De esta manera, se convierte en el instrumento de dominación política dentro de las luchas de clases de la sociedad; lo que supone el logro de la percepción filosófica de que el Estado forma parte de lo que los clásicos del Marxismo llamaron “la superestructura” de la sociedad. (Marx C. , 1973, pág. 343)

Esa concepción es explicada por MARXy ENGELSen 1845 en su obra La ideología alemana y retomada en el conocido Manifiesto Comunista de 1848, en el cual se reafirma la consideración de que el Estado es el resultado de las condiciones económicas de cada sociedad.En sus obras posteriores, y especialmente, en las de MARX (1973) dedicadas al análisis de la Revolución en Francia en el siglo XIX,se hace uso científico de ese concepto del Estado como instrumento de dominación política que consagra los intereses políticos y económicos de la o las clases dominantes. (Engels & Marx, 1973, págs. 20-30)

Las ideas del Marxismo clásico sobre la esencia de la dictadura de clases fueron completadas al develar la concepción entorno a la hegemonía. “En esencia se esclareció que todo Estado, e incluso toda clase que aspira a dominar políticamente la sociedad, tiene que gozar de la hegemonía social, es decir, dominar en el plano de las conciencias, dominar espiritualmente, culturalmente. En otras palabras, tiene que disponer del consenso social.(Gramsci, 2005, pág. 127) El Estado ejerce su dictadura política asegurando, esencialmente, su hegemonía, que no es otra cosa que afirmar que asegura el consenso favorable de la mayoría de la población.”(Fernández Bulté J. , 2005, pág. 17)

Teniendo en cuenta lo planteado con anterioridad puede resumirse entonces que el concepto de Estado abordado por los distintos autores (filósofos, historiadores, economistas y juristas) ha estado condicionado en correspondencia al período histórico en que se encuentran. Es necesario aclarar que aunque existen marcadas diferencia entre los posicionamientos teóricos de los autores concuerdan que el Estado es sinónimo de orden, mandato y que responden a los intereses de la clase en el poder.

De acuerdo con lo planteado por los autores, afiliándose a lo que establecen los clásicos del Marxismo, la autora de la investigación considera que el Estado es el conjunto armónico de órganos, con una estructura lógica que funcionan como un todo en la realización de las actividades que la sociedad le impone, respondiendo siempre a los intereses de la clase económicamente dominante. En tal sentido no puede dejarse de mencionar que el mismo alcanza su materialización en su funcionamiento, ya que necesariamente debe desplegar acciones concretas que le permiten interactuar con la sociedad. El Estado existe en tanto actúa y realiza sus fines y objetivos, en la medida que desarrolle sus funciones estatales.

1.2 Funciones estatales.Concepto y generalidades

Todo Estado desarrolla una gran variedad de actividades que constituyen expresión concreta de la voluntad del mismo, las cuales de acuerdo a sus características se clasifican en diversos tipos. En el plano del Derecho Público se

regula el ejercicio de las competencias, atribuciones y funciones. El ejercicio de dichas funciones permite el logro por parte del Estado de sus fines estatales.

Siguiendo esta línea de pensamiento puede afirmarse entonces que diversos han sido los autores que han definido el tema. Tal es el caso de JELLINEK (1936), ZANOBINI(1925), PORRÚA PÉREZ (1954)y GUASTANI (2001) quienes concuerdan en que las funciones del Estado son la actividad (acción) o una serie de actividades mediante las cuales se logra la consecución de sus fines. Para DABIN (1955), las funciones estatales son las atribuciones del Estado-sociedad tales como se derivan de su fin social.De igual manera BIELSA (1955) igualaba las funciones del Estado con las de la sociedad, pero estas sin el Estado no podrían garantizar esas funciones.

Al decir de DUIGUIT (s/f), la función estatal es la actividad jurídica de los gobernantes; es un acto de voluntad que crea, determina, condiciona o modifica en forma auténtica una situación jurídica. En cambio PORRÚA PÉREZ (1954) consideraba que dicha actividad se desarrolla con el contenido propio de las funciones que le son atribuidas a sus órganos inmediatos. Dicho criterio es compartido por LANCÍS (1941) y PAREJO ALFONSO (2009) quienes consideran que el Estado mediante la realización de las funciones exterioriza su voluntad por medio de sus órganos. Desde otro punto de vista, GARCÍA-PELAYO (1987)expone el conjunto de actos ejecutables por organismos públicos para la realización de los fines del Estado.

CARRÉ de MALBERG (2001), por su parte alega que “las distintas funciones estatales son las 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.”

Por ello, de manera general, se afirma en la doctrina sobre las funciones estatales que éstas van a ser entendidas como el conjunto de actividades que desarrolla el Estado. Sin embargo, se materializan a partir de los órganos estatales que son los que desarrollan dichas funciones permitiendo así la dinámica del Estado y con ello el ejercicio del poder estatal.

1.2.1 Teorías sobre el poder del Estado esenciales para la definición de funciones estatales

El tema de las funciones del Estado ha sido objeto de diversos debates teóricos que han centrado su análisis en la relación necesaria que existe entre el ejercicio del poder estatal y el ejercicio de las funciones estatales. En primer lugar se asienta la teoría de la separación de poderes, en la que se establece la existencia de varios poderes del Estado, siendo dichos poderes diferentes y con titulares también distintos. Ante esta posición surge la teoría de la unidad de poder, referida a la existencia de diversas funciones, las que son realizadas por órganos distintos. Los orígenes del principio de la división de poderes son remotos, aunque éste quedó estructurado formalmente en el siglo XVII. En la antigüedad clásica, autores como Herodoto, Platón y Aristóteles se pronunciaron en favor de formas "mixtas de gobierno, donde normalmente se hallaban mezcladas la monarquía y la democracia. Aristóteles sostuvo que los principales elementos del Estado eran la rama legisladora, los funcionarios administrativos y los tribunales. (De la Cueva, 1982, pág. 175)

Durante la Edad Media no se intentó diseñar una doctrina sobre la división de poderes, sino que fue hasta la época moderna, cuando la Filosofía política recomendó la división del poder del Estado como remedio para el abuso en su ejercicio. Fue Locke, quien influenciado por los turbulentos acontecimientos que tuvieron lugar en su país durante el siglo XVII con el triunfo del Parlamento sobre la Corona, escribió Tratados sobre el gobierno civil en 1690, donde propuso la creación de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Federativo, con la idea de que los dos últimos se hallarían unidos casi siempre.

Esta aportación de Locke fue el embrión de la doctrina de Montesquieu, adoptada por numerosos Estados modernos. Tomando como base lo establecido por Locke, Montesquieu abogó por depositar el gobierno del Estado en los poderes que actualmente se conocen: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. El fin de su doctrina era que el poder frenara al poder; esto es, que cada poder sirviera de contrapeso para los otros dos, con tal de evitar la reunión del gobierno en un solo individuo o en una sola corporación, lo que genera el despotismo. Propugnó que los poderes

Ejecutivo, Legislativo y Judicial no estuvieran en las mismas manos, sin pretender que hubiera entre ellos una separación rigurosa. (Destutt de Tracy, 1821, pág. 345) Tanto Locke como Montesquieu, con la explicación de la teoría de separación de poderes persiguen la misma finalidad: la lucha contra el poder absoluto del Rey basada en la experiencia política inglesa para afirmar el papel del Parlamento. De esta forma, se evidencia un rechazo al absolutismo y se afirma la exclusividad del poder legislativo para el Parlamento como representante del pueblo.

ROSSEAU (1965) al igual que Montesquieu reconoce la existencia de tres poderes: legislativo, ejecutivo y judicial pero su división es más formal que de fondo. Mientras que la teoría de Montesquieu se funda en el principio de la libertad, Rosseau lo hace fundado en la nación, el Estado y la fundación de los mismos, considerando al legislativo como poder supremo.

BLUNSCHTLI coincide con Locke y Montesquieu al exponer que el poder legislativo es superior respecto al ejecutivo y el judicial, y el ejecutivo se encuentra dividido en representativo, gobierno y administración; el poder judicial para la cultura pública y agrega un cuarto poder: el financiero. (Bluntschli, 1880, págs. 421-423) DUGUIT sostiene que el poder judicial es una dependencia del poder ejecutivo, es decir un mero agente de ejecución subordinado al ejecutivo. (Duguit L. , 1995, pág. 45)

Otros autores, entre los que destaca GARCÍA RUIZ (1980), consideran al igual que Montesquieu la existencia de tres poderes clásicos sin los cuales el Estado no podría existir pues en estos se concentra el poder del mismo, aunque considera que existen poderes personificados en órganos que cumplen otras funciones. Así, se puede distinguir el poder más difuso como poder electoral (...) hasta otros poderes mucho más concentrados como el poder de control e interpretación constitucional.

La teoría de la separación de los poderes, aunque ha sido universalmente respetada por la mayoría de los Estados, debido a los principios de libertad que profesa, ha sido eje esencial de disímiles críticas, dirigidas sobre todo a su configuración técnico-jurídica. Dentro de estas posiciones se halla la teoría de

KELSEN (1934) quien no comparte el criterio de la división de poderes del Estado, al considerar que el poder estatal es único e indivisible.

Jellinek, coincidiendo con lo planteado por Kelsen alega que las principales dificultades de la teoría de la separación de poderes radican en que no se debe atribuir exclusivamente cada poder a un órgano determinado y exigir la separación entre estos para el ejercicio de sus funciones. Alega además que en el Estado no hay tres poderes dotados cada uno de determinadas funciones, sino que existe un solo poder cuyas funciones están divididas entre determinados órganos. (Justafre García Y. , 2013, pág. 44)

Ya en el siglo XIX frente a la teoría de la separación de poderes se comienza a discutir acerca de la división de las funciones, surgiendo de este modo la teoría de la unidad de poder. Dicho posicionamiento ha trascendido hasta la actualidad mediante el ejercicio de diversas funciones que son asumidas por órganos diferentes. CARRÉ DE MALBERG (2001), reafirma este postulado anterior al expresar que: “es indiscutible, en efecto, que la unidad del Estado puede conciliarse perfectamente con la diversidad de sus órganos, la formación de la voluntad única del Estado, puede depender del concurso de varios órganos constituidos, los cuales habrán de expresar libremente su voluntad.”

JELLINEK (1936), siguiendo esta línea de pensamiento propone la unidad de poder del Estado, concebido como el poder soberano que se materializa mediante el ejercicio de las funciones estatales. Resalta la necesidad de establecer límites en cuanto la jurisdicción y competencia, cuando varias funciones son asumidas por un mismo órgano, o de lo contrario cuando una función estatal es ejercida por diversos órganos. Por otra parte, GARCÍA COTARELO (1994), BLAS GUERRERO (1994), GARRIDO FALLA (1994), ASENSI SABATER (1996) Y DROMI (1987) sostienen el mismo punto de vista y proponen que las funciones estatales sean especializadas. Este último autor mantiene la fórmula de un poder unitario, actuante por el cauce de plurales funciones y ejercido por diversos órganos.

Los teóricos cubanos, tomando como base los postulados de los clásicos del Marxismo, reconoce la existencia de una unidad de poder, partiendo que el poder que reside en el pueblo es único e indivisible. No obstante, ante esta unidad de

poder se propugna una diversidad de funciones estatales que son asumidas por órganos diferenciales entre sí a partir de esa propia función estatal que realiza. Álvarez Tabío (1988) considera que la unidad de poder presupone unidad política y de trabajo; constituye la unidad entre Estado y pueblo. “Dentro del marco de esa unidad de poder, se establece una división de funciones con el fin de que cada órgano estatal, dentro de la esfera de su competencia, pueda desenvolverse con autonomía e iniciativa propias.”

Atendiendo a lo planteado con anterioridad es válido resaltar que reconocer la unidad de poder como principio significa romper con aquella concepción de poder constitucionalmente arraigada que defiende la división como garantía de la democracia y mecanismo de igualdad, que pone fin al abuso del poder, principio este defendido por diversos autores y respetado por la mayoría de los Estados por los principios de libertad que profesa.

Puede deducirse que aún y cuando exista una división de competencias, no significa que exista poder dividido, ya que en la variedad de los órganos del Estado hay un solo poder. Por tal motivo la autora de la investigación coincide con los criterios defensores del principio de la unidad de poder, ya que el poder del Estado que emana de la soberanía del pueblo es único e indivisible. Dicho poder se pone de manifiesto mediante el ejercicio de diversas funciones que le son atribuidas a los distintos órganos estatales.

1.2.2 Tipología de funciones estatales: función de gobierno y de administración

Las teorías anteriores sobre el ejercicio del poder estatal fueron reconocidas en las Constituciones más modernas, específicamente la relativa a la tripartición de poderes. Este reconocimiento, no solo teórico sino también jurídico, trajo como consecuencia el reconocimiento de una diversidad clasificatoria sobre las funciones estatales con énfasis en las funciones de gobierno y de administración.

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 (1987), FIX ZAMUDIO (2005) y VALENCIA

CARMONA (2005) sostienen dichas funciones, pero subdividen la función ejecutiva en gubernamental y administrativa.

GORDILLO (2003), mantiene la concepción tripartita pero sustituye la función ejecutiva por administrativa. KELSEN (1936), basado en 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.

ZANOBINI (1929) reconoce la existencia de los tres poderes 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. Por otra parte JELLINEK (1958) de acuerdo a su teoría 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, mientras que las formales son las diversas actividades que realizan los órganos, ya sean legislativos, administrativos y judiciales. La división entre las funciones formales y materiales tiene un gran valor práctico porque en primer lugar, el conocimiento del contenido 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. El mismo autor alega que no resulta posible identificarse subjetivamente las funciones formales y materiales, porque si teóricamente puede establecerse con claridad la línea divisoria, no es esto posible en la práctica. (Jellinek G. , 1936, págs. 209-223)

Los teóricos socialistas afirman que el Estado realiza las actividades tanto dentro como fuera del territorio. Es por ello que se dividen las funciones estatales en dos grupos: las funciones internas y las funciones 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. (Zhidkov, 1989, págs. 34-40)

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. Mientras que las de civilización son aquellas que tienen el propósito de promover el desarrollo cultural, social y educativo de la sociedad.(Fernández Bulté J. , 2005, pág. 63)

FERNÁNDEZ BULTÉ (2005) considera que las funciones internas, conocidas además como líneas de funciones se subdividen en funciones política, 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". (Fernández Bulté J. , 2005, pág. 65)

GARCINI (1981) 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".

Expone, que la actividad del Estado se proyecta en diferentes formas, diversidad que se deriva de su enorme volumen y de su carácter complejo. Apunta además que dicha actividad no puede verificarse en una sola forma, sino que necesariamente supone una división precisa entre las partes que componen el aparato estatal. De ese modo destaca la función legislativa, política, ejecutiva (gubernativa), administrativa y judicial del Estado.

La función legislativa constituye parte esencial de la actividad del Estado, se dirige a crear el Derecho, a formular reglas abstractas, que son las leyes, a ejercer la "potestad legislativa" (Garcini Guerra H. , 1981, pág. 15). Dicha función

establece de manera general y obligatoria las normas por las que deben conducirse los integrantes del grupo social, así como la propia organización que esa sociedad adopta.

Por su parte la función ejecutiva o gubernativa como indistintamente se considera en la doctrina, consiste en ejecutar las disposiciones legislativas. Sin embargo, en la contemporaneidad se establece que mediante esta función se ejecutan además las decisiones que emanan de los órganos superiores del Estado. (Matilla Correa, 2002, pág. 115)

ESCOLA (1984), 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”.

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 ejecutivo, hasta una visión material de la función administrativa que la define como aquella que está destinada a la satisfacción de los intereses colectivos. Puede plantearse entonces que la Administración Pública, en su actuar, no puede reducirse a la llamada función ejecutiva. Sus actividades van más allá del simple aplicar de la ley.

Corresponde a la Administración una vez determinadas por los gobernantes las grandes líneas de orientación política de un país, ponerlas en práctica en la vida cotidiana para la satisfacción de necesidades generales. Esta puesta en práctica de las directivas fijadas por la función gubernamental es justamente el objeto de la función administrativa. Por lo que puede considerarse que la función administrativa es aquella parte de la función estatal que es realizada por órganos administrativos, regidos por relaciones de dependencia.

GARCINI (1981) considera que 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”. PUIG (2003) 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.

Es por ello que puede afirmarse que dicha función 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, el Derecho aplicable al caso. Dicha actividad solo puede concretarse por un órgano imparcial e independiente encargado del ejercicio de tal función.

En resumen, al decir de DROMI (1987), “administrar” se identifica básicamente con “servir a”, es consistente con un proceso encaminado hacia un fin. De manera que es común que al hacer referencia a la Administración en concreto, se asocie a la idea de gestión, al manejo consecuente de unos determinados medios para lograr objetivos predeterminados. (Pérez Hernández Lissett, 2010, pág. 12)

De esta forma, entre Gobierno y Administración se aprecia una distinción pero al unísono una relación. El Gobierno es el conjunto de órganos a los cuales se les atribuye la función ejecutiva -en su sentido de función política o gubernativa-, de manera que ejecuta las decisiones de los órganos superiores del Estado. La Administración Pública, también se encuentra dentro del Poder ejecutivo y realiza la función administrativa, entendida como aquella parte de la función ejecutiva que tiende a satisfacer las necesidades colectivas mediante la producción de bienes o la prestación de servicios.

Sin embargo, todas estas funciones estatales son asumidas por los órganos estatales. 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, así como los diferentes órganos de una

misma rama, condicionadas por la naturaleza de los mismos y el diseño, en consecuencia, de las competencias y atribuciones que a cada uno corresponden. (Pérez Hernández, 2010, pág. 15)

1.3 Aproximación a la definición teórica de órgano

Para lograr una correcta definición del órgano, resulta oportuno analizar los antecedentes del mismo, así como las diversas teorías y transformaciones por las que ha transitado esta categoría. Dicho concepto surge de la Teoría del órgano, formulada por vez primera por el jurista germano OTTO von GIERKE en 1883. Esta teoría introduce una serie de elementos que constituye la base esencial para analizar el objeto de estudio de la presente investigación. (Martín Mateo R. , 2008, pág. 115)

La teoría del órgano tiene como punto de partida la teoría de la concepción orgánica de la sociedad. Esta última consideraba a la comunidad política como un organismo dotado de los apropiados órganos, y la existencia y actuación del Estado se debía a la presencia de dichos órganos. Desde una concepción más realista, el 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.” LANCÍS (1941) concuerda con esta posición al definir al órgano como la institución o el medio mediante la cual el Estado lleva a cabo la realización de sus fines y la función es la actividad del órgano.

Por otra parte GIERKE (1833) consideraba que “los servidores del Estado no deben ser personas ajenas al órgano, representantes; ya que deben formar dentro en la organización estatal una parte integrante o constitutiva de la misma. Esta teoría aunque fue asumida por la escuela alemana de Derecho Público, estuvo sujeta a diversas críticas, formuladas fundamentalmente por Kelsen (1936), quien acepta el concepto de órgano pero rechaza su trasfondo organicista. Aporta además el concepto de imputación en el cual se atribuye al Estado las consecuencias jurídicas de los órganos que lo conforman al considerarlas

acciones propias y queridas por el Estado.⁸JELLINEK (1958), por su parte considera que Estado y titular del órgano son dos personalidades separadas. La persona física no es el órgano, sino el mero titular del mismo

En la doctrina italiana la definición de órgano se asocia a la noción de *ufficio* (oficio). En este sentido el oficio se denomina como el “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.”(Espócito, 1932, pág. 7)

Puede plantearse entonces que la doctrina italiana tomando como base los postulados de Jellinek, define al órgano como el oficio, y considera a la persona física como el mero titular de ese oficio y por ende del órgano. Se alega además que el oficio está integrado por dos elementos esenciales: la función considerada como la actividad propia del oficio y los poderes, entendida esta última como las facultades mediante las cuales se realiza. (Ranelletti, 1912, pág. 165)

Frente a las teorías que niegan la utilidad de la noción de órgano, se superpone las que reconocen la necesidad de definirlo identificándolo con la persona física, con la actividad que se desarrolla o con el oficio, o en ambos factores de conjunto. Lo cierto es que, la creciente construcción teórica ha sido el resultado de disímiles posicionamientos que han permitido en un ámbito abierto tomar como regla común la teoría del órgano.

En la modernidad, el debate se desarrolla sobre la relevancia jurídica que poseen determinadas unidades de la organización. Sobre esa línea ALESSI (1978) considera que tal 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. Mientras que para GIANNINI (1981), retomando la doctrina kelseniana, la relevancia radica en la imputación, de ahí que el

⁸ KELSEN, H.: ob. cit., p. 349. El autor expresa que: “No se trata de que el hecho interno de voluntad de un hombre se traslade al Estado, sino de que una determinada acción humana es imputada a éste y se la considera realizada por él. Puesto que a los hombres se les imputan las acciones porque se las considera propias de éstos, porque las ha querido, también las acciones imputadas al Estado se las considera propias de éste y se dice que han sido queridas por él. Sin embargo, y a diferencia de lo que ocurre con la persona humana, una acción no es imputada al Estado porque éste la quiso, sino a la inversa: el Estado quiere una acción porque y en tanto le es imputada.”

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 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.

Por ello, se comparte el criterio de GARCIA OVIEDO (1986) y GARCINI GUERRA (1986), 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 respecto 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. De lo antes planteado puede deducirse, que el órgano es el oficio que permite la realización de las funciones del Estado, se crea y se configura para la realización de dichas tareas 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.

Los órganos estatales pueden ser clasificados de diversos tipos. Ello se encuentra asociado a las funciones que desempeña en el Estado para alcanzar los fines propuestos. Por lo antes expuesto se hace necesario el análisis de las distintas tipologías de los órganos estatales, así como su evolución en el quehacer jurídico. Los antecedentes de la tipología de los órganos se encuentran en la obra política de Aristóteles quien reconocía la importancia de que existieran en cada Estado órganos deliberativos, de magistraturas y judiciales. Posteriormente y no menos importante, JELLINEK (1936) expone su criterio acerca de los tipos de órganos estatales. Dicho autor afirmaba que un Estado sin órganos es una representación que no puede psicológicamente llegar a existir. Todo Estado requiere de una pluralidad de órganos, ordenarlos y reducirlos a tipos fijo, es una necesidad que no puede menos que cumplir la ciencia.

Es por ello que reconoce la existencia de órganos inmediatos, tal denominación se debe porque su carácter de órgano es una consecuencia inmediata de la constitución de la asociación misma. Estos órganos no están obligados, en virtud

de su calidad de tal, hacia nadie, sino de un modo inmediato con respecto al Estado mismo. Aclara además este autor que el órgano inmediato puede recaer en un individuo (Monarquía absoluta) o estar formado por un cuerpo colegiado: la República. (Jellinek G. , 1936, págs. 193-201)

Dentro de la clasificación de órganos inmediatos sitúa a los órganos de creación (creados y creadores). Tal denominación se debe a que los órganos del Estado son creados por otros órganos. Una distinción análoga a la de órganos de creación e igualmente de suma importancia es la 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 manera inmediata. Mientras que por su parte el órgano primario, sólo puede exteriorizar su voluntad mediante el órgano secundario y la voluntad de este debe ser considerada como la voluntad inmediata del órgano primario.⁹

Expone además dentro de la propia clasificación de órganos inmediatos 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, mientras que potenciado aquel que lleva incorporada su cualidad de órgano de un modo permanente a la de ejercer funciones de órgano, de modo que reúne en su persona jurídicamente varios órganos. (Jellinek G. , 1936, pág. 202)

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 súbditos, mientras que los órganos dependientes carecen de esa fuerza obligatoria.

La voluntad de los órganos dependientes puede limitar, en cambio, la de los independientes, de modo que sea necesario el consentimiento del órgano dependiente para que tenga todo su valor jurídico el acto de voluntad del órgano independiente, o que el acto de voluntad del órgano independiente, tenga necesidad del consentimiento posterior del dependiente. Por último hace

⁹Ejemplo de lo antes planteado son los órganos legislativos, los cuales constituyen órganos secundarios, pues representan la voluntad del pueblo, que sería el órgano primario.

Menciona los órganos normales y extraordinarios, en este sentido expresa que estos últimos son los que solo en circunstancias extraordinarias entran en actividad. (Jellinek G. , 1936, pág. 203)

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. Su actividad respecto a la colectividad es siempre derivada. Los órganos mediatos pueden ser dependientes o independientes, simples y de competencia múltiple. (Jellinek G. , 1936, pág. 205)

Esta postura doctrinal es asumida en idéntico punto de análisis por PORRÚA PÉREZ (1954) y HERNÁNDEZ CORUJO (1942). El segundo autor solo acota, que dentro de la teoría alemana, se reconoce la existencia de un órgano originario del Estado, que recae en la nación -conocida como la teoría de la nación-órgano cuyos principales exponentes son GIERKE (1883), LABAND (1900) y JELLINEK (1936)-.

Los postulados de Fischbach resultan una posición ecléctica en cuanto a lo antes expuesto, pues si bien nombra a los órganos como originarios al igual que los alemanes a la nación, en su definición hace alusión a los elementos que tipifican a los órganos inmediatos. De esta forma en su doctrina resulta la existencia de, más allá de la nación, la aparición de los llamados órganos originarios e inmediatos. En cuanto a la subclasificación la diferencia no sólo radica en la nomenclatura que utiliza sino que al unísono establece criterios que difieren en su análisis teórico de lo planteado por Jellinek. (Justafre García Y. , 2013, pág. 20)

Así por ejemplo, al enunciar los órganos representantes (secundarios) y representados, señala la existencia de órganos supletorios, diferentes a esos secundarios, como aquellos que sustituyen a otros inmediatos en casos excepcionales. De igual manera en cuanto a los órganos simples y potenciados (potenciales), manifiesta que el carácter potencial de esos órganos no se expresa con claridad porque sólo puede darse cuando un órgano asume dobles funciones, cuando existe fusión orgánica. (Fischbach O, 1880, pág. 27)

Este autor refiere además que Jellinek lleva demasiado lejos el concepto de órgano subordinado pues aclara que la necesidad de cooperación no implica que el órgano pierda su independencia, añade que resulta más productivo reconocer la existencia de órganos simples y compuestos y órganos con y sin propia iniciativa, - dice el autor- pero sin confundir estos últimos con los independientes y subordinados. (Fischbach O, 1880, pág. 29)

Otra de las teorías referente a la tipología de los órganos estatales es precisamente las expuestas por los autores Zhidkov, Chirkin y Yudin. Los mismos exponen que en el mecanismo del Estado se deben diferenciar, ante todo, en 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). (Zhidkov, Chirkin y Yudin, 1989, pág. 35)

La división realizada por dichos autores no significa que los órganos del poder estatal y los de la gestión estatal no intervengan en la coerción, pues aunque no lo hagan de un modo directo, sí lo hacen por medio del aparato especial de coerción. Con la citada división del mecanismo del Estado en dos partes fundamentales, los órganos estatales se clasifican de manera más detallada de acuerdo a la actividad, los procedimientos para realizarla y el modo de formación. (Zhidkov, Chirkin y Yudin, 1989, pág. 35)

Por 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. En sentido contrario los órganos de la administración estatal, son secundarios ya que están formados por los órganos de poder del Estado en el orden que ellos establecen. De acuerdo a la forma de actividad los órganos del Estado se pueden clasificar en colegiados y unipersonales. Refiere estos autores además -Zhidkov, Chirkin y Yudin-, que los órganos del Estado se dividen también en centrales y locales, según sea la escala de su actividad dentro del mecanismo estatal.

Por su parte, FERNÁNDEZ BULTÉ (2005) expresa 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, 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”.(Fernández Bulté J. , 2005, pág. 56)

1.4 Generalidades en torno a la definición de municipio y municipalidad

Todo Estado y su administración constituyen una entidad muy compleja, que en ocasiones están alejados de las necesidades más elementales de la sociedad en su conjunto. Por tal motivo se requirió la existencia de un organismo administrativo y jurídico más próximo que estuviera en contacto con los problemas locales, en condiciones adecuadas, capaz de atender aquellos conflictos que son resultado de la convivencia entre habitantes de una población. Dicho organismo administrativo y jurídico es precisamente el municipio. La mayoría de los autores concuerdan en considerar que el municipio como institución de muchos siglos, encargada de organizar las colectividades en sus aspectos más inmediatos de convivencia, se remonta hasta la antigüedad clásica del mundo romano, por lo que se considera que el Derecho público romano es el creador de dicha institución.

El término municipio proviene del latín *municipium* y significa el desempeño de una función que se asume por sí misma y se complementa como institución. Algunos autores consideran que significa etimológicamente *manus*, que es carga, oficio,

misión y *cipio* que significa tomar, coger, asumir a la fuerza. Esto implica la idea del desempeño de una función que se asume o que se recibe de otro que de algún modo venía ejerciendo. Por su parte BELLVER CANO (1980), consideraba que el término municipio derivaba de *muniacapere*, que sería el acto voluntario por el cual una comunidad de habitantes acepta las cargas de interés público.

Es necesario tener en cuenta lo planteado por TORRENT (1995) quien consideraba que la noción de municipio se encuentra en las fuentes romanas. Dicho vocablo según las fuentes latinas presenta un triple significado. Equivale a una población fortificada. Se refiere al cargo de autoridad que posee dentro de dicha población y por último equivale a los habitantes de las mismas poblaciones. El primer significado se justifica porque el término municipio contiene el verbo *munio* que significa fortificar o amurallar, lo que presupone la idea lugar fortificado o amurallado; debido a que los romanos tenían tendencias a extender sus dominios, se encontraron con muchos pueblos asentados dentro de sus propias fortificaciones, llamando los romanos a estos pueblos *municipia*, así como también encontrarían a otros pueblos asentados libremente en el campo, sin fortificaciones, a los que denominaron *fundus* o *ager*. (Vázquez H. , 1998, pág. 40)

Los romanos denominaron *fundus* a estas poblaciones debido a que significa fundación en el sentido de asentamiento humano: este término se utilizó para referirse a una clase determinada de asentamiento, de población no muy numerosa y sin fortificaciones, lo que hacía a dichas poblaciones más vulnerables. Por su parte el término *ager* que literalmente hacía referencia a campo, significa asentamiento rural, el cual recibe los calificativos de *agerhosticus*, que significa poblado enemigo y *agerperegrinus*, que significa un poblado sujeto al régimen del derecho peregrino. Estos diferentes términos utilizados por las fuentes latinas han permitido a la doctrina que se ha elaborado para el estudio del origen romano del municipio, concluir que se trata de diferentes entidades político-sociales ya que varían en el grado de desarrollo que han alcanzado, así como el grado de organización interna que pudiera tener cada institución. (Vázquez H. , 1998, pág. 42)

El siguiente significado que adoptó el término municipio fue el de ser poblaciones con autoridad propia. Es válido resaltar que los términos municipios y *munícipes* aluden al cargo de autoridad. El autor Vázquez resalta además que se utilizaba el vocablo *munícipe* para designar a aquellos que ejercían un cargo dentro del municipio. Los mismos dirigentes romanos les reconocían su autoridad a los *munícipes*, de tal manera que se dirigían a ellos para entablar negociaciones, para firmar tratos de amistad y de alianza.(Vázquez H. , 1998, pág. 42)

De acuerdo a lo planteado con anterioridad puede deducirse que el término municipio adquiere dos significados que se agrupan o complementan para formar el concepto de lo que consideraban los romanos que era el municipio. Estos eran poblaciones amuralladas (para distinguirlas de otras poblaciones que no están amuralladas) que funcionan una autoridad, la cual se encuentra a cargo de dichas poblaciones. De lo anterior planteado se resume entonces al municipio como una población bien organizada, asentada en un territorio determinado, amurallado que tiene autoridad estable y leyes igualmente determinadas y permanentes.

El último significado que adquirió el término municipio es el que equivale a sus habitantes. Para las mismas fuentes romanas el término municipio equivale a habitantes, asentados dentro del lugar amurallado, sin importar cual fuese su calidad y condición o status jurídico. Dichas fuentes aclaran que en los municipios unos habitantes gozan ya de la ciudadanía romana (privilegio que poco a poco fue otorgándose a todos los hombres libres del imperio romano), mientras que otros habitantes tienen el *status* de hombres o de peregrinos.(Vázquez H. , 1998, pág. 44)

Estas fuentes romanas emplearon el mismo término tanto para denominar el lugar amurallado como para denominar igualmente a la autoridad, así también para hacer referencia a los habitantes de dicho lugar, con dependencia de cual fuera su condición político-jurídica. En relación con este último significado que adquirió el término municipio, el cual hace referencia a la población, resulta válido aclarar que no fue hasta finales del imperio que Roma extendió el mismo *status* de ciudadanía romana a todos los habitantes de dicho imperio (con excepción de los llamados siervos). Fue así como concluyó entonces el proceso de racionalización de la

administración pública romana, extendiendo la institución municipal como base de la división política administrativa del imperio, así como reconociéndole a todos sus habitantes la calidad de ciudadano.(Vázquez H. , 1998, pág. 45)

Por su parte FERNANDO de ALBI (1995) comenta que el origen del municipio se encuentra asociado a la lucha que existió entre los patricios y los plebeyos en la antigua Roma: aparecieron los Tribunos de la plebe, que fueron una especie de procuradores del pueblo. Con posterioridad los ediles plebeyos de la época de los cuestores iniciaron las funciones municipales. Los nuevos funcionarios pretores y ediles publicaban al entrar en ejercicio de cargo edictos, en el que se establecían los principios sobre los cuales decidían los casos que se le presentaban.

Existen dos tendencias dominantes que hablan acerca del origen del municipio: una teoría sociológica o iusnaturalista y una teoría legalista. La primera explica la existencia del municipio como una institución de Derecho Natural, impuestas por necesidades urgentes de la vida humana de una sociedad, asentada en una localidad. Se plantea que es el reconocer el principio de solidaridad humana para la seguridad y bienestar del grupo; los vínculos que unen a los elementos de una comunidad se derivan fundamentalmente de la vecindad, de la habitación continua, de la ubicación de un núcleo primario de individuos que viven en un pueblo o ciudad y que tienen necesidades económicas, sociales y jurídicas de naturaleza similar. (Leal Osorio S. , 2003, pág. 103)

El municipio entonces, nace de manera espontánea, no lo crea el Estado, sino que solo es reconocido en su existencia.Frente a esta teoría se sitúa la teoría legalista, la cual afirma que el municipio es una entidad territorial creada por la ley. (Acosta Romero , 1998, pág. 121) Es así como el municipio es una realidad social regulada por el Derecho, a partir de sus más remotos orígenes, dándole mayor o menor amplitud. Lo anterior planteado demuestra que no existe uniformidad por parte de los autores con respecto al nacimiento de la institución municipal. LEAL OSORIO sitúa su aparición en el Antiguo Egipto, expresando que igual proceso tuvo lugar en Grecia y Roma. (Leal Osorio S. , 2003, pág. 106)

Los orígenes del municipio, según algunos autores, se encuentran en todo el mundo, si se continúa la idea de GARCÍA OVIEDO(1989), de que constituye una

comunidad de personas, preferentemente de familias situadas en un mismo territorio, para la satisfacción de necesidades originadas por las relaciones de vecindad. Así se señala que existió la institución del municipio en Grecia, Japón, Alemania, o en México.

En Roma Existieron diversos tipos de municipios, éstos eran: los *óptimo iure* y los *sine suffragio*. Algunos autores dividen a éstos últimos en *munícipes caeritesy* *munícipes aerarii or stipendiariae*. Los municipios *optimo iure* son las comunidades que dejaron de ser independientes, a sus miembros les fue otorgada la plena ciudadanía romana y conservaron sus magistrados, órganos, jurisdicción y leyes. Estos tenían el *jussuffragi* y el *jushonorum*, y se administraban de manera independiente, pues tenían una Asamblea del pueblo, un Senado, contando además con la presencia de magistrados.

Los municipios *sine suffragio* en cambio, eran aquellos en que sus habitantes carecían del *iussuffragii*, en sentido activo y pasivo, ya que no podían elegir ni ser elegidos para las magistraturas romanas, aunque sí gozaban esencialmente de los derechos civiles. Con frecuencia se administraban por sí mismos, recibiendo en ocasiones un *praefectus*, delegado por Roma. (Torrent, 1995, pág. 55)

Sin embargo, el desarrollo de este Imperio y otras ciudades aledañas que constituyeron la génesis del municipio, hizo posible la aparición de la categoría municipalidad. Dichas categorías –municipio y municipalidad- han sido considerados como sinónimos, tanto en la doctrina como en la regulación jurídica, aún cuando aluden a fenómenos diferentes aunque relacionados entre sí.

La municipalidad toma como referente el municipio entendido este como espacio físico-geográfico donde se desarrolla el ejercicio del poder político-público del Estado, mientras que la municipalidad hace referencia a la estructura orgánica, a la conformación de estructuras político-institucionales que investidas de poder ejercen las funciones estatales en ese territorio y administran sus recursos cuya configuración técnico-jurídica responde a las condiciones imperantes. Esta categoría dota al municipio de organicidad política y permite la contextualización de las decisiones estatales y al mismo tiempo presupone la gestión de ese territorio y la participación de sus habitantes en la toma de decisiones

1.4.1 Funciones de gobierno y administración en el municipio romano

Antes de comenzar el análisis del tema es necesario señalar que durante el Imperio romano existían diversas y variadas formas de la autonomía municipal administrativas de las comunidades o poblaciones adheridas al Estado romano. De forma general puede establecerse que la organización y administración del municipio romano estuvo a cargo de la curia y del Comicio o asamblea del pueblo y de funcionarios públicos municipales. (De la Garza F. , 1989, pág. 12)

La curia, conocida como senado o *ardodecurionum* era un cuerpo político formado generalmente por cien miembros (denominados decuriones o curiales). El Comicio o asamblea del pueblo, en la que participaban los *cives* municipales, elegía los magistrados y votaba las leyes locales. Resulta necesario señalar además que entre los funcionarios públicos que desempeñaban magistraturas y oficios superiores se encuentran en un primer momento los *duoviri iuridici*, estos eran los encargados de presidir la curia y las asambleas populares. Tenían a su cargo también el cuidado de la regularidad de las elecciones, impartían justicia y dirigían la administración municipal. (De la Garza F. , 1989, pág. 13)

Se encontraban además los *duoviri aediles*, que tenían a su cargo la policía y el orden de las calles, plazas y edificios públicos. Por su parte los *quaestores* eran los encargados de la hacienda local, mientras que los censores formaban y corregían el censo. Puede decirse que todos estos funcionarios recibían grandes honores y además respondían de las cargas municipales y de los daños que causaran durante su gestión, para lo cual debían otorgar fianza o hipoteca y además entregar una suma al tesoro para los espectáculos y edificios públicos.

El gobierno y la administración de los municipios estaba a cargo de dos *Duumviro*s, que conformaban el colegio de los *Quatuorviro*s, eran los supremos magistrados municipales, constituían un órgano ejecutivo colegiado con atribuciones ejecutivas, judiciales, legislativas , militares y presidían las Asambleas populares y el Consejo municipal. Dentro de los magistrados menores se encontraban los ediles y los cuestores. Los primeros tenían a su cargo función de

policía en general, seguridad, salubridad, y los otros se encargaban de la custodia y administración del Tesoro municipal.

El pretor urbano era el único que podía resolver en materia económica los litigios de cierta cuantía y las cuestiones penales mayores que se producían en el municipio, porque los magistrados locales sólo podían atender cuestiones económicas y penales menores. En caso de ausencia de los magistrados municipales los pretores nombraban a los *praefecti iure dicundo* que eran simples funcionarios o delegados. (Arangio Ruiz, 1994, pág. 23)

Posteriormente, avanzado el siglo IV, apareció la figura del defensor *civitatis* o *plebis* encargado de proteger a los *municipes* de los abusos y vejaciones de los funcionarios poderosos. Se les concedió una jurisdicción civil sobre los litigios de menor cuantía y una limitada jurisdicción criminal. Todas estas magistraturas se caracterizaban por su electividad y anualidad. En un principio fueron gratuitas ya que era un honor cívico y un deber político poder desempeñarlas, pero luego la gratuidad fue derogada, recibiendo las autoridades municipales un sueldo fijo dispuesto por el Emperador. (Arangio Ruiz, 1994, pág. 25)

Las funciones de gobierno y de administración en la génesis municipal se presentan bajo disímiles nomenclatura de órganos que en relación con la formación socio-económica alcanza nuevos niveles de desarrollo. Ello trajo aparejado posicionamientos diversos en cuanto al ejercicio de las funciones estatales y la tipología orgánica en la municipalidad, con especial énfasis en las funciones de gobierno y de administración, criterios que si bien han trascendido hasta la actualidad han sido adaptados a partir de nuevos posicionamientos teóricos y la regulación jurídico-constitucional establecida en cada Estado.

Conclusiones parciales

- El Estado puede ser definido, a partir de los diversos criterios teóricos, como el conjunto armónico de órganos, con una estructura lógica que funcionan como un todo en la realización de las actividades que la sociedad

le impone, respondiendo siempre a los intereses de la clase económicamente dominante.

- Las tipologías de funciones estatales deben responder a la naturaleza y contenido de la función y del propio órgano al cual se le asigna pero en consonancia con la naturaleza de la voluntad estatal que concretizan.
- La tipología de los órganos estatales responde al criterio de numerosos autores que, aunque con criterios divergentes en cuanto a la clasificación que identifican, de manera general aluden a la existencia de órganos mediatos y órganos inmediatos, señalando las correspondientes subclasificaciones y su contextualización en el nivel central y territorial.
- El municipio como institución de muchos siglos, encargada de organizar las colectividades en sus aspectos más inmediatos de convivencia, se remonta hasta la antigüedad clásica del mundo romano. Los romanos lo concebían como un organismo administrativo y jurídico más próximo que estaba en contacto con los problemas locales, en condiciones adecuadas, capaz de atender aquellos conflictos que son resultado de la convivencia entre habitantes de una población.

Capítulo II: La municipalidad en Cuba desde 1901 hasta la actualidad: definición y configuración técnico-jurídica

La historia del municipio cubano ha estado permeada por una serie de instituciones que devienen del período colonial y neocolonial, siendo importante y trascendental para la municipalidad cubana su regulación en la Constitución de 1940, cuyos preceptos estuvieron vigente posterior al triunfo revolucionario. Con el advenimiento de la Revolución la municipalidad cubana se contextualiza a las condiciones existentes surgiendo así nuevos órganos locales que permiten el ejercicio del poder local marcando un hito en la historia municipal cubana.

2.1 Evolución histórico-jurídica de la municipalidad en Cuba en el período de 1901 a 1940: definición y funciones estatales de gobierno y administración

Antes de comenzar a analizar la evolución histórico-jurídica del municipio resulta oportuno realizar un análisis conceptual de dicha institución del Derecho. El municipio, desde el punto de vista teórico es reconocido como la base física y existencial de la nación, en tanto presupone unidad mínima desde el punto de vista demográfico, territorial, social, económico y político de trascendencia para el mundo jurídico público.

Dicha categoría ha sufrido cambios sustanciales en la medida en que la sociedad evoluciona, ha transitado por diversas etapas que refrenda la evolución socioeconómica de dicha sociedad. Cambios estos que se encuentran refrendados en la leyes fundamentales de cada etapa; convirtiendo al municipio en una categoría mutable que avanza al unísono con la sociedad. Es por ello que se hace necesario transitar por los distintos cuerpos legales que tuvieron lugar en Cuba y que por supuesto reconocen y regulan a la municipalidad.¹⁰

El primero de ellos es la Constitución de 1901, la que fue promulgada por la Orden Militar número 181 de fecha 20 de mayo de 1902. La misma fue acordada por la

¹⁰ Es necesario aclarar que el período histórico que se analiza en la investigación es de 1901 hasta la actualidad, por ello, en este análisis se obvia todo lo concerniente a la regulación jurídico-constitucional del municipio en la etapa colonial.

Asamblea Constituyente reunida en La Habana el 21 de febrero de 1901. Dicha Constitución que, fue la primera que rigió a la República como nación independiente, no conceptualizaba al municipio sino que se limitaba a regular en el artículo 103 que los mismos se regirían por ayuntamientos, compuestos por concejales, los cuales serían elegidos por sufragio de primer grado atendiendo a la forma que la ley prescriba. Regulaba además la presencia de un alcalde quien igualmente se elegía por sufragio de primer grado de acuerdo a lo que la ley disponía en virtud de al artículo 105 del referido cuerpo legal. (Constitución, 1901)

Por su parte los ayuntamientos eran los encargados de acordar sobre los asuntos que conciernan exclusivamente al término municipal, así como formar sus presupuestos, estableciendo los ingresos necesarios para cubrirlos. Tenían también a su cargo nombrar y remover a los empleados municipales conforme a lo que establezcan las leyes. Es válido señalar que los acuerdos de los ayuntamientos serán presentados al alcalde. Si el mismo los aprueba, los autoriza con su firma, en caso contrario los devolverá con sus objeciones al ayuntamiento, el cual discutirá nuevamente el asunto. Dichos acuerdos de los ayuntamientos serán suspendidos por el alcalde, el gobernador de la provincia o el Presidente de la República, cuando los mismos sean contrarios a la Constitución. (Constitución, 1901)

Por otra parte los alcaldes son los encargados de publicar los acuerdos de los ayuntamientos que tengan fuerza obligatoria tanto ejecutándolos como haciéndolos ejecutar, así como ejercer las funciones activas de la administración municipal dictando instrucciones y reglamentos para la mejor ejecución de los acuerdos del Ayuntamiento. Es además, el encargado de nombrar y remover los empleados de su despacho de acuerdo a lo que establezcan las leyes.

Otra legislación que complementó la organización jurídica de la estructura de la Administración territorial en Cuba fue la Ley de Contabilidad de los Municipios (Decreto-Ley 927, 1908) y la Ley de Impuestos Municipales, promulgada el 22 de septiembre de 1908. Tales normativas a pesar de sus graves limitaciones – comunes a la legislación de la época- ampliaron y organizaron en cierta medida la estructura y funcionamiento del quehacer económico y financiero del municipio.

La importación de conceptos, métodos y procedimiento de disímiles latitudes fue un rasgo especial de esta nueva legislación municipal que si bien tuvo el mérito de actualizar e introducir en la estructura municipal las más modernas tendencias y opiniones sobre el tema, es portadora del defecto mayor de la descontextualización y la incoherencia con la realidad de la estructura de la administración territorial cubana en la época, incapaz de soportar modificaciones de tan alto grado y complejidad.

Aludiendo a los rasgos de la legislación de esta etapa CARRERA JUSTIZ(1919) resume “esta legislación es una copia de lo que entonces existía en los Estados Unidos. Eso ha sido en Cuba un motivo de indiscutible fracaso, y se impone, darle a los Municipios la organización que necesitan, según el propio genio latino y según los progresos de las ciencias, cesando la explotación que hace de ellos el Estado.

No obstante, durante el período de 1910 a 1940 se produjo en Cuba una amplia creación jurídica relativa a las formas de administración territorial, aunque resulta oportuno aclarar, que dichas normativas se ampliaron o ajustaron a las condiciones imperantes en ese momento histórico y que respondían a las regulaciones jurídicas establecidas en 1902 y 1908. Tal es el caso de la Ley del 8 de julio de 1913 sobre el pago decuotas municipales por concepto de Gastos de Sanidad, Ley del 11 de abril de 1922, que modifica la Ley del presupuesto Municipal obligando a remitir a la Tesorería general de la Nación el 2% de su presupuesto para sufragar los gastos de las pensiones del Ejército Libertador, además de cercenar los ingresos municipales emanados del transporte y Locomoción, la Ley del 25 de Junio de 1919 modificada por la Ley del 23 de Junio de 1922 relativa a la contribución municipal al Fondo de Retiros Civiles.

Además puede encontrarse durante este período cuerpos legales denominados Dictámenes aclaraciones del Tribunal Supremo relativos a la actuación de los Órganos de Administración local en Cuba y la competencia de sus funcionarios. Entre ellas sería interesante mencionar la Sentencia No 20 del 28 de mayo de 1920, relativa a las atribuciones, funciones y competencia de los Alcaldes, la Sentencia No 356 del 17 de diciembre de 1930 que delimita y define las

diferencias de atribuciones entre el Alcalde y Ayuntamiento en relación con la ejecución del presupuesto municipal.

Sin embargo, las modificaciones y ampliaciones de la normativa relativa a la Administración local no se realizaron solamente por la vía jurídica convencional, sino que muchas tuvieron lugar a partir de Proclamas Presidenciales, opiniones y pronunciamientos del Presidente de la República en la época. Tal es el caso de la Resolución Presidencial del 29 de julio de 1914, la Resolución del Presidente de la República del 20 de febrero de 1915, las Resoluciones del Presidente del 7 y 9 de Abril de 1915, la Resolución Presidencial del 12 de mayo de 1916, las Resoluciones Presidenciales del 13 y 16 de septiembre de 1924 y 1925, las Resoluciones Presidenciales del 26 de marzo, 8 de Abril y 26 de junio de 1926 por solo mencionar algunas de las más trascendentes. Estas legislaciones reflejaron la constante mutación de la creación jurídica relativa a la Administración Local, pues durante esta etapa solo se trata de adecuar la importada legislación y los modelos extrapolados a las condiciones de la realidad cubana.

Después de esta etapa se sitúa la Asamblea Constituyente de 1928, que modificó el sistema de Ayuntamientos y Alcalde regulados ambos en la Constitución de 1901, pues se creó el Distrito Central, dejando a la ley la determinación sus límites y la forma de gobierno, sin alterar la unidad administrativa electoral de la Provincia y el Municipio extinguido. Se normó que podían suprimirse otros municipios para incorporarlos al Distrito Central, sin que el número de estos pudiera exceder de tres. Esta reforma fue dejada sin efecto por el Decreto No. 1298 de 24 de agosto de 1933, que restableció la Constitución de 1901 quedando anulada la reforma de 1928.

Posteriormente, se promulga la Ley Constitucional de 1934, la que en materia de municipio estableció en la disposición general séptima que hasta tanto no se promulgara la Ley Orgánica para el régimen de los municipios, las funciones de los gobiernos municipales serían asumidas por los alcaldes interinos, quienes habrían de atemperarse en lo que fuera posible a la legislación de la materia, los cuales serán nombrados libremente o removidos, por justa causa, por el

presidente provisional, con la aprobación del Consejo de Secretarios disponiendo en el artículo 88 que su organización sería objeto de una Ley.

Esto no impidió que continuaran existiendo municipios, con autoridades de *facto*, nombradas por el Poder Central. Debe reconocerse que aún y cuando a dicha ley constitucional le sucedieron disímiles reformas que modificaron muchos de sus artículos, el 88 referido al municipio no sufrió ningún cambio. Debe reconocerse que esta situación mejoró con la promulgación de la Ley Constitucional de 1935, la que en síntesis aceptó el sistema municipal regulado en la Constitución de 1901. (Ley Constitucional, 1934)

Después de esta etapa se produce un cambio trascendental en la historia del municipio cubano con la promulgación de la Constitución de la República de Cuba con fecha de primero de julio del año 1940. La presente Constitución dedica un capítulo entero para referirse a dicha institución del Derecho, donde no solo lo conceptualiza, sino también establece las atribuciones del mismo así como los órganos encargados del ejercicio de las funciones estatales de gobierno y de administración.

2.1.1 Evolución histórico-jurídica de la municipalidad en Cuba en el período de 1940 a 1974: definición y funciones estatales de gobierno y administración

Por primera vez, en la Constitución de 1940, el municipio es definido como la sociedad local organizada políticamente por autorización del Poder Legislativo, con una extensión territorial determinada por necesarias relaciones de vecindad, sobre una base de capacidad económica para satisfacer los gastos propios del gobierno y con personalidad jurídica a todos los efectos legales. La ley determinará además el nombre de cada municipio y el lugar de residencia de su gobierno. (Constitución, 1940)

Por su parte, de acuerdo a lo preceptuado en el artículo 212 el gobierno municipal es una entidad con poderes para satisfacer las necesidades colectivas peculiares de la sociedad local, y es además un organismo auxiliar del Poder Central, ejercida por el Estado a través de todo el territorio nacional. Dicho gobierno queda

investido de todos los poderes necesarios para resolver libremente todos los asuntos de la sociedad local.(Constitución, 1940)

En el artículo 123 del referido cuerpo legal se regula además que el gobierno municipal es el encargado además de suministrar todos los servicios públicos locales: comprar, construir y operar empresas de servicios públicos, o prestar dichos servicios mediante la concesión o contrato. También pueden operar empresas de carácter económico. Están facultados para nombrar los empleados municipales con arreglo a lo que establece la Constitución y la Ley. Entre sus obligaciones se sitúan la del pago puntual de sueldos y jornadas a los funcionarios y empleados municipales, de acuerdo con el nivel de vida de la localidad, así como el mantenimiento de la vigilancia pública y de un servicio de extinción de incendios.(Constitución, 1940)

En cada municipio existirá una Comisión de urbanismo, que tendrá la obligación de trazar el plan de enseñanza y embellecimiento de la vivienda del trabajador y una comisión de caminos vecinales que será la encargada de trazar, construir y conservar aquellos que, según un plan y régimen favorezcan la explotación del transporte y la distribución de los productos.

Resulta oportuno recalcar que la organización municipal será democrática y responderá al carácter esencialmente administrativo del gobierno local. Cada municipio adoptará como sistema de gobierno el de comisión o el de Ayuntamiento y gerente, y el de alcalde y ayuntamiento. En el sistema de gobierno por Comisión el número de comisionados incluyendo entre ellos al alcalde como presidente, será de cinco en los municipios que tengan veinte mil habitantes, de siete en los que tenga de veinte mil a cien mil y de nueve en los mayores de cien mil. Estos comisionados serán elegidos por el pueblo en un período de cuatro años.

En el sistema de Ayuntamientos y gerente habrá un alcalde que presidirá el Ayuntamiento y será el representante del pueblo en todos los actos oficiales o de carácter social, mientras que el gerente social será un técnico o persona de reconocida capacidad en asuntos municipales y actuará como jefe de la Administración Municipal con facultades para nombrar y remover a los funcionarios y empleados del municipio de acuerdo a lo establecido en la

Constitución. El cargo se provee por el Ayuntamiento por un término de seis años. En el sistema de Alcalde y Ayuntamiento, este último será presidido por el Alcalde y tanto este como los concejales serán elegidos directamente por el pueblo por un período de cuatro años.

Teniendo en cuenta lo planteado con anterioridad puede afirmarse entonces que la Constitución de 1940 perfiló con exactitud los principios de funcionamiento y los elementos de la estructura de Administración Local en Cuba, acogiendo en su texto niveles de autonomía y participación muy importantes para la estructura local. Es un texto que recrea las competencias, las facultades y funcionamiento de las estructuras a todos los niveles, que está dotada de un profuso sentido lógico y humanista, y que en sede de las formas de Administración territorial completa de manera magistral la regulación jurídica del municipio para convertirse en su baluarte legislativo y otorgarle un fundamento teórico más firme.

Dicha Constitución tiene el mérito, en lo que al tema se refiere, de llegar al punto más alto de regulación jurídica del municipio y de haberse mantenido a pesar de los intentos de olvidarla hasta, incluso después del Triunfo revolucionario del 1ro de enero de 1959. Al respecto plantea el profesor Villabella Armengol (1998) "... la Constitución de 1940 constituye el trazo último de un Derecho local que fue configurando a nivel doctrinal y positivo, un municipio vigoroso que avanza parejo a los postulados más modernos sobre el tópico, lo que delineó una tradición municipalista y una cultura local que se presentan como hechos tangibles al triunfo de la Revolución, y conforman un legado que sería punto de partida del nuevo municipio revolucionario".

El 5 de enero de 1959 se produce la desarticulación del aparato estatal existente y su correspondiente estructura local con la Proclama de la Presidencia. En dicha Proclama se declaran cesantes en sus cargos políticos a los gobernantes provinciales, Alcaldes y Concejales de todos los Municipios del país. Se disolvió el Congreso de la República y quedaron vacantes la Presidencia de la República y los puestos auxiliares. Tales modificaciones de la organización estatal dieron a luz un período de transición en el cual se adoptaron disímiles formas en lo relativo a la estructura local.

El cambio y la búsqueda de un arquetipo estructural eficiente para llevar a cabo las acciones de transformación, son naturales del proceso de tránsito de un sistema socioeconómico a otro. Las más diversas formas estatales tienen lugar en esta faena y no fue la excepción el proceso de 1959 donde se visualizaban como objetivos fundamentales la resistencia frente a los ataques continuos del gobierno de los Estados Unidos de América, así como la legitimación y fortalecimiento del naciente gobierno del pueblo.

El 20 de enero de 1959 el Consejo de Ministros dicta una “Reforma Constitucional” encaminada a agilizar el procedimiento del aparato gubernativo. La presente Reforma contenía un único artículo que disponía que el régimen y la forma que adoptarían los municipios y provincias estaría regido mediante los órganos que acordare este órgano, los que concentrarían las funciones correspondientes al Alcalde y Ayuntamientos, declarándose además vigentes todas las disposiciones legales relativas a la Administración local hasta la fecha. (Reforma Constitucional , 1959)

La nueva estructura provisionalmente adoptada se hizo notoria con la promulgación de las Leyes No. 36 y No. 37 del 29 de enero de 1959; las que constituyeron los Gobiernos de Comisión Colegiados que detentaron la personalidad jurídica municipal y emprenderían las funciones ejecutivas y administrativas que en el marco de la competencia provincial y municipal le otorgaba la Ley Orgánica de las Provincias al Gobernador y las Leyes Orgánicas de los Municipios, de Impuestos Municipales y de Contabilidad Municipal a los alcaldes y Concejales. Es importante aclarar que las Leyes Orgánicas de la Provincia y los Municipios así como el resto de la legislación municipal, permanecían vigentes supliendo las lagunas que la nueva normativa poseía.

Hasta ese momento toda la estructura modificada que había sido creada carecía de amparo constitucional, y es precisamente el 7 de febrero de 1959 que se corrige las deficiencias de la Constitución de 1940 y se valida la estructura provisional, con la proclamación de la Ley Fundamental. Es significativo señalar que en la estructura del municipio cubano los Gobiernos de Comisión tuvieron una existencia efímera, pues la propia Ley fundamental instaba la redacción de una

nueva normativa a partir de la cual se establecería el régimen de funcionamiento de la Administración local.

El Consejo de Ministros dictó la Ley No. 106 del 27 de febrero de 1959 que dispuso que el gobierno de cada municipio estuviera regido por un comisionado que designaría el Ministro de gobernación y que asumiría las funciones que les estaban atribuidas a los Alcaldes y a la Cámara Municipal. La nueva Ley redujo el número de integrantes del órgano a uno en el que concentró todas las acciones y facultades en manos de un solo Comisionado, que por supuesto continuó sujeto a las decisiones del poder central, así como a las facultades del Ministro de Gobierno de designar, sustituir, cambiar o anular no solo sus decisiones, sino su cargo. Algunos teóricos denominan esta nueva forma de Administración local como Administración Unipersonal. (Ley 106, 1959)

De este modo se fue estructurado la Administración local en Cuba durante los primeros años de la Revolución Cubana, donde se observa la experiencia de un nuevo modelo de gobierno local, introducido según las referencias de Villabella Armengol y Vega Vega en el Oriente del país y nacido no de los antecedentes de formas de Administración local en Cuba, sino producto de la práctica cotidiana de Administración.

Materialmente, fueron sustituidas las anteriores estructuras unipersonales de Administración por las conocidas Juntas de Coordinación, Ejecución e Inspección (en lo sucesivo JUCEI), las que no tuvieron un respaldo jurídico, sino que se extendieron a todo el país a partir de métodos prácticos y que en las postrimerías de 1961 se diseminaron por el territorio nacional. Las JUCEI poseían un elemento trascendental en la estructura del gobierno, la participación de las organizaciones sociales, a partir del cual podía comenzar una etapa de participación popular en el gobierno local. Aunque en la práctica las funciones de la JUCEI fueron restringidas a coordinar adecuadamente las actividades de los organismos del nivel central en el ámbito territorial, a mantener un control estricto sobre la utilización de los recursos en los territorios y suministrar al gobierno central informaciones necesarias para la toma de decisiones, por su composición, queda

como la primera vía de participación indirecta del pueblo en el ejercicio de la acción estatal.

El nacimiento de las JUCEI estuvo desamparado por el Derecho, pero resulta oportuno añadir que en la medida en que se lograba su integración como nueva forma de Administración local, sus órganos fueron referidos en leyes como La ley del Presupuesto del país de 1962 y posteriormente en la Ley No. 1163 de 23 de septiembre de 1964. Esta última dotó a las JUCEI del sello de legitimidad regulando la forma de designación de los Presidentes de las mismas a todos los niveles, la creación de la Coordinación Nacional y los métodos de participación e integración de relaciones entre los distintos organismos y de ellos con el poder central.

Sin embargo, este período histórico se caracterizó, en lo que estructura de Administración local se refiere, en su constante y dinámica mutación, en algunos casos con líneas de proyección totalmente opuestas, por lo que no demoró mucho tiempo para volver a ensayar una nueva fórmula estructural, esta vez de más acierto y eficacia según el criterio de los expertos. El nuevo paso se concretó en 1966, cuando fueron sustituidas las JUCEI por los que se conoció como Administraciones Locales, que no fueron más que Órganos de Poder Municipal con un nivel mayor de descentralización en su gestión y con el objetivo de dirigir de forma más eficiente y objetiva en las localidades.

Un sector de la doctrina¹¹, no admite esta estructura como un nuevo modelo de Administración local en Cuba durante el período, por su parte otros teóricos se manifiestan omisos en lo referente al tema. Pero, no puede dejarse de considerar que el esquema estructural si bien coincide en ciertas estructuras con las JUCEI, posee elementos de participación, que no solo lo hacen superior en la escala evolutiva de las estructuras de Administración local, sino que le atribuyen una esencia más democrática.

¹¹ Para el autor Villabella Armengol las administraciones Locales surgidas en 1966 son una nueva fórmula dentro del mismo modelo de Órgano Único. Ver pág 44 Ob. Cit. "se crearon en 1966 nuevos órganos de poder municipal dentro del mismo modelo." También lo manifiesta de esta forma Garcini Guerra quien lo define como "una recombinación genética del anterior modelo". Sin embargo en esta precisa afirmación es que encuentro la contradicción: la génesis cambió, la forma de manifestarse diferente no es física sino estructural, y funcionalmente definidas desde su esencia de otra manera y bajo otros criterios.

Este nuevo modelo tendrá una composición similar a las de las JUCEI, ya que el mismo estará integrado y dirigidos por el Comité Ejecutivo, contará además con la presenciade un Presidente, los Secretarios y los Secretarios Generales de las organizaciones de masas, además de diez delegados que son elegidos por la población en Asambleas Populares, las que podrían ser efectuadas en los centros de trabajo y en los barrios. Existían además, como parte de la estructura de Administración territorial de este nuevo modelo, Comisiones subordinadas al Comité Ejecutivo que lo asistían en determinadas labores administrativas relacionadas fundamentalmente con el transporte, la gastronomía, los servicios comunales, la asistencia social, industrias locales y la vivienda.

Ya a finales del año 1967 y durante 1968 se produce en el país la desarticulación de la forma de propiedad privada, pasando así todos los sectores de la producción, servicio y economía a manos de la Administración Estatal. Estos hechos se conocieron como “Ofensiva Revolucionaria” y no solo desmantelaron las formas de propiedad establecidas en la isla, también dilucidaron la necesidad de establecer un aparato administrativo local que mantuviera el control de los recursos, los medios y dirigiera de forma rápida y eficiente su utilización en cada uno de los territorios.

El país se había transformado para aquel entonces, necesitaba de industrialización, avances científicos y sociales, control y permanencia en la dirección de las actividades económicas y políticas de cada una de las localidades para augurar un desarrollo homogéneo y adaptado a la necesidad local. La centralización como método de dirección estatal no resultaba la vía más feliz para cumplir tales pretensiones. Indudablemente la arquitectura de Administración territorial utilizada hasta ese momento vislumbraba inmediata necesidad de cambio y ordenamiento definitivo. Hacia 1973 se inicia entonces un proceso de revisión y reestructuración de los Órganos del Poder Estatal.

A partir del año 1973 en el país se había reestablecido la situación económica y política siendo más favorable y consolidándose el proceso revolucionario tanto en el orden interno, con las transformaciones realizadas, como en el orden externo a partir de la proyección internacional de la política cubana, así como el apoyo que

respaldaba el proceso de los países socialistas. La dirección del país evaluando las condiciones existentes decidió desarrollar en la provincia de Matanzas una experiencia piloto sobre cómo organizar el Estado definitivamente.

Para realizar un mejor análisis, se hace necesario dividir el experimento de Matanzas en tres momentos fundamentales: el primero transcurrido desde mediados del año 1973 hasta marzo de 1974, concebida como una etapa de estudio y preparación de condiciones para el experimento. La segunda desde mediados de marzo hasta el 3 de mayo de 1974, como una etapa de institucionalización del experimento. La tercera del 3 de mayo de 1974 al 2 de julio de 1974 materialización del experimento y constitución de la nueva forma de administración local experimental.

En este primer momento del experimento se realizaron varios estudios en los cuales se esgrimieron disímiles argumentos a favor de la realización del experimento en la provincia de Matanzas. Se reflexionó fundamentalmente sobre los siguientes particulares: en primer lugar la provincia de Matanzas tenía una posición geográfica favorable en relación con la capital del país donde se ubica el centro de coordinación de las actividad así como los órganos de la Administración Central del Estado, de manera que de surgir cualquier tipo de inconveniente en alguno de sus municipios era de muy fácil acceso a las autoridades. En segundo lugar la organización administrativa de la provincia era favorable de manera que contaba con municipios de mayor y menor complejidad tanto desde el punto de vista económico como social, lo que permitiría evaluar la eficiencia de las nuevas estructuras en diferentes circunstancias.

Durante esta etapa se evidenció un arduo trabajo de las organizaciones de masas. La labor de divulgación, de explicación y de convencimiento de la necesidad de llevar a cabo un proceso de formación de nuevas estructuras que democratizaran la toma de decisiones estatales, que permitieran al pueblo controlar la gestión del gobierno, el uso de los recursos, opinar sobre la solución de los problemas del territorio, era imprescindible para el éxito del experimento y delegó fundamentalmente en las organizaciones políticas y de masas del territorio matancero. No obstante, la preparación en orden político y material no era

suficiente, se avecina un proceso de transformación jurídica que permitiera validar y legitimar la realización del experimento y que desalojara de obstáculos el proceso. A partir de entonces, desde finales de marzo de 1974, se comenzó a trabajar en la modificación de algunas normas jurídicas y la creación de otras a fin de institucionalizar el experimento.

A partir de ese momento se pone en práctica la segunda fase de dicho experimento. Es por ello que a finales de marzo de 1974 se comenzó el proceso de legislación de un grupo de normativas relacionadas con el experimento de creación de nuevas estructuras de Poder Local en la provincia de Matanzas, labor que se consumó con la Ley de Reforma Constitucional No. 1269 publicada en la Gaceta Oficial de la República, el 6 de mayo de 1974. Al decir de VEGA VEGA(1998) “esta ley tenía dos objetivos fundamentales: el primero iniciar el proceso de institucionalización de la nueva estructura estatal cubana y el segundo la descentralización administrativa.”

Un elemento de gran trascendencia, es precisamente el contenido en el artículo 7 relativo a la descentralización administrativa, concibiendo, el traslado por los Organismos de las Administración Central a los Órganos de Estatal Local, de la dirección y administración de las unidades de producción y servicios pertinentes, elevando el nivel de atribuciones, competencias y facultades de los organismos territoriales y cumpliendo con el segundo de los propósitos de la legislación en cuestión. (Ley de Reforma Constitucional 1269, 1974)

Con la finalidad de llevar a cabo la propuesta, el gobierno creó una comisión a la cual invistió de plenas facultades para organizar, reglamentar, y dirigir el experimento. La mencionada Ley No. 1269 hace alusión a la comisión y establece que estaría integrada por un total de 8 miembros, entre los cuales se designaría un Presidente y un Vicepresidente. La designación estuvo a cargo del Presidente de la República y el Primer Ministros asistidos para la tarea por el Consejo de Ministros. Concluyendo así la fase de institucionalización del experimento solo restaba poner en práctica la creación de las nuevas estructuras de administración local y esperar los resultados de la participación popular en tal evento.

Este proceso dio lugar a la constitución las Asambleas Municipales del Poder Popular (en lo sucesivo AMPP) las que se instituyeron como el máximo Órgano del Poder Local y en las que participaron los delegados electos por el pueblo. En dicha fase del proceso tiene lugar dos acontecimientos importantes, el primero relacionado con la elección del Comité Ejecutivo Municipal, Órgano de dirección del Gobierno Local entre las sesiones de la Asamblea Municipal y el segundo relacionado con la elección de los delegados al Poder Popular Regional.

Con respecto al Comité Ejecutivo puede acotarse que el mismo es el órgano encargado de sustituir a las Asambleas Municipales del Poder Popular cuando no están sesionando. Sus miembros fueron elegidos en el seno de la Asamblea, por lo que todos ellos fueron aprobados y elegidos primero por la voluntad popular. El Comité ejecutivo se concibió como un órgano de colegiado, de dirección colectiva que contaba con cinco miembros.¹²

Antes de concluir esta etapa debe reconocerse que la experiencia además de brindar información para el perfeccionamiento del proceso a fin de generalizarlos en el país, se consideró exitosa por parte de las autoridades del gobierno revolucionario, el propio Comandante en Jefe. En el acto de celebración del Día de la Rebeldía Nacional en la provincia de Matanzas expresó: "las elecciones que acaban de tener lugar en Matanzas, han sido las más puras en la historia de nuestro país: elecciones sin componendas, sin fraudes, sin demagogias, sin politiquería...Sin campañas electorales, porque la campaña electoral aquí es la propia vida del hombre, nominado por su pueblo, la campaña electoral es su propia biografía, su conducta ante la vida y su página de servicios a la patria."¹³

¹² Esto fue en los inicios y durante el experimento posteriormente en el proceso de institucionalización los Comité Ejecutivos contaron con un número aproximados entre 17 y 21 en la instancia provincial y entre 9 y 15 en el municipio, según las complejidades del territorio. Además sus miembros se separaban en profesionales y no profesiones. Los miembros profesionales en la instancia provincial sumaban entre 7 y 10 mientras que en la instancia municipal eran de 4 a 8.

¹³ Discurso pronunciado por Fidel Castro Ruz en ocasión de conmemorarse el Aniversario 21 Aniversario del Asalto al Cuartel Moncada el 26 de Julio de 1974 en la provincia de Matanzas. Ed: APPP Matanzas 1999. Ed: Orbe, Instituto Cubano del Libro. La Habana 1974

2.2.La municipalidad en Cuba en el período de 1976 hasta la actualidad: definición y funciones estatales de gobierno y administración

Luego de analizado este momento del desarrollo y evolución del municipio en Cuba, así como su constante intento de diseñar y reestructurar el régimen orgánico, a fin de encontrar un modelo único capaz de resolver y atender los problemas y necesidades de la comunidad en su conjunto, resulta válido entonces detenerse a analizar un momento cumbre en la institucionalización del régimen municipal cubano: la entrada en vigor de la Constitución de 1976. La misma fue promulgada el 24 de febrero de 1976 y constituyó un momento crucial en la historia de la municipalidad cubana.

Antes de llegar a analizar con profundidad lo estipulado en dicha Constitución acerca del municipio, es oportuno esclarecer con prioridad cómo estaba estructurado el Estado cubano, y como al unísono se iba delegando el ejercicio del poder hasta formar los Órganos Locales del Poder Popular. Este análisis resulta necesario a fin de poder identificar el ejercicio de las funciones de gobierno y administración en la municipalidad cubana. Es de vital importancia plantear que dicha Constitución es la que reconoce y regula por primera vez la existencia de dichos órganos locales, luego de haberse realizado el experimento en la provincia de Matanzas.

La Constitución de la República de Cuba de 1976, preceptuó los principios básicos y generales de organización y funcionamiento del Estado cubano.¹⁴ Dicho texto constitucional regulaba en el artículo 66 la unidad de poder como principio fundamental del Estado. Esta unidad de poder presupone que el poder político público alcanza su materialización mediante la existencia de disímiles instituciones, con estructuras diversas, pero con un funcionamiento organizado

¹⁴En 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.

que de forma sistémica responde a la voluntad del pueblo, considerada esta como la única voluntad política, en la que reside la soberanía y de la cual dimana todo el poder del Estado.¹⁵

El sistema de órganos cubanos está integrado por un conjunto de estructuras, que aunque presenta una competencia objetiva funcional distinta, se encuentran íntimamente relacionadas entre sí. Dichas estructuras persiguen como objetivo común: la consecución de finalidades estatales concretas en correspondencia con el interés público. Es válido resaltar que la competencia de cada órgano estatal se encuentra determinada por la Constitución y un conjunto de cuerpos legales en concordancia con las funciones que realiza cada órgano estatal.

Por ello, la Constitución de la República de Cuba traza 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, 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. Del mismo modo se establecen 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 Locales y los Consejos Populares que son los órganos que en la base permiten la participación popular en la solución de las necesidades comunales. (Constitución de la República de Cuba, 1976)

La ANPP es el órgano supremo del poder del Estado, constituye además el órgano representativo de la voluntad popular, siendo de este modo electo sus integrantes mediante el voto popular directo. Es el único órgano con potestad constituyente y legislativa, estando facultado además para elegir y designar a los restantes órganos constitucionales. (Constitución de la República de Cuba, 1976)

El artículo 75 de dicha Constitución dispone que la ANPP tiene entre sus principales atribuciones la de aprobar, modificar o derogar las leyes y someterlas

¹⁵ Ver Capítulo I, artículo 3 de la Constitución de la República de Cuba de 1976

previamente a la consulta popular. Puede además decidir acerca de la constitucionalidad de las leyes, decretos leyes, decretos y demás disposiciones generales. Está facultada para elegir al Presidente, al primer Vicepresidente, a los Vicepresidentes, al Secretario y a los demás miembros del Consejo de Estado. Tiene la potestad de revocar en todo en parte los Decretos-Leyes que haya dictado el Consejo de Estado, siempre y cuando sean contrarias a la Constitución. (Constitución de la República de Cuba, 1976)

No puede dejarse de señalar que la ANPP 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 intercesiones, el cual se elige de entre sus integrantes; este órgano es el Consejo de Estado. El Consejo de Estado es el órgano de la ANPP que la representa entre uno y otro período de sesiones, ejecuta los acuerdos de ésta y cumple las demás funciones que la Constitución le atribuye. Tiene carácter colegiado y, a los fines nacionales e internacionales, ostenta la suprema representación del Estado cubano.

De acuerdo a lo preceptuado en los artículos del 89 al 94 el Consejo de Estado es reconocido como un órgano *sui generis* que presenta atribuciones que lo convierten en el centro del andamiaje estatal. Resulta necesario destacar el papel que representa el Presidente del Consejo de Estado en el esquema organizacional, ya que el mismo a su vez preside al Consejo de Ministros, por lo que, deviene en Jefe de Estado y Jefe de Gobierno. (Constitución de la República de Cuba, 1976)

Dicho órgano realiza disímiles funciones de diversa naturaleza. Tal es el caso que posee la función legislativa, ya que tiene la potestad de dictar Decreto Leyes entre uno y otro período de sesiones de la Asamblea Nacional. Aunque resulta válido aclarar que estos Decretos-Leyes no ostentan igual rango que los que son dictados por la Asamblea. Tiene además facultades de carácter ejecutivo, pues promueve a los representantes diplomáticos de Cuba ante otros estados, otorga títulos honoríficos y sustituye a propuesta de su presidente a los miembros del Consejo de Ministros entre uno y otro período de sesiones de la Asamblea Nacional. Ejerce funciones de carácter jurisdiccional en tanto imparte instrucciones

de forma general a los Tribunales por medio del Consejo de Gobierno del Tribunal Supremo Popular.

En las relaciones internacionales este órgano denuncia y ratifica tratados, y con respecto a los poderes locales puede suspender los acuerdos y disposiciones de las asambleas locales que no estén ajustadas a la Constitución y a las leyes o cuando afecten los intereses generales del país. En el orden electoral acuerda la fecha de las elecciones para la renovación periódica de la Asamblea Nacional. Asume además funciones propias de la Asamblea Nacional entre uno u otro período de sesiones tales como: decretar la movilización general cuando lo exija la defensa del país, así como declarar la guerra en caso de agresión y concertar la paz.

Por su parte el Consejo de Ministros, en virtud de los artículos 89 y 90, es instituido como máximo órgano ejecutivo y administrativo, por lo que constituye el Gobierno de la República y la Administración Pública. Presenta como parte integrante del mismo al Presidente del Consejo de Ministros, quien preside también el Consejo de Estado, el Primer Vicepresidente, los Vicepresidentes, Secretarios y demás miembros. Sus miembros son diseñados por la ANPP a propuesta del presidente del órgano. (Constitución de la República de Cuba, 1976) Dicho Consejo de Ministros cuenta con un organismo más reducido, formado por parte de los integrantes del mismo: reconocido como Comité Ejecutivo. En atención a lo preceptuado en la reforma constitucional de 1992 este Comité Ejecutivo fue creado para actuar en nombre del Consejo de Estado cuando la urgencia del caso lo requiriera. En la actualidad la Constitución de la República de Cuba en su artículo 97 párrafo segundo le atribuye la facultad de decidir sobre aquellas cuestiones que son atribuidas al Consejo de Ministro, durante los períodos que median entre una y otra de sus reuniones.

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 ANPP y 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. Mientras 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; y fiscalizar las actividades administrativas de los Órganos Locales del Poder Popular (en lo sucesivo OLPP) y proponer la revocación o suspensión de acuerdos de las Asambleas de órganos locales cuando violen normas superiores o afecten los intereses de otras comunidades o los generales del país.

Teniendo en cuenta la división política administrativa del país, se crean a nivel local como órganos representativos las Asambleas Provinciales y Municipales del Poder Popular. Ambas constituyen los órganos superiores locales del poder del Estado y están investidas de la más alta autoridad para ejercer las respectivas funciones estatales en sus demarcaciones y para ello, dentro del marco de su competencia, y ajustándose a la ley, ejercen gobierno. (Constitución de la República de Cuba, 1976)

La Asamblea Provincial del Poder Popular cuenta con la presencia de un presidente, quien a su vez preside el Consejo de la Administración respectivo. La APPP para el ejercicio de sus funciones se apoya en las comisiones de trabajo, en los Consejos Populares, en los Consejos de Administración así como en la amplia participación de la población. Dicha Asamblea tiene determinadas atribuciones que son recogidas en la Constitución de la República de Cuba en su artículo 105. Dichas Asambleas son las encargadas designar y sustituir a los miembros del órgano de administración de la provincia, a propuesta de su presidente, además eligen y revocan al presidente y vicepresidente de la propia Asamblea. Tienen a su cargo la participación en la elaboración y control de la ejecución del presupuesto y el plan técnico-económico del Estado. Debe además cumplir y hacer cumplir las leyes y demás disposiciones de carácter general que sean adoptadas por los órganos superiores del Estado.

Por otra parte se reconoce la presencia de los Órganos Locales del Poder Popular. Debe señalarse que los mismos constituyen una parte muy importante del Estado socialista, ya que constituyen la base del sistema de órganos del Estado. De ahí la importancia que tiene coordinar y delimitar las esferas de competencia entre dichos órganos. La presencia de dichos órganos locales tiene gran repercusión porque son precisamente estos los que están más cerca de las masas sociales y debido a su constante renovación, realizada de manera democrática, son órganos dinámicos y flexibles, en los cuales intervienen activamente toda la ciudadanía sin excepción. (Álvarez Tabío F. , 1985, págs. 317-318)

Los órganos locales constituyen un esencial punto de apoyo no solo de los órganos superiores del Estado, sino también del Partido. Son los llamados a hacer efectivas las leyes y demás disposiciones emanadas de los órganos superiores. La Constitución de 1976 le otorga las más amplias facultades a estos órganos tales como satisfacer necesidades existenciales, económicas, culturales, educacionales y recreativas de la colectividad del territorio al cual se extiende la jurisdicción de cada uno, siempre que sus acuerdos y disposiciones no violen la Constitución, las leyes, decretos leyes, acuerdos y demás disposiciones dictadas por órganos superiores. (Álvarez Tabío F. , 1985, pág. 323)

Dicha Constitución reconoce a partir del artículo 103 que uno de los órganos principales para el ejercicio de las disímiles funciones lo constituyen las Asambleas Locales del Poder Popular, las que se apoyan en la iniciativa y amplia participación de la población y actúan en estrecha coordinación con las organizaciones sociales y de masas. Dichas Asambleas dentro de sus límites de competencias son las encargadas de cumplir y hacer cumplir las leyes y disposiciones de carácter general que emanen de los órganos superiores del Estado.

De acuerdo a lo estipulado en el artículo 103, tienen a su cargo la revocación, suspensión o modificación de los acuerdos y disposiciones de los órganos subordinados a estas, que infrinjan la Constitución, las leyes, los Decretos-Leyes, los Decretos, los Reglamentos o las Resoluciones dictadas por los órganos

superiores del Poder del Estado, o que afecten los intereses de otras comunidades, o los generales del país. Determinan la organización, funcionamiento y tareas de las direcciones administrativas por ramas de actividades económico-sociales y designan, sustituyen y destituyen a los jefes de sus direcciones administrativas. Protegen los derechos de los ciudadanos y la propiedad socialista; trabajan por el fortalecimiento de la legalidad socialista, el mantenimiento del orden interior y el reforzamiento de la capacidad defensiva del país. (Constitución de la República de Cuba, 1976)

Hasta este momento puede señalarse que en este artículo se conjugan los principios del gobierno propio local y de la unidad política y administrativa del Estado; es decir que los órganos locales constituyen órganos de poder y administración del Estado: dirigen, organizan y aseguran en sus circunscripciones territoriales, de manera planificada, la edificación de las esferas económica, social y cultural, y para el cumplimiento de esos fines, gozan de amplia autonomía dentro de los límites de la competencia que les otorga la Constitución y las leyes cuya observancia garantizan en colaboración con los demás órganos estatales y organizaciones sociales. (Álvarez Tabío F. , 1985, pág. 334)

Otra de las atribuciones de las asambleas municipales es la de formar comisiones permanentes de trabajo por rama de la producción y los servicios, o por esferas de las actividades; sin perjuicio de la facultad de designarlas con carácter temporal para realizar tareas específicas. Dichas comisiones estarán integradas por un presidente, un secretario y demás miembros que sean necesarios y tiene como función asesorar tanto a la Asamblea como al comité ejecutivo en la actividad respectiva.

Las sesiones ordinarias y extraordinarias de las Asambleas Locales del Poder Popular se celebraban ante el pueblo. Sólo cuando se trate en ellas de asuntos referidos a secretos de Estado o al decoro de las personas podrá la Asamblea acordar celebrarla a puertas cerradas. Por cuanto las Asambleas locales son los órganos del Poder Popular, sus sesiones deben ser públicas. Solo la propia Asamblea puede acordar celebrar sesión a puertas cerradas cuando se trate de

asuntos referidos a secretos de Estado o al decoro de las personas. (Álvarez Tabío F. , 1985, pág. 341)

Dicha Constitución de 1976 regulaba además en el artículo 111 que las Asambleas serán renovadas, periódicamente cada dos años y medio, término este de duración del mandato de sus delegados. Dicho término podrá extenderse por decisión de la Asamblea Nacional del Poder Popular. Lo antes expuesto significa que la existencia de las instituciones representativas en los municipios, el hecho de que la Administración de numerosas actividades eran dirigidas de forma centralizada y sobre todo que las asambleas municipales son los órganos básicos del Poder Popular, integrados por genuinos representantes del pueblo; y a través de los cuales los trabajadores tienen la oportunidad de intervenir directamente en la gobernación del país, implica la sustitución del centralismo democrático por la auténtica democracia.

Hasta este momento puede afirmarse que la Constitución de 1976 implementa un municipio y una municipalidad de nuevo tipo por su estructuración territorial, su fórmula organizacional y sus presupuestos funcionales en lo que se entroncan cuatro fuentes fundamentales: las referencias del propio patrón en el Derecho Municipal comparado, la herencia de lo mejor de la tradición municipalista anterior a 1959, la influencia de las concepciones organizativas del sistema estatal socialista y las pautas democrático-funcional que aportó la experiencia del ejercicio del poder político durante el período inmediato anterior a 1976. Para completar elementalmente la base normativa de estos, la Asamblea Nacional del Poder Popular aprobó el 5 de agosto de 1982 las Normas Reglamentarias de las Asambleas municipales, relacionadas con el funcionamiento y desempeño del aparato orgánico regulado en el Capítulo XII del texto constitucional.

Vale destacar, que la primera acción del proceso de perfeccionamiento del aparato local se efectuó en 1986 con la promulgación de la Ley No. 56, la que tenía un solo artículo. Con la promulgación de dicha Ley se crearon las bases para la instauración de los Consejos Populares, y en este sentido modificó los preceptos de las Normas Reglamentarias. Entre los cambios más significativos introducidos en el modelo estatal municipal pueden situarse: la desaparición de los Comité

Ejecutivos, para sustituirlos se crean los Consejos de Administración, se crean además los Consejos Populares, y se realiza una delimitación de las atribuciones de las Asambleas provinciales y municipales. (Ley 56, 1986)

Como puede apreciarse los cambios introducidos por esta Ley se focalizan fundamentalmente en la desaparición de viejas estructuras y la creación de otras nuevas, y el replanteo funcional de instituciones; pero al unísono se produce además la reconsideración de pautas de trabajo que intentan dinamizar, fortalecer y proyectar de forma más acertada el cumplimiento de las misiones de las distintas entidades. Este proceso de perfeccionamiento, además de la importancia de hacer más eficiente y funcional al sistema institucional en su conjunto, tiene el valor trascendental de perfilar la originalidad del modelo estatal al retomar nuevos elementos de la historia y tradición municipalista, a la vez que se despega de las influencias institucionales foráneas. De este modo conforma un modelo más maduro y experimentado y proyecta con mayor acierto su autoctonía.

Luego de los resultados que generó la inauguración e implementación del aparato estatal municipal cubano, se continuó un proceso de perfeccionamiento del mismo, que tiene sus indicativos más importantes en las reflexiones que en cada ocasión fueron realizando los eventos del Partido y cuya transformación formal y legal se produjo con la implementación de la reforma constitucional de 1992. Al respecto plantea JUAN ESCALONA REGUERA (1991) “la experiencia de estos años hizo evidente que nuestros órganos (...)cumplieron en esencia el papel asignado (...) Sin embargo, las exigencias del propio desarrollo de nuestra sociedad, la necesidad de continuar profundizando nuestro sistema (...)así como las influencias detectadas en la práctica del trabajo (...) indicaban la conveniencia del perfeccionamiento.

Dicha reforma constitucional se ejecutó bajo la impronta de los nuevos acontecimientos que aparecen en la década de los 90, los que se agregan a las necesidades de rectificación que ya se habían acumulado en los finales de los años 80, y que precipita la necesidad de un proceso de revisión. Puede afirmarse que si bien en 1976 se denotaba una solidez en las posiciones del Socialismo, una economía asentada en las relaciones de intercambio equitativas y se estrenaba el

modelo estatal; en 1992 el Socialismo como sistema había desaparecido, la economía sufría los avatares del mercado mundial caracterizado por el intercambio abusivo y el sistema estatal acumulaba experiencia y denotaba insuficiencias. (Villabella Armengol, 1997, pág. 7)

Puede reconocerse que con la promulgación de esta Reforma se lleva a cabo la conformación de un diseño municipal más autóctono y con menos influencias de los modelos foráneos, adaptables a las nuevas condiciones y estructuras imperantes en la sociedad durante este período. En esta etapa se produce la configuración de un modelo municipal más complejo en cuanto a su organización, existe una mejor estructuración de las Comisiones Permanentes de Trabajo a partir de su instauración sobre la base de los intereses específicos del territorio y con subordinación única al ente representativo del poder. Puede apreciarse que existe una mejor redacción en general del articulado constitucional a partir de enfoques más precisos.

Entre estos rasgos que caracterizan al municipio se destaca en primer lugar la definición que se introduce de este. El nuevo concepto retoma algunos de los elementos que son invariables, a saber: entidad de Derecho Público, personalidad jurídica, finalidad de satisfacer necesidades de la vida comunal, unidad territorial, personificación del mismo como estructura administrativa y política a partir de su diferenciación conceptual y competencial de la Provincia. No maneja por el contrario, otros elementos que son trascendentales: el carácter autónomo y patrimonio propio.

Con la Reforma Constitucional hay también una apreciación más racional de los principios configurativos del municipio, cuestión que debe considerarse, no obstante, a partir de la comprensión de que en estos se manifiesta indicios particulares en consonancia con la esencia socioeconómica del régimen cubano, con los postulados del sistema político y con las propias peculiaridades que se presentan en la realidad cubana.

La Revolución cubana continúa reafirmando en la actualidad su carácter socialista mediante el proceso de reordenamiento del modelo de desarrollo económico, político y social cubano, aprobado en el VI Congreso del PCC, en el

mes de abril de 2011. Dicho proceso toma como referente los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución. Precisamente, en el Capítulo I Modelo de Gestión Económica, en su lineamiento 36 plantea que se normarán las relaciones de las funciones estatales que ejercen las direcciones sectoriales en provincias y municipios con las que desarrollan los Órganos de la Administración Central del Estado (en lo sucesivo OACE), dejando claras las fronteras, vínculos y reglamentos de trabajo y las metodologías de actuación que se aplicarán.(Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución, 2012)

Dicho lineamiento encuentra su materialización jurídica con la entrada en vigor del Decreto No. 301 “Sobre las funciones estatales y de gobierno que se ejercen y cumplen en las provincias y municipios objeto del experimento autorizado a realizar en sus respectivos territorios” de fecha 11 de noviembre de 2012. El objetivo del mismo es definir las funciones estatales que cumplen los OACE y entidades nacionales en las provincias y municipios de Artemisa y Mayabeque. Ello tiene como base esencial de análisis las estructuras de los órganos de dirección de las Administraciones locales así como las atribuciones y obligaciones de sus jefes, y sus relaciones de trabajo para lograr el funcionamiento ajustado a las nuevas condiciones.

Este Decreto incorpora una serie de elementos que trascienden a la regulación jurídica de las funciones de gobierno y de administración en Cuba. Incorpora además como aspecto positivo la regulación, partiendo de una diferenciación teórico-jurídica, de la misión, funciones, y atribuciones específicas asignadas a las Administraciones locales, para el desarrollo del experimento en las actividades de: Economía y Planificación, Finanzas y Precios, Trabajo y Seguridad Social, Energía, Salud Pública Educación, Cultura, entre otras. (Decreto-Ley 301, 2012)

De igual manera se establece en el artículo 6 del propio Decreto que los jefes de los OACE y entidades nacionales, en sus relaciones con las Administraciones locales, tienen las atribuciones y obligaciones de dirigir y controlar las políticas del Gobierno en la rama o esfera a su cargo, así como realizar consultas a las Administraciones sobre aquellos asuntos que incidan en el marco de las

actividades de su competencia.(Decreto-Ley 301, 2012) En tanto, el Consejo de la Administración Local es el órgano colegiado con la misión de dirigir la administración local y las entidades económicas, de producción y de servicios que le están subordinadas, cumple y hace cumplir la legislación vigente y los acuerdos de los órganos superiores del Poder Popular y la Asamblea del Poder Popular a la cual se subordina, implementa la política y normas dictadas por los organismos de la Administración Central del Estado en su territorio, relacionadas con sus funciones estatales. (Decreto-Ley 301, 2012) art9

Por su parte el Capítulo III del referido Decreto analizan las relaciones entre las Administraciones Locales y las Asambleas del Poder Popular las que se establecen en sus Reglamentos orgánicos y en los Reglamentos de las Asambleas, respectivamente. Las Administraciones Locales solo mantienen relaciones de coordinación y cooperación con los presidentes de los Consejos Populares de sus territorios.(Decreto-Ley 301, 2012)

De acuerdo a lo que preceptúa el artículo 5, la Administración local rinde cuenta de su gestión a la Asamblea del Poder Popular correspondiente y por tanto para el cumplimiento de esta misión en su territorio las Administraciones locales tienen las funciones de implementar disposiciones, procedimientos y principios metodológicos, en aquellas cuestiones de trascendencia local y actividades subordinadas, en el marco de las disposiciones legales. Controla, exige y fiscaliza el cumplimiento por las entidades radicadas en su territorio y subordinadas a otras instancias, de las regulaciones dictadas por el Estado y el Gobierno en lo correspondiente a las políticas, plan económico y demás planes aprobados para el desarrollo local, según lo establecido en la ley.(Decreto-Ley 301, 2012)

Todo lo planteado anteriormente permite colegir que la municipalidad cubana se fue remodelado medularmente en 1959, organizado con un diseño cualitativamente distinto en 1976, reformado con posterioridad en 1992, etapa en la que se introducen una serie de elementos indispensables que constituyen un baluarte para la nueva estructura de la municipalidad en Cuba. Es reorganizada nuevamente en el 2012 con el experimento en Artemisa y Mayabequea fin de definir las funciones estatales que cumplen los OACE y entidades nacionales en

las provincias y municipios, por lo que se ha ejecutado un proceso de desarrollo continuo que posibilita hablar de una evolución ininterrumpida del municipio y de la municipalidad. Ello expresa además la idea de perfectibilidad con que se ha concebido y se concibe al municipio, en tanto principio intrínseco de su existencia y variable determinante para el desarrollo del sistema político cubano.

Conclusiones parciales

- La teoría de la unidad de poder se configura como principio funcional y organizacional del Estado cubano mediante la cual se identifica como único poder la soberanía popular pero materializada en una diversidad de órganos estatales los cuales ejercen las funciones estatales.
- La configuración técnico-jurídica del municipio cubano ha estado permeada por las legislaciones foráneas –especialmente las de España y Estado Unidos de América- mediante las cuales se han implementado modelos e instituciones típicas de esos Estados en la municipalidad cubana.
- Con el advenimiento del triunfo revolucionario, la entrada en vigor de la Constitución de la República de Cuba de 1976 y posteriormente las reformas constitucionales de 1992 y la entrada en vigor del Decreto No. 301 la municipalidad cubana ha estado en constante evolución y significativos cambios centrados fundamentalmente en la multiplicidad de órganos existentes, las funciones atribuibles a los mismos, así como su configuración técnico-jurídica.

Conclusiones Finales

PRIMERA:El municipio, desde el punto de vista teórico es reconocido como la base física y existencial de la nación, en tanto presupone unidad mínima desde el punto de vista demográfico, territorial, social, económico y político de trascendencia para el mundo jurídico público. En tanto, la municipalidad es la organización política, conformada por la estructura orgánica y funcional que se cimienta en el municipio.

SEGUNDA: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 del Estado socialista, donde destaca la unidad de poder como principio esencial de su organización y funcionamiento. Este se materializa a través del ejercicio de disímiles funciones que son ejercidas por diferentes órganos estatales a los cuales se les atribuye su denominación a partir de las funciones que realizan.

TERCERA:La configuración orgánica y funcional del municipio cubano responde a una evolución histórica-jurídica permeada por la imposición de modelos e instituciones foráneas. Su desarrollo se debe a la entrada en vigor de disímiles Constituciones que condicionaron que dicha categoría jurídica evolucionara en cuanto a su definición conceptual y configuración técnico-jurídica atemperándose al unísono a la realidad imperante de su tiempo.

CUARTA:Durante la etapa de 1901 hasta la actualidad las funciones de gobierno y administración en la municipalidad cubana han ido variando en atención a las condiciones socio-económicas de su tiempo. Desde el período histórico de 1901 hasta el año 1959 las funciones de gobierno y administración serían asumidas por los alcaldes y concejales. Ya desde el año 1974 con la creación de los órganos locales del Poder Popular dichas funciones son llevadas a cabo por las Asambleas

Municipales y el Comité Ejecutivo, siendo este último sustituido en el año 1986 por los Consejos de Administración Municipal, estructura que se mantiene hasta la actualidad.

Recomendaciones

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

PRIMERA: Considerar la necesidad de perfeccionar la construcción teórica, supliendo las deficiencias que en materia de doctrina y técnica jurídica se han señalado, en torno a las funciones estatales de gobierno y de administración en el contexto municipal cubano a fin de lograr una plena coherencia entre la regulación jurídico-constitucional de las mismas y los fundamentos jurídicos de la unidad de poder como principio de funcionamiento y de organización del Estado cubano.

SEGUNDA: En el orden académico, potenciar el desarrollo de investigaciones dirigidas a profundizar y perfeccionar desde el punto de vista histórico y jurídico el tratamiento de las funciones de gobierno y administración en la municipalidad cubana, así como organizar talleres y seminarios que contribuyan al conocimiento del tema, a fin de fomentar estudio y el conocimiento desde el punto de vista educacional de la asignatura de Teoría del Estado.

Bibliografía

- Acosta Romero , M. (1998). *Teoría general de Derecho Administrativo*. Madrid: Reus.
- Albi, F. (1995). *Derecho municipal comparado al mundo hispano*. Buenos Aires: Depalma.
- Alessi, R. (1978). *Principi di diritto amministrativo*. (Cuarta). Milano
- Álvarez Tabío, F. (1988). *Comentarios a la Constitución Socialista*. La Habana: Pueblo y Educación.
- Arangio Ruiz, V. (1994). *Historia del Derecho Romano*. Madrid: Reus.
- Aristóteles. (1966). *Política. Libro I Capítulo III*. México: Porrúa.
- Asensi Sabater, J. (1996). *Constitucionalismo y Derecho Constitucional*. Valencia: Tirant lo blanch.
- Azcuy H, M. (1994). *Reforma Constitucional o nueva Constitución*.
- Bielsa, R. (1955). *Derecho Administrativo. Tomo I*. Buenos Aires: Depalma.
- Bluntschli, J. (1880). *Derecho Público Universal. Parte Primera: Teoría General del Estado. Tomo I*. Madrid
- Cañizares F, D. (1979). *Teoría del Derecho*. La Habana: Pueblo y Educación.
- Carmona Romy, A. G. (1950). *Programa de gobierno municipal*. La Habana: Librería Martí.
- Carrera Justif, F. (1919). *Algunas nuevas orientaciones del gobierno local*. La Habana
- Colectivo de autores. (1989). *Fundamentos de la Teoría socialista del Estado y el Derecho*. La Habana.
- Colectivo de autores. (2003). *Teoría sociopolítica. En Obras en II tomos, Tomo I*. La Habana: Félix Varela.
- Consejo de Ministros. (20 de enero de 1959). *Reforma Constitucional. Reforma Constitucional*. La Habana.
- Constituyente, A. (21 de febrero de 1901). *Constitución* . La Habana: Asamblea Constituyente
- Dabin, J. (1955). *Doctrina General del Estado. Elementos de Filosofía política. (Segunda)*

México: Jus.

De la Cueva, M. (1982). *Teoría de la Constitución*. México: Porrúa.

De la Garza, F. (1989). *El municipio. Historia, naturaleza y gobierno*.

Decreto Ley 927. Ley de Contabilidad de los municipios. (1908).

Destutt de Tracy. (1821). *Comentario sobre el espíritu de las leyes de Montesquieu*. Madrid.

Diéguez La O, T. (2006). *La estructura de la Administración local en Cuba*. La Habana: Félix Varela.

Duguit, L. (1995). *Manual de Derecho Constitucional. Teoría General del Estado*. Madrid: Francisco Beltrán.

Duguit, L. (1997). *La transformación del Estado*. Madrid.

Engels, F. (1974). *El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado*. Moscú: Lenguas extranjeras.

Engels, F., & Marx, C. (1973). *Manifiesto del Partido Comunista. Obras escogidas*. Moscú: Progreso.

Escalona Reguera, J. (1991). *Sobre el perfeccionamiento de los órganos del Poder Popular*. La Habana.

Escola H, J. (1984). *Compendio de Derecho Administrativo. (V. I)*. Depalma.

Estado, C. d. (11 de noviembre de 2012). Decreto Ley 301. *Decreto Ley 301 "Sobre las funciones estatales y de gobierno que se ejercen y cumplen en las provincias y municipios objeto del experimento autorizado a realizar en sus respectivos territorios*. La Habana.

Espócito, C. (1932). *órgano ufficio e soggettività dell ufficio*. Padova.

Fernández Bulté, J. (2005). *Teoría del Estado y el Derecho. Tomo I*. La Habana: Félix Varela.

Fernández Bulté, J. (1962). *Notas sobre Maquiavelo, sobre política y sobre el Estado moderno*. Buenos Aires : Lautaro.

Fernández Bulté, J. (2005). *Teoría del Estado y el Derecho. Tomo I*. La Habana: Félix Varela.

Fernández Corujo, E. (1938). *Aporte de la Dirección alemana a la Teoría General del Estado*. La Habana.

Fischbach O, G. (1880). *Derecho político general y constitucional comparado. (Segunda):Labor*.

García Cotarelo, R., & Blas Guerrero, A. (1994). *Teoría del Estado y Sistemas políticos*. Madrid: Tecnos.

- García Oviedo, C., & Garcini Guerra, H. (1986). *Manual de Derecho Administrativo. Parte General. Tomo I*. La Habana: Félix Varela.
- García Pelayo., Fix Zamudio., & Valencia Carmona. (2005). *Derecho Constitucional Mexicano y comparado*. México: Porrúa.
- Garcini Guerra, H. (1981). *Derecho Administrativo. (Primera)*. La Habana: Pueblo y Educación.
- Giannini M, S. (1981). *Organi teoría generale*. Milano.
- Gordillo, A. (2003). *Tratado de Derecho Administrativo. Parte General. Tomo I*. Buenos Aires.
- Gramsci, A. (2005). Praxis de la filosofía. En J. F. Bulté, *Teoría del Estado y del Derecho*. La Habana: Félix Varela.
- Hernández Corujo, E. (1938). *Aporte de la dirección alemana a la Teoría General del Estado*. La Habana.
- Jellinek, G. (1936). *Compendio de Teoría General del Estado. Traducción al castellano García Mainés G*. México.
- Jellinek, G. (1958). *Teoría General del Estado. (Segunda)*. México: Continental S.A.
- Jellinek, G. (1983). *Compendio de Teoría General del Estado*. México: : Continental S.A.
- Julio, F. B. (2005). *Teoría General del Estado*. La Habana: Félix Valera
- Justafré García, Y. (2013). *Las funciones de gobierno y administración en la municipalidad cubana: análisis para su distinción teórica. (Tesis de Maestría)*. Universidad de Cienfuegos, Cienfuegos.
- Kelsen, H. (1934). *Teoría General del Estado*. Madrid: Labor S.A.
- Kelsen, H. (1936). *Teoría General del Estado*.
- Lancís , A. (1941). *Derecho Administrativo. Segundo Curso. Primera Parte*. La Habana.
- Leal Osorio, S. (2003). *Dialéctica del municipio*.
- Lenin. (1917). *El Estado y la Revolución*. Moscú
- M, B. A. (1985). *Curso de Ciencia de la Administración*. Madrid: Tecnas.
- Martín Mateo, R. (2008). *Manual de Derecho Administrativo*. España: Arazandi S.A.p.115
- Marx , C. (1973). *Manifiesto del Partido Comunista*. Moscú: Progreso.
- Marx, C. (1973). *Las luchas de clases en Francia de 1848 a 1850*. Moscú : Progreso.

- Marx, C. (1973). *Prólogo de contribución a la crítica de la economía política*. Moscú: Progreso.
- Matilla Correa, A. (2002). *Introducción al estudio del Derecho*. La Habana.
- Ministro, C. d. (6 de mayo de 1974). Ley de Reforma Constitucional. *Ley 1269*. La Habana.
- Ministros, C. d. (1934). Reforma Constitucional. *Reforma Constitucional*.
- Ots Capdequi, J. (1975). *El Estado español en las Indias*. La Habana: Ciencias Sociales.
- Partido Comunista de Cuba. (2012). Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución. La Habana: PCC
- Porrúa Pérez, F. (1954). *Teoría del Estado*. México.
- Popular, A. N. (27 de febrero de 1959). Ley 106. *Ley 106*. La Habana.
- Popular, A. N. (24 de febrero de 1976). *Constitución de la República de Cuba*. La Habana.
- Popular, A. N. (5 de agosto de 1981). Normas reglamentarias de las Asambleas municipales. *Normas reglamentarias de las Asambleas municipales*. La Habana.
- Popular, A. N. (1992). Reforma Constitucional. *Reforma Constitucional*. La Habana: ANPP
- Puig, A. (2003). *Derecho Administrativo para Ciencias Económicas*.
- R, B. (1955). *Derecho Administrativo*. Buenos Aires.
- R, C. d. (2001). *Teoría general del Estado*. México.
- Ranelletti, O. (1912). *Principi di diritto amministrativo*. Nápoles.
- Reforma Constitucional* . (1959). La Habana
- Asamblea Nacional del Poder Popular*. (1996). *Reglamento de la Asamblea Nacional del Poder Popular. Artículos del 26 al 29*. La Habana: ANPP
- Rousseau, J. (1965). *El Contrato Social*. La Habana: Félix Varela.
- Torrent, A. (1995). *Derecho Público Romano y sistema de fuentes*. Zaragoza.
- Vázquez, H. (1998). *El nuevo municipio mexicano*.
- Vega Vega, J. (1998). *Derecho Constitucional Revolucionario en Cuba*. La Habana: Ciencias Sociales.
- Villabella Armegol, C. (1998). *El Municipio cubano actual. Su modelo estatal*. Camaguey.
- Villabella Armegol, C. (2008). *Historia Constitucional y poder político en Cuba*. La Habana: Ciencias Sociales.

Villabella Armengol, C. (1997). *La Constitución cubana de 1976 y el sistema de derecho. Breves consideraciones*. Camaguey.

Von Gierke, O. (1833). *Genossenschaftstheorie und die deutsche Rechtsprechung*. Berlín.

Zhidkov, Chirkin & Yudin. (1989). *Fundamentos de la Teoría Socialista del Estado y el Derecho*. La Habana.