

## CUBA EL RÉGIMEN JURÍDICO MUNICIPAL

Julieta MORALES SÁNCHEZ

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Historia breve del origen del municipio en Cuba*. III. *Constitución de 1901 y 1902*. IV. *Constitución de 1940*. V. *Ley fundamental de 1959*. VI. *Constitución de 1976, reformada en 1992 y 2002. El régimen municipal actual*. VII. *Conclusiones y perspectivas*.

### I. INTRODUCCIÓN

El municipio es considerado la unidad territorial, política y administrativa básica del Estado. A través de la historia se ha pretendido explicar su naturaleza jurídica, por lo que ha sido considerado de diversas formas, como una comunidad natural, organismo descentralizado por región, ente autárquico territorial, nivel de gobierno o ente autónomo.<sup>1</sup> Pero independientemente de la naturaleza que se le atribuya, el municipio ha tenido que luchar para que se le otorgue y reconozca su autonomía.

América Latina adoptó el modelo del municipio hispano, sin mayores innovaciones, y aplicó recetas externas a menudo sin confrontarlas con la realidad regional. El municipio hispano se caracteriza por estar constituido por un gobierno dual, formado por un órgano unipersonal denominado alcalde, intendente o prefecto, y por un organismo colegiado, constituido por los concejales o regidores. Estos dos órganos constituyen el poder del municipio y ejercen las funciones que les asignan los marcos constitucionales y legislativos. El sistema de gobierno municipal está fundado en una distribución de funciones y relaciones entre sus dos órganos de gobierno.

<sup>1</sup> Para profundizar sobre la naturaleza del municipio véase *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, México, Miguel Ángel Porrúa-UNAM, 2000, t. XI, pp. 300 y ss.

En Cuba, el municipio reviste de características particulares, debido, fundamentalmente, a la evolución de este país. Se debe entender que cada Constitución cubana, en la cual se ha regulado al municipio, surgió de una situación política, económica y social diversa, aunque es claro que el cambio más significativo se produjo con la revolución de 1959. Y aunque las estructuras municipales, que son las que están más en contacto con la población, suelen cambiar más lento que la organización estatal o, en otros casos, son las últimas en modificarse, sí resienten el paso de la historia.

La dinámica social impone la necesidad imperiosa de ajustar las instituciones a las exigencias de los nuevos tiempos, así como a las nuevas y variadas demandas que presentan las colectividades. Resulta cuando menos ingenuo pensar que el municipio esté ajeno a esa realidad y por ello liberado de toda posible presión por el cambio y la adaptación.<sup>2</sup>

## II. HISTORIA BREVE DEL ORIGEN DEL MUNICIPIO EN CUBA

Con la llegada de los españoles, Diego Velásquez fue el fundador de las primeras siete villas en Cuba, por lo que se le considera como el primer municipalista. Posteriormente, el Consejo castellano fue trasplantado a Cuba por los colonizadores y se instituyó como la institución democrática que gobernó las villas y ciudades del siglo XVI.<sup>3</sup>

Las Ordenanzas de Cáceres de 1574 (rigieron más de dos siglos) constituye el primer código municipal cubano que reguló la vida local, y la esencialidad de algunos de sus preceptos figuran en la actual Constitución del Estado. La Constitución de 1812, en su artículo 312, suprimió los antidemocráticos oficios perpetuos, y dispuso que los magistrados municipales fueran designados por elección; suprimió los cargos hereditarios de alguacil mayor, alférez real y otros, y se aplicó cada año el sistema electivo popular.<sup>4</sup>

Desde 1823 los ayuntamientos cubanos volvieron a regirse por las Ordenanzas de Cáceres, que elaboradas en las postrimerías medievales resultaban anacrónicas en el siglo XIX. La Real Instrucción de Fomento, promulgada en 1833, reconoció las deplorables y ruinosas anomalías de

<sup>2</sup> Rodríguez García, Armando, "Marco institucional del municipio contemporáneo", *Revista de Derecho Público*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, núm. 51, julio-septiembre, de 1992, p. 54.

<sup>3</sup> Angulo y Pérez, Andrés, *El municipio en Cuba y América. Facetas de su vida*, Habana, Universidad de la Habana, 1948, p. 15.

<sup>4</sup> *Ibidem*, p. 22.

los ayuntamientos, y para atenuar los males dispuso que los subdelegados de aquel ramo de la administración fueran los jefes inmediatos de dichas corporaciones.<sup>5</sup>

Las Ordenanzas de Concha sí representan un avance del derecho público municipal, en cuanto a su forma orgánica, a la creación científica de la Hacienda local. Estas ordenanzas establecieron por primera vez en los municipios cubanos la formación de presupuestos de acuerdo con los principios científicos de la Hacienda pública. Pero en su parte dogmática las ordenanzas de 1859 establecieron un rígido control de las corporaciones y de los funcionarios municipales sometidos al poder omnímodo de los capitanes generales. En efecto, éstos nombraban a los alcaldes y tenientes del alcalde; los regidores eran designados por elección indirecta en una junta presidida por el capitán general, quien resolvía en última instancia los recursos electorales; además, podía suspender a su arbitrio cualquier ayuntamiento y nombrar a los nuevos magistrados.

Se debe recordar que el periodo colonial para Cuba comprendió de 1492 a 1898, aun cuando la lucha de independencia comenzó en 1868 con Carlos Manuel de Céspedes.<sup>6</sup>

En la década de 1880, la isla atravesaría un proceso de grandes cambios económicos y sociales. La esclavitud, muy quebrantada ya por la Revolución de 1868, fue finalmente abolida por España en 1886. Antes de la Guerra de los Diez Años, los levantamientos fueron abortados o sofocados por las autoridades españolas dada la incapacidad de articular las acciones con un movimiento de masas amplio y unido. Ese sería el legado de José Martí, quien en 1892 materializó el ideal independentista con la creación del Partido Revolucionario Cubano.<sup>7</sup>

En febrero de 1898 se produce la explosión del acorazado “Maine” en el puerto habanero, hecho que Washington tomará como pretexto para movilizar la opinión pública e intervenir directamente en la guerra entre España y Cuba. Meses después, según el Tratado de París, España pasará Cuba a los Estados Unidos sin que se tuvieran en cuenta las instituciones representativas del pueblo cubano.<sup>8</sup>

<sup>5</sup> *Ibidem*, p. 24.

<sup>6</sup> Para conocer más respecto a la historia cubana véase Carreras, Julio, *Historia del Estado y del derecho en Cuba*, Buenos Aires, Ministerio de Educación Superior, 1981, *passim*.

<sup>7</sup> *Idem*.

<sup>8</sup> Cfr. García Blanco, Rolando, “La historia regional en Cuba: principales fuentes para su estudio”, *Revista Santiago*, Santiago de Cuba, núm. 83, enero-abril de 1998, p. 37.

A continuación se analizará la configuración constitucional del municipio cubano durante el siglo XX.

### III. CONSTITUCIÓN DE 1901 Y 1902

La Constitución de 1901 (CPC1901) se elaboró durante el periodo histórico de la ocupación militar de Estados Unidos de América sobre Cuba, que fue desde 1899 a 1901.

En el artículo 1o. de la Constitución de 1901 se proclama el carácter republicano de Cuba, y se establece que la provincia comprende los términos municipales enclavados dentro de sus límites.<sup>9</sup>

En esta Constitución se protege al municipio de la intromisión de las provincias o de los consejos provinciales, reservando para el municipio el acuerdo de los temas de su competencia.<sup>10</sup> Así también en materia de empréstitos se le conceden facultades al gobierno municipal, al mencionar que corresponde a los consejos provinciales “acordar empréstitos para obras públicas y de interés Provincial”. Pero a la vez enfatiza que “para que dichos empréstitos puedan realizarse habrán de ser aprobados por las dos terceras partes de los Ayuntamientos de la Provincia”.

En cuanto al régimen municipal, señala que los términos municipales serán regidos por ayuntamientos, compuestos de concejales elegidos por sufragio de primer grado, en el número y en la forma que la ley prescriba. En cada término municipal había un alcalde.<sup>11</sup>

En esta ley fundamental se les reconocía a los municipios la facultad para formular su presupuesto, acordar empréstitos, y escasamente se les otorga facultades legislativas, que se ejercitan a través de los acuerdos de los ayuntamientos, los cuales son presentados al alcalde, que en caso de aprobarlos debía autorizarlos con su firma. En otro caso, los devolverá, con sus objeciones (lo cual representa un incipiente derecho de veto), al ayuntamiento, el cual discutirá de nuevo el asunto. Y si después de la segunda discusión las dos terceras partes del número total de concejales votaran en favor del acuerdo, éste será ejecutivo. Cuando el alcalde, transcu-

<sup>9</sup> Artículo 91, CPC1901.

<sup>10</sup> El artículo 93 de la CPC1901, que a la letra dice: “Corresponde a los Consejos Provinciales: 1. Acordar sobre todos los asuntos que conciernan a la Provincia y que, por la Constitución por los tratados o por las Leyes, no correspondan a la competencia general del Estado o a la privativa de los Ayuntamientos”.

<sup>11</sup> Véase artículos 104 y 105, CPC1901.

rridos diez días desde la presentación de un acuerdo, no lo devolviera, se tendrá por aprobado y será también ejecutivo.<sup>12</sup>

La Constitución de 1902, del 20 de mayo de ese año, reproduce este régimen municipal. Con esta Constitución se inicia el periodo conocido como neocolonial en la historia cubana, el cual comprende de 1902 a 1958.

Aunque la Constitución de 1901 regulaba en su título XII el régimen municipal, no fue hasta la promulgación de la Constitución de 1940 cuando se introducen cambios sustanciales; tanto en el reconocimiento de la autonomía de los municipios como en la organización de los mismos; cambios que no pudieron ser estructurados, ya que las leyes complementarias que los establecían nunca fueron aprobadas. Se regresará a este punto posteriormente.

En la Ley Constitucional del 3 de febrero de 1934 (LC1934) se reafirma el carácter republicano del Estado cubano. Sin embargo, en este ordenamiento se destierra la regulación del municipio, ya que sólo se establece que “La organización del régimen provincial y del municipal será objeto de un Decreto-Ley orgánico provisional”.<sup>13</sup> Y vuelve a hacer referencia al municipio cuando establece que pertenecen al Estado todos los bienes existentes en el territorio de la República que no correspondan a las provincias o a los municipios, ni sean, individual o colectivamente, de propiedad particular.<sup>14</sup>

#### IV. CONSTITUCIÓN DE 1940

Es en la Constitución de 1940 (CC1940) donde se expresa, por primera vez, un concepto de municipio, al decir que “es la sociedad local organizada políticamente por autorización del Poder Legislativo en una extensión territorial determinada por necesarias relaciones de vecindad, sobre una base de capacidad económica para satisfacer los gastos del gobierno propio, y con personalidad jurídica a todos los efectos legales”.<sup>15</sup>

Se regula también la posibilidad de segregar municipios, a solicitud del 10% de los vecinos y el voto de conformidad del 60% en el referendo.<sup>16</sup>

<sup>12</sup> Véase artículo 107, CPC1901.

<sup>13</sup> Artículo 88 de la LC1934.

<sup>14</sup> Artículo 89 de la LC1934.

<sup>15</sup> Artículo 209, CC1940.

<sup>16</sup> Artículo 210, CC1940.

Y a pesar de que se reconoce la autonomía del municipio y de que se invierte al gobierno municipal de todos los poderes necesarios para resolver libremente los asuntos de la sociedad local,<sup>17</sup> también se encuentra un marcado centralismo al considerarlo como un organismo auxiliar del poder central, ejercido por el Estado a través de todo el territorio nacional.<sup>18</sup>

Empero, uno de los adelantos de esta Constitución es que enuncia *garantías de la autonomía municipal*,<sup>19</sup> entre las que se encuentran:

- Revocación del mandato como único medio para separar de sus cargos a los gobernantes locales. Y establece que ningún gobernante local podrá ser suspendido ni destituido por el presidente de la República, por el gobernador de la provincia ni por ninguna otra autoridad gubernativa. Sólo los tribunales de justicia podrán acordar la suspensión o separación de sus cargos de los gobernantes locales, mediante procedimiento sumario instruido conforme a la ley.
- Tampoco podrán ser intervenidos en ninguna de las funciones propias de su cargo por otro funcionario o autoridades, salvo las facultades concedidas por la Constitución al Tribunal de Cuentas.
- Los acuerdos del ayuntamiento o de la comisión, o las resoluciones del alcalde o de cualquier otra autoridad municipal no podrán ser suspendidos por el presidente de la República, el gobernador de la provincia ni otra autoridad gubernativa. Los mencionados acuerdos o resoluciones sólo podían ser impugnados ante los tribunales de justicia cuando se consideraban ilegales.
- Ninguna Ley podrá recabar para el Estado, las provincias u otros organismos o instituciones todas o parte de las cantidades que recauden los municipios por concepto de contribuciones, impuestos y demás medios de obtención de los ingresos municipales.
- Ninguna ley podrá declarar de carácter nacional un impuesto o tributo municipal que constituya una de las fuentes de ingresos del municipio, sin garantizarle al mismo tiempo ingresos equivalentes a los nacionalizados.
- Ninguna ley podrá obligar a los municipios a ejercer funciones recaudadoras de impuestos de carácter nacional o provincial a menos que

<sup>17</sup> Artículo 212, CC1940.

<sup>18</sup> Artículo 211, CC1940.

<sup>19</sup> Artículo 217, CC1940.

los organismos interesados en el cobro nombren los auxiliares para esa gestión.

- El municipio no estará obligado a pagar ningún servicio que no esté administrado por el mismo, salvo que otra cosa hubiera convenido expresamente con el Estado, los particulares u otros municipios.
- El alcalde, por sí o en cumplimiento de acuerdo del ayuntamiento o de la Comisión, podrá interponer ante el pleno del Tribunal Supremo recurso de abuso de poder contra toda resolución del gobierno nacional o provincial que a su juicio atente contra el régimen de autonomía municipal establecido por la Constitución, aunque la resolución haya sido dictada en uso de facultades discrecionales.<sup>20</sup>

Las garantías antes mencionadas tenían por finalidad proteger la autonomía municipal y brindar a los gobernantes locales la posibilidad de defensa frente a una intromisión del gobierno provincial o estatal.

Sin embargo, la Constitución de 1940 no sólo se limitó a eso. Considerando la situación política y económica que se vivía, era necesario dotar al individuo de una esfera de protección de sus derechos humanos frente al poder público. Se establecen entonces *garantías de los habitantes del municipio*<sup>21</sup> respecto a sus gobernantes locales, entre las que destacan:

- En caso de resoluciones o acuerdos de las autoridades u organismos municipales que lesionen algún interés privado o social, el perjudicado o cualquier habitante del municipio que considere que el acuerdo o resolución lesiona el interés público podrá solicitar su nulidad y la reparación del daño ante los tribunales de justicia, mediante un procedimiento sumario establecido por la ley.
- Se exigirá el referendo en la contratación de empréstitos, emisiones de bonos y otras operaciones de movilización del crédito municipal que por su cuantía obliguen al municipio que las realiza a la creación de nuevos impuestos para responder el pago de las amortizaciones o pagos de dichas contrataciones.
- Se concederá el derecho de iniciativa a un tanto por ciento que fijará la ley del cuerpo electoral del municipio para proponer acuerdos al ayuntamiento o a la Comisión. Si éstos rechazaran la inicia-

<sup>20</sup> Véase artículo 218, CC1940.

<sup>21</sup> Véase artículo 219, CC1940.

- tiva o no resolvieran sobre ella, deberán someterlas a la consulta popular mediante referendo en la forma que la ley determine.
- Se regula la revocación del mandato político, que podrá solicitarse contra los gobernantes locales.
  - La responsabilidad penal en que incurran los alcaldes, los miembros del ayuntamiento o de la Comisión y demás autoridades municipales será exigible ante los tribunales de justicia, bien de oficio, a instancia del fiscal, o por acción privada. Esta será popular, y podrá ejercitarse sin constituir fianza, por no menos de veinticinco vecinos del término municipal, sin perjuicio de las responsabilidades que proceda por acusación falsa o calumniosa.<sup>22</sup>

Considero que el número que se exige anteriormente es suficiente para iniciar una investigación. En casos como el de Colombia, el alto requerimiento numérico hace que difícilmente se pueda emprender la revocatoria del mandato. Aunque es claro que los requisitos de la revocatoria deben ser muy estrictos para evitar caer en sucesivas revocaciones de alcaldes, sí se podrían iniciar investigaciones civiles, administrativas o penales, a solicitud de un número prudente de vecinos, es decir, dicho número se determinaría de acuerdo con la población que constituya el municipio en cuestión.

Regresando al estudio de la Constitución de 1940, existía también la posibilidad de que el municipio adoptara su propia carta municipal. Para esto el ayuntamiento o la Comisión, a petición de un diez por ciento de los electores del municipio y con el voto conforme a las dos terceras partes de sus miembros, consultaba al Cuerpo electoral del municipio, por medio de los organismos electorales correspondientes, si deseaba elegir una Comisión de quince miembros para redactar una carta municipal. La Comisión era la encargada de redactar la carta municipal, y sometía a la aprobación de los electores del municipio, no antes de los treinta días de haberla terminado y repartido, ni después del año de elegida la Comisión.<sup>23</sup>

Uno de los aspectos más relevantes de esta ley fundamental es que regula los *sistemas de gobierno*<sup>24</sup> que podía adoptar el municipio, los cuales eran:

<sup>22</sup> Véase artículo 220, CC1940.

<sup>23</sup> Véase artículo 223, CC1940.

<sup>24</sup> Véase artículo 223, parte *in fine* al 229, CC1940.

- Comisión. En este sistema de gobierno el número de comisionados, incluyendo entre ellos al alcalde como presidente, es de cinco en los municipios que tengan veinte mil habitantes, de siete en los que tengan de veinte mil a cien mil y de nueve en los mayores de cien mil habitantes. Todos los comisionados son elegidos directamente por el pueblo por un periodo de cuatro años. Cada comisionado es jefe de un departamento de la organización municipal, del cual será responsable y está encargado de cumplir y hacer cumplir, en cuanto a su departamento, los acuerdos adoptados por la Comisión. Conjuntamente los comisionados integran el cuerpo deliberativo del municipio.
- Ayuntamiento y gerente. En este sistema hay además un alcalde, que preside el ayuntamiento, y es el representante del pueblo en todos los actos oficiales o de carácter social. El gerente social es un técnico o persona de reconocida capacidad en asuntos municipales que actúa como jefe de administración municipal, con facultades para nombrar y remover los funcionarios y empleados del municipio con observancia de lo establecido en esta Constitución. El ayuntamiento está integrado, en esta forma de gobierno, por seis concejales, cuando la población del municipio no exceda de veinte mil habitantes; por catorce, cuando sea superior a veinte mil y no exceda de cien mil, y por veintiocho cuando sea superior a cien mil habitantes, todos elegidos directamente por el pueblo por un periodo de cuatro años.
- Alcalde y ayuntamiento. Es presidido por el alcalde. Tanto éste como los concejales serán elegidos directamente por el pueblo por un periodo de cuatro años. La ley determinará la composición que haya de tener el ayuntamiento y fijará las reglas según las cuales los partidos políticos deberán siempre postular para dicho organismo representante de los diversos intereses y actividades de la localidad.

Si faltara temporal o definitivamente el alcalde en cualquiera de los tres sistemas anteriormente señalados, le sustituirá el concejal o comisionado que a sus efectos habrá sido elegido en la primera sesión celebrada por el ayuntamiento o la Comisión. Si la falta fuese del gobierno, el ayuntamiento procederá a cubrir la vacante en la misma forma dispuesta para la provisión del cargo.

Entre los requisitos para ser alcalde municipal, gerente, comisionado o concejal se requiere ser ciudadano cubano, tener veintiún años de edad y reunir los demás requisitos que señale la ley. En cuanto al alcalde, se requiere, además, no haber pertenecido al servicio activo de las fuerzas armadas de la República durante los dos años inmediatos anteriores a la fecha de su designación como candidato. Como se nota, el límite de edad no es alto, por lo que personas jóvenes podían acceder a estos cargos públicos.

Por último, y respecto a esta Constitución, se verán las competencias otorgadas al municipio, las cuales se encuentran reguladas en el artículo 213, entre las que están: suministrar los servicios públicos locales; llevar a cabo mejoras públicas locales; crear y administrar escuelas, museos y bibliotecas públicas, campos para educación física y campos recreativos, así como propender al establecimiento de cooperativas de producción y de consumo y exposición y jardines botánicos y zoológicos, todo con carácter de servicio público; nombrar a los empleados municipales; formar sus presupuestos de gastos e ingresos y establecer los impuestos necesarios para cubrirlos, siempre que éstos sean compatibles con el sistema tributario del Estado; acordar empréstitos; contraer obligaciones económicas de pago aplazado para costear obras públicas, entre otras.

También se regulan excepciones o prohibiciones para lo municipios: a) el comercio, las comunicaciones y el tránsito intermunicipales no podrán ser gravados por el municipio; b) queda prohibido el agio o la competencia desleal que pudiera resultar de medidas adoptadas por los municipios, y c) los impuestos municipales sobre artículos de primera necesidad se ajustarán a las bases que establezca la Ley.

## V. LEY FUNDAMENTAL DE 1959

La ley fundamental del 7 de febrero de 1959 (LF1959) surge en el marco de la Revolución cubana, es decir, se debe comprender el proceso de transición que enfrentó la sociedad y organización jurídico-política del Estado cubano. En este contexto, se establecerán, de forma somera, algunos aspectos.

En su artículo 1o. establecía que: “Cuba es un Estado independiente y soberano organizado como república unitaria y democrática, para el disfrute de la libertad política, la justicia social, el bienestar individual y colectivo y la solidaridad humana”.

La materia municipal se regula de los artículos 187 a 200, en los cuales se reproducen los términos de la Constitución de 1940.

Se debe recordar que en 1959 los revolucionarios desmantelan todo el sistema institucional cubano; los alcaldes municipales son sustituidos por funcionarios designados por el poder central, a los que se les da el nombre de comisionados, cuya función es la de aplicar las políticas que la dirección de la Revolución va desarrollando.

La primera disposición dictada por el nuevo gobierno es la Proclama Presidencial, del 5 de enero de 1959. Mediante ella se declararon cesantes a los gobernantes provinciales, alcaldes y concejales de los municipios, además de disolver el Congreso de la República. Las provincias y los municipios se organizan inicialmente cuando se establece la Reforma al texto de la Constitución de 1940, el 20 de enero de 1959, y las leyes 36 y 37 del 2 de febrero de ese mismo año. Más tarde, el Consejo de Ministros dicta las leyes 106 y 121, de febrero y marzo de 1959, que regulaban el régimen de administración estatal en las provincias y municipios, asignando la dirección a los comisionados que inicialmente, a nivel municipal, tuvieron carácter colegiado, pero a los pocos días quedó reducida a un titular unipersonal. De este modo, se ratificaba formalmente la independencia de la gestión municipal con respecto a la provincia.<sup>25</sup>

En los años 1959, 1960 y 1961 se dieron los pasos para la conformación de una sociedad civil tendiente a la homogeneidad, por la existencia de objetivos comunes, aceptando un modelo político centralista no sólo desde el punto de vista nacional, sino que a nivel local fundía las funciones debilitadas y las ejecutivas administrativas. En 1961, estos comisionados municipales se sustituyen por las juntas de coordinación, ejecución e inspección, que son integradas por los representantes de las organizaciones de masas y de las delegaciones de los organismos de la administración central del Estado en el territorio, con funciones de lograr una adecuada coordinación entre las diferentes representaciones de los organismos de la administración central del Estado en las localidades y un mayor control sobre los recursos del país a escala local, a lo largo de todo el territorio nacional, y así se aumentaban las facultades de la provincia con respecto al municipio. En 1962, la región apareció como un nuevo elemento en la división político-administrativa del país, lo cual constituyó un eslabón intermedio entre las provincias y los municipios, que creó una distancia

<sup>25</sup> Cfr. Carreras, Julio, *op. cit.*, p. 73.

entre el pueblo y el nivel de decisión central; así, los municipios quedaron limitados a la ejecución de servicios de carácter local. En 1966 las administraciones locales sustituyen a los antiguos órganos y se crea en los municipios un comité ejecutivo integrado por un presidente, los secretarios y los secretarios generales de las organizaciones de masa, además de diez delegados elegidos por la población en asambleas efectuadas en centros de trabajo y barrios.<sup>26</sup>

Los nuevos órganos locales del poder popular rigieron su actividad conforme a los principios de electividad, renovabilidad, revocabilidad, unidad de poder y doble subordinación, unido a la dirección económica, planificación y propiedad centralizada. Esto provocó que la provincia absorbiera al municipio y que este último quedara para la administración de los recursos y la solución de los problemas comunales.

## VI. CONSTITUCIÓN DE 1976, REFORMADA EN 1992 Y 2002.

### EL RÉGIMEN MUNICIPAL ACTUAL

Es interesante mencionar el cambio que sufrió el artículo 1o. de esta Constitución a partir de las reformas. Originalmente el artículo establecía que “la República de Cuba es un Estado socialista de obreros y campesinos y demás trabajadores manuales e intelectuales”. Después de la reforma de 1992, el artículo menciona que “Cuba es un Estado socialista de trabajadores, independiente y soberano, organizado con todos y para el bien de todos, como república unitaria y democrática, para el disfrute de la libertad política, la justicia social, el bienestar individual y colectivo y la solidaridad humana”. Es decir, después de las reformas se adicionaron los principios bajo los cuales debe regirse el Estado cubano.

Antes de la reforma de 1992, la Constitución de 1976 no hacía énfasis en el municipio, sino en las asambleas populares municipales y su comité ejecutivo. Es con la reforma como se regula de manera más específica al municipio. La reforma de 1992 amplió la base participativa del Estado cubano, con el voto directo popular para elegir a todos los representantes, y constitucionalizó la existencia de los consejos populares como parte de la asamblea municipal. La reforma le otorga a los municipios personalidad jurídica. Resulta esencial la experiencia e importancia que tiene para Cuba la descentralización. El proceso de transformación económica del país va

<sup>26</sup> *Idem.*

desarrollándose en medio de una delicada y difícil situación, que, por un lado, ha exigido ampliar el campo de las decisiones centralizadas que deben tomarse por la más alta dirección del país, y, por otro lado, abrir cada vez más espacio a las decisiones descentralizadas para propiciar adecuaciones, reacción, iniciativa y autonomía real.

A continuación se procederá al estudio del régimen municipal que existe actualmente en Cuba.

La Constitución de 1976 reformada<sup>27</sup> (CC1976) reconoce que el territorio nacional, para los fines políticos-administrativos, se divide en provincias y municipios. Define a la provincia como “la sociedad local, con personalidad jurídica a todos los efectos legales, organizada políticamente por la ley como eslabón intermedio entre el gobierno central y el municipal, en una extensión superficial equivalente a la del conjunto de municipios comprendidos en su demarcación territorial”, y al municipio como “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”.<sup>28</sup>

Las asambleas del poder popular, constituidas en las demarcaciones político-administrativas en que se divide el territorio nacional, son los órganos superiores locales del poder del Estado. Para el ejercicio de sus funciones, las asambleas locales del poder popular se apoyan en los consejos populares y en la iniciativa y amplia participación de la población y actúan en estrecha coordinación con las organizaciones de masas y sociales. Los consejos populares representan a la demarcación donde actúan y a la vez son representantes de los órganos del poder popular municipal, provincial y nacional.<sup>29</sup>

Además de regular la competencia de las asambleas provinciales, se determinan las atribuciones de las asambleas municipales del poder popular, entre las que se encuentran: cumplir y hacer cumplir las leyes; ele-

<sup>27</sup> En 1982 se dictaron normas reglamentarias de las asambleas municipales del poder popular. La Constitución de 1976 fue reformada por la Asamblea Nacional del Poder Popular en julio de 1992 (días 10, 11 y 12 de julio). Y posteriormente la última reforma constitucional se aprobó el 26 de junio del 2002 y giró en torno a la introducción en el texto de una cláusula de intangibilidad que refuerza la rigidez constitucional de la ley suprema.

<sup>28</sup> Véase artículo 102, CC1976.

<sup>29</sup> Véase artículo 103 y 104, CC1976.

gir y revocar al presidente y al vicepresidente de la asamblea; designar y sustituir al secretario de la asamblea; ejercer la fiscalización y el control de las entidades de subordinación municipal; revocar o modificar los acuerdos y disposiciones de los órganos o autoridades subordinadas a ella, que infrinjan la Constitución y las leyes; adoptar acuerdos y dictar disposiciones dentro del marco de la Constitución; designar y sustituir a los miembros de su órgano de administración a propuesta de su presidente; determinar, conforme a los principios establecidos por el consejo de ministros, la organización, funcionamiento y tareas de las entidades encargadas de realizar las actividades económicas, de producción y servicios, de salud y otras de carácter asistencial, educacionales, culturales, deportivas, de protección del medio ambiente y recreativas, que están subordinadas a su órgano de administración; proponer la creación y organización de consejos populares; aprobar el plan económico-social y el presupuesto del municipio, ajustándose a las políticas trazadas para ello por los organismos competentes de la administración central del Estado y controlar su ejecución; conocer y evaluar los informes de rendición de cuentas que le presente su órgano de administración y adoptar las decisiones pertinentes sobre ellos; fortalecer la legalidad, el orden interior y la capacidad defensiva del país, entre otras.<sup>30</sup>

En las sesiones de las asambleas locales del poder popular se requiere, para su validez, la presencia de más de la mitad del número total de sus integrantes. Sus acuerdos se adoptan por mayoría simple de votos. Las comisiones permanentes de trabajo son constituidas por las asambleas provinciales y municipales del poder popular atendiendo a los intereses específicos de su localidad. Las asambleas provinciales del poder popular se renovarán cada cinco años, que es el periodo de duración del mandato de sus delegados. Las asambleas municipales del poder popular se renovarán cada dos años y medio, que es el periodo de duración del mandato de sus delegados.<sup>31</sup>

Los delegados a las asambleas municipales del poder popular tienen los derechos y las obligaciones que les atribuyan la Constitución y las leyes, y en especial están obligados a dar a conocer a la asamblea y a la administración de la localidad las opiniones, necesidades y dificultades que les transmitan sus electores; informar a sus electores sobre la política

<sup>30</sup> Para conocer todas las atribuciones véase el artículo 106, CC1976.

<sup>31</sup> Véase artículos 108, 110 y 111, CC1976.

que sigue la asamblea y las medidas adoptadas para la solución de necesidades planteadas por la población o las dificultades que se presentan para resolverlas, y rendir cuenta periódicamente a sus electores de su gestión personal, e informar a la asamblea o a la comisión a la que pertenezcan, sobre el cumplimiento de las tareas que les hayan sido encomendadas, cuando éstas lo reclamen.<sup>32</sup> Los presidentes de las asambleas provinciales y municipales del poder popular son a la vez presidentes de los respectivos órganos de administración, y representan al Estado en sus demarcaciones territoriales.

En el artículo 119 se establece que los consejos de defensa provinciales, municipales y de las zonas de defensa se constituyen y preparan desde tiempo de paz para dirigir en los territorios respectivos, en las condiciones de estado de guerra, durante la guerra, la movilización general o el estado de emergencia, partiendo de un plan general de defensa y del papel y responsabilidad que corresponde a los consejos militares de los ejércitos. El Consejo de Defensa Nacional determina, conforme a la ley, la organización y atribuciones de estos consejos.<sup>33</sup>

Cuba se divide actualmente en 14 provincias<sup>34</sup> y 169 municipios. A manera de recapitulación mencionaré que la administración municipal es ayudada por los consejos populares, ubicados en ciudades, pueblos, barrios, poblados y zonas rurales. Están integrados por delegados electos en las circunscripciones que están dentro de su territorio. La asamblea municipal del poder popular es la máxima instancia municipal. La duración del mandato de sus integrantes electos es de dos años y medio.

### 1. *Estructura del Estado cubano*

Desde el punto de vista jurídico y legal, el Estado cubano se estructura de la siguiente forma:

La Asamblea Nacional del Poder Popular es el órgano supremo del poder del Estado. Representa y ejerce la voluntad soberana de todo el pueblo a través de los diputados elegidos en los 169 municipios, cuyo

<sup>32</sup> Artículo 114, CC1976.

<sup>33</sup> Artículo 119, CC1976.

<sup>34</sup> Pinar del Río, La Habana, Ciudad de la Habana, Matanzas, Cienfuegos, Villa Clara, Sancti Spíritus, Ciego de Ávila, Camagüey, Las Tunas, Granma, Holguín, Santiago de Cuba, Guantánamo y Municipio Especial Isla de la Juventud.

mandato tiene una duración de cinco años. La Asamblea es el único órgano de la República con potestad constituyente y legislativa. Sesiona en dos periodos ordinarios cada año de manera pública, excepto en el caso en que la propia Asamblea acuerde celebrar las sesiones a puertas cerradas por razón de interés de Estado. Los diputados al Parlamento cubano son propuestos por las organizaciones de masa y estudiantiles con que cuenta la nación. Estas propuestas son sometidas a la consideración de las asambleas municipales, que no son más que los representantes del pueblo por cada barrio. Una vez aprobada la candidatura por estas asambleas, son llevadas a la aprobación de toda la población por voto directo y secreto.

El Consejo de Estado es el órgano de la Asamblea Nacional del Poder Popular que la representa entre uno y otro periodo de sesiones, ejecuta los acuerdos de aquélla, ejerce las funciones que la Constitución le atribuye y rinde cuenta a los diputados de todas sus actividades. Tiene un carácter colegiado y, a los fines nacionales e internacionales, ostenta la suprema representación del Estado cubano. Los 31 miembros del Consejo de Estado son elegidos por la Asamblea Nacional de entre los diputados, y su mandato expira al constituirse una nueva asamblea en virtud de las renovaciones periódicas de ésta.

El Consejo de Ministros es el máximo órgano ejecutivo y administrativo y constituye el gobierno de la República, cuyos miembros aprueba la Asamblea a propuesta del presidente del Consejo de Estado. También rinde cuentas, periódicamente, de todas sus actividades ante la Asamblea Nacional del Poder Popular.

La Asamblea Provincial de poder popular es el órgano superior del poder estatal. Los delegados a estas asambleas son propuestos por las organizaciones de masa y estudiantiles y sometidas a la consideración de los delegados a las asambleas municipales, que son finalmente los que conforman las candidaturas. El pueblo en elecciones generales y través del voto directo y secreto elige a los delegados a la Asamblea Provincial del Poder Popular.

La Asamblea Municipal del Poder Popular está integrada por el cien por ciento de los delegados de circunscripción, o sea, los representantes del pueblo en cada barrio del país. Estos delegados fueron nominados en las asambleas de barrio de manera libre y elegidos por la propia población a través del voto directo y secreto en comicios parciales. Una vez constituida la asamblea municipal, sus delegados eligen al presidente y

vicepresidente y aprueban la designación del secretario. Los delegados a estos órganos locales de gobierno son elegidos para un periodo de dos años y medio, momento en que expira el mandato.

En cuanto a los *órganos locales*, se encuentra que tanto en las catorce provincias como en los 169 municipios en que se divide el territorio nacional, para los fines políticos y administrativos, se constituyen asambleas de delegados del poder popular. Estas asambleas están investidas de la más alta autoridad local para el ejercicio de las funciones estatales en sus demarcaciones respectivas.

En este sentido, la existencia de niveles de autonomía local, dotados de autonomía política y económica, permiten un mayor desarrollo del ejercicio del derecho de participación política de los ciudadanos y control por parte de estos, de la gestión pública.

## *2. Sistema electoral municipal*

La primera ley electoral dictada después de la Revolución fue la 1305, de 1976, la cual, a partir de lo establecido en la Constitución, en referéndum efectuado el 15 de febrero del propio año, rigió los procesos electorales hasta 1979. Los electores cubanos han estado acudiendo a las urnas cada dos años y medio desde 1976, para las elecciones locales.

El 29 de octubre de 1992 se creó la Ley 72, mejor conocida como Ley Electoral (LEC). En ella se regula el sistema electoral cubano. Para los efectos de este trabajo sólo se hará referencia a aquellas disposiciones que regulan el sistema electoral municipal.

En el artículo 1o. de la LEC se establece su finalidad, entre la que se encuentra la de regular la elección de los delegados a las asambleas municipales y provinciales y de los diputados a la Asamblea Nacional del Poder Popular; y la constitución de las asambleas municipales y provinciales del poder popular y la elección por éstas de sus presidentes y vicepresidentes.

De forma general, en Cuba el voto es libre, igual y secreto, y cada elector tiene derecho a un solo voto. Todo ciudadano debe estar inscrito en el registro de electores del municipio donde radique su domicilio. Todos los cubanos que hayan cumplido los dieciséis años de edad, que se encuentren en pleno goce de sus derechos políticos, tienen derecho a participar como electores en las elecciones periódicas y referendos que se convoquen.

Los delegados a las asambleas municipales del poder popular se eligen a razón de uno por cada circunscripción electoral en que, a tales efectos, se haya dividido el territorio del municipio, mediante el voto directo de los electores que tienen su domicilio en esa circunscripción.

El número de circunscripciones electorales del municipio se determina para cada elección por la comisión electoral provincial, a propuesta de la comisión electoral municipal respectiva, tomando como base que el número de delegados a elegir no sea inferior a treinta.<sup>35</sup>

La Asamblea Nacional del Poder Popular estará integrada por diputados elegidos a razón de uno por cada veinte mil habitantes de un municipio, o fracción mayor de diez mil, que es su circunscripción electoral. En el caso de que el número de habitantes de un municipio sea de treinta mil o inferior a esta cifra, se eligen siempre dos diputados. Los diputados serán elegidos por el voto directo de los electores del municipio.<sup>36</sup>

Las comisiones electorales municipales ejercen su jurisdicción en el territorio de sus respectivos municipios, tienen su sede en las cabeceras de éstos y están integradas por un presidente, un vicepresidente, un secretario y catorce vocales.<sup>37</sup>

En cada municipio se organiza el registro de electores, en el cual se inscriben todos los ciudadanos con capacidad legal para ejercer el derecho al sufragio. Para elaborar y presentar los proyectos de candidaturas de delegados a las asambleas provinciales y de diputados a la Asamblea Nacional del Poder Popular y para cubrir los cargos que eligen éstas y las asambleas municipales del poder popular se crean las comisiones de candidaturas nacional, provinciales y municipales.<sup>38</sup>

El procedimiento para las elecciones de delegados a la asamblea provincial y a la Asamblea Nacional del Poder Popular se regula por los artículos 78 a 166 de la LEC.

De esta forma se observa que el municipio tiene un papel fundamental en el sistema electoral cubano, el cual no podría operar sin los municipios.

En todos los procesos electorales que se han celebrado desde el año 1976 han participado más del 95% de los electores. Eso demuestra el interés que tiene la población cubana de participar en la vida política de su país.

<sup>35</sup> Artículo 12, LEC.

<sup>36</sup> Véase artículo 14, LEC.

<sup>37</sup> Artículo 25, LEC. Para ver las funciones de las comisiones electorales municipales véase el artículo 26, LEC.

<sup>38</sup> Artículo 53 y 67, LEC.

## VII. CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS

El municipio pone en evidencia las necesidades específicas de una sociedad, además de que puede resolverlas de forma directa e inmediata; todo ello con la finalidad de ofrecer una vida digna a los habitantes de cualquier Estado.

A pesar de ello, aún existen graves deficiencias en materia de autonomía (política, administrativa y económica, entre otras) municipal. Así pues, el municipio cubano todavía enfrenta una fuerte centralización.

La mayor o menor autonomía del municipio no debe medirse en función de la posición que guarde respecto a las provincias y al Estado, sino en función de que efectivamente pueda cumplir y satisfacer esas necesidades fundamentales o fines sociales.<sup>39</sup> Un municipio siempre debe gozar de recursos suficientes para hacer frente a esas necesidades básicas; de otra manera estaremos frente a una ficción. Si carece de dichos recursos, hay que dotárselos; si los tiene, pero son absorbidos por el Estado, se incurre en atrofiamiento.<sup>40</sup>

La doctrina germana, en autores como Stein, explicaba a la autonomía municipal como medio eficaz contra la burocratización en la gestión de intereses propios de la comunidad vecinal, a través de posibilitar a los ciudadanos la intervención directa en el ámbito donde se desarrolla su vida cotidiana.<sup>41</sup>

La Carta Europea de la Autonomía Local, en su artículo 3, define a la autonomía local como el derecho y capacidad efectivas de las entidades locales, de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes.

La Declaración de Cartagena de Indias, del 19 de noviembre de 1993, establece que la autonomía local es un derecho que se sitúa en la base misma de una estructura democrática del poder y la descentralización, y la participación de los ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos son condiciones básicas de la democracia de nuestros días.

<sup>39</sup> Ugarte Cortés, Juan, *La reforma municipal y elementos para una teoría constitucional del municipio*, México, Porrúa, 1985, p. 148.

<sup>40</sup> *Ibidem*, p. 149.

<sup>41</sup> Stein, citado por Carro Fernández Valmayor, José Luis, "El debate sobre la autonomía municipal", *Revista de Administración Pública*, núm. 147, septiembre-diciembre de 1998, p. 68.

Así, es necesario establecer la diferencia entre la autarquía y la autonomía. La primera es una facultad que se reconoce a las personas jurídicas para administrarse a sí mismas para obrar más libremente en la obtención de fines propios; se trata de una actividad paralela a la del Estado, mientras que la autonomía se define como la facultad que se reconoce a ciertas personas morales para organizarse jurídicamente, creándose su propio derecho.<sup>42</sup>

Con la finalidad de asegurar la autonomía económica del municipio cubano, se podrían retomar prácticas de otros países. Por mencionar un ejemplo, en Colombia existe el Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios, que regula claramente el porcentaje económico que le corresponde al municipio; mientras que en Brasil se aumentó la proporción financiera destinada a los municipios.

Giovanni Sartori ha señalado que las Constituciones se deben controlar a base de estímulos. Mientras mayores incentivos encuentren los ciudadanos en aquéllas, mayor será su cumplimiento fáctico.<sup>43</sup> Esto se debe buscar en Cuba y en todos los países. La finalidad es lograr la eficacia de la norma. Debemos recordar que no sólo basta con enunciar derechos, sino que también es necesario ofrecer las garantías indispensables para que dichas prerrogativas se cumplan. Reconocer derechos sólo por reconocerlos, sin pensar en la eficacia de la norma, es una proclama vacía. Y lo es más aún cuando se reconocen facultades y atribuciones al municipio, esfera directa de relación con la persona, y no se diseñan los mecanismos, estrategias y acciones necesarios para que dichas facultades y atribuciones se cumplan.

La problemática municipal requiere de un análisis global e integral, que rebasa la finalidad de este estudio.<sup>44</sup> Sólo restaría decir que para que un país progrese es necesario velar por el progreso de sus municipios, además de que ésa es la única forma de asegurar que dicho progreso sea equitativo y beneficie a toda la población de un país, y no sólo a algunos sectores.

<sup>42</sup> *Ibidem*, p. 169.

<sup>43</sup> Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada*, México, FCE, 1995, p. 220.

<sup>44</sup> Para profundizar sobre las diversas problemáticas véase Vega Hernández, José Rodolfo Arturo, "Reflexiones y propuestas para fortalecer al municipio", en Valencia Carmona, Salvador (coord.), *El municipio en México y el mundo. Primer Congreso Internacional de Derecho Municipal*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, pp. 569-586.