

Universidad Vladimir Ilich Lenin

Facultad de Ciencias Sociales y Humanísticas

Carrera de Derecho

*La organización administrativa de los órganos locales
del Poder Popular en los municipios: visión desde la
Constitución de la República.*

Autora: Daynelis Jeréz Tamayo

Tutora: MSc. Zahiria Ojeda Bello

Consultante: MS.c Kenia M. Espinosa Velázquez

*Las Tunas, junio de 2010
"Año 52 de la Revolución"*

PENSAMIENTO

“...El Estado tiene que administrarlo las masas a través de su órganos del Poder Popular...”

“...El pueblo es el dueño...”

Fidel Castro Ruz

DEDICATORIA

A mis padres, por ser mis grandes tesoros, por tanta dedicación y entrega siendo los guías incansables de mi existencia y no dejarme desfallecer, a ustedes, porque merecen ver su sueño hecho realidad.

A mi hermano Dailier por ser mi fuente de inspiración y demostrarme que los sacrificios conllevan a grandes logros.

A mis tíos Juana y Humberto por su apoyo incondicional y ser testigos de mis días de desesperación aún en los momentos más difíciles.

A mi prima Ana Cecilia, por estar tan pendiente de mi a pesar de las dificultades.

A mis compañeros de aula Esmel, Leonela, Yaumara y Anays por compartir a mi lado momentos de risas, llantos y desilusiones, convirtiéndose en partes inseparables de este fin.

A todos aquellos que sientan suyo el resultado de este trabajo.

AGRADECIMIENTOS

Al Doctor Carlos Manuel Villabella Armengol por el tiempo dedicado y la disposición de ayuda brindada en todo momento.

Al MSc. Eugenio Castellanos Cisneros por sus oportunas aclaraciones para el fruto de esta investigación.

RESUMEN

La presente investigación aborda el tema de las insuficiencias funcionales en la organización administrativa de los órganos locales del Poder Popular en los municipios: una visión desde la Constitución de la República, persiguiendo como objetivo general fundamentar las insuficiencias funcionales de los órganos locales del Poder Popular en los municipios. Como objetivos específicos nos proponemos los siguientes: analizar en el plano teórico-histórico la organización administrativa de los órganos locales municipales del Poder Popular a partir del estudio de este elemento en la Constitución de la República y el Estado cubanos, valorar partiendo del estudio de cada uno de los cuerpos constitucionales que han regido en Cuba, la evolución experimentada por la organización administrativa y la trascendencia jurídica de la Constitución de 1976 con su reforma en el ámbito de la organización administrativa municipal y explicar las insuficiencias en el funcionamiento de la organización administrativa municipal. Asimismo utilizamos los siguientes métodos: método teórico jurídico, método de análisis histórico, el de estudio comparado y el exegético analítico, aplicando como técnicas el análisis bibliográfico, la entrevista y la encuesta. El trabajo consta de dos capítulos, el primero titulado “Constitución, Estado y Administración: visión histórica doctrinal y de estudio comparado”, donde pretendemos dejar sentadas las categorías en torno a las cuales se mueve la organización administrativa y un segundo capítulo que lleva por nombre “La organización administrativa de los municipios en la Constitución de 1976”, a partir del cual se realiza un análisis de esta institución en el ámbito local municipal tomando como base a la Constitución y otras normativas derivadas de ella teniendo como resultado las insuficiencias en el funcionamiento de esta institución y las propuestas para su erradicación.

SUMMARY

This research addresses the issue of functional deficiencies in the administrative organization of local organs of Popular Power in municipalities: a view from the Constitution of the Republic, seeking to substantiate the general objective functional inadequacies of the local organs of People's Power municipalities. The specific objectives we propose the following: to analyze the theoretical and historical administrative organization of local municipal bodies of the People from the study of this element in the Constitution of the Republic and the Cuban state, value from the study of each one of the constitutional bodies that have governed in Cuba, the evolution of the administrative and legal significance of the 1976 Constitution with reforms in the local administrative organization, explain the shortcomings in the functioning of local administrative organization. We also use the following methods: Method legal theory, method of historical analysis of comparative study and exegetical analytical techniques applied as literature analysis, interviews and the survey. The work consists of two chapters, the first entitled "Constitution, State and Management: historical overview and comparative study of doctrine", where we aim to lay down the categories around which moves the administrative organization and another section that is called "The administrative organization of the municipalities in the 1976 Constitution," from which an analysis of this institution in the local area municipal basis to the Constitution and other legislation arising from it resulting in deficiencies in the operation of this institution and the proposals for its eradication.

INDICE

INTRODUCCIÓN	1
Capítulo 1: Constitución, Estado y Administración: visión histórica doctrinal y de estudio comparado.	5
1.1: Constitución y Estado: consideraciones generales.	5
1.2: El Estado y la Administración como elementos indisolublemente ligados.....	10
1.3: El Derecho Constitucional y su relación con el Derecho Administrativo.....	16
1.4: La organización administrativa: análisis histórico – doctrinal.	18
1.4.1: Principios de la organización administrativa.....	22
Capítulo 2: Los órganos locales del Poder Popular en los municipios y su funcionamiento a partir de la Constitución de la República.	26
2.1: Análisis comparado en las Constituciones cubanas de la organización administrativa en los municipios.....	26
2.2: Premisas fundamentales para la creación de los órganos locales del Poder Popular.....	34
2.3: La Constitución de 1976 y su reforma de 1992. Pasos esenciales en el desarrollo local.....	37
2.3.1: Análisis de la Resolución del IV Congreso del PCC respecto a los órganos locales del Poder Popular.....	40
2.4: Funciones de los órganos locales desde una perspectiva administrativa.	45
2.5: Insuficiencias funcionales en la organización administrativa de los órganos locales del Poder Popular en los municipios.	51
CONCLUSIONES	57
RECOMENDACIONES	59
BIBLIOGRAFÍA	60
ANEXOS	63

INTRODUCCIÓN

En el transcurso de los años, se han obtenido avances en el funcionamiento integral de los órganos locales del Poder Popular, entre otros motivos, por existir un mayor grado de conocimiento sobre la importancia de las funciones y atribuciones de sus respectivas Asambleas como órganos superiores locales del poder del Estado.

En nuestros días emerge el municipio como la sociedad local en la que, políticamente organizada fluctúan los valores que fomentan y nutren a los órganos superiores del Estado, en su quehacer diario de lograr una estructura coherente que se corresponda con las necesidades sociales y resuelva los problemas de cada comunidad.

Los municipios son los espacios de participación oficial que expresan más directamente el funcionamiento e integración de los elementos del sistema político cubano, de ahí que sea de vital importancia el perfeccionamiento jurídico de esta instancia de gobierno, en correspondencia con la autoridad que le confiere la normativa constitucional, en la que juega un papel fundamental la organización administrativa que respecto a él existe y su funcionamiento, como respuesta al rescate de la esencia del Poder Popular y el incremento de la participación ciudadana en las tareas de la edificación socialista.

Con la constitución de los órganos del Poder Popular se definieron conceptos, formas y métodos de trabajo para el ejercicio de sus atribuciones y funcionamiento, los que en ocasiones no se han aplicado sistemáticamente o se han simplificado inadecuadamente, por lo que resulta necesario analizar el conjunto de insuficiencias que impiden el desarrollo municipal como base para la canalización de una organización administrativa que verdaderamente responda a los intereses del pueblo.

No obstante los avances, el momento es propicio para impulsar el perfeccionamiento del trabajo de los órganos locales del Poder Popular , así como profundizar en los mecanismos utilizados en los aspectos que aún no se alcanzan los resultados esperados.

No pocos han sido los trabajos investigativos que, inspirados en el papel que en la actualidad ostentan los municipios, se han dirigido al estudio del quehacer de sus órganos locales, no obstante, ninguno de ellos ha interiorizado en las insuficiencias que

presenta , ni siquiera se han referido a ellas siendo pocas las recomendaciones que reciben los directivos de éstos órganos por los autores, para la eliminación de los acuciantes problemas que acechan, por lo que no basta solamente mirar desde fuera el accionar de cada uno de los órganos locales sino también proponer soluciones para enfrentar sus dificultades.

Conocer la organización administrativa de la que queda desglosado todo el sistema organizacional amerita interés esencial, además de ser necesario para poder entender las acciones del Estado con los integrantes de la sociedad y la forma de trazar las políticas públicas en búsqueda de soluciones pertinentes y el conocimiento por parte del individuo de los órganos administrativos responsables de cada una de las tareas de las que él forma parte; pero mucho más lo es entender el funcionamiento de la organización administrativa en los municipios, la evolución de éstas en nuestras Constituciones y el por qué de su regulación como vía para una mejor comprensión del resultado que se quiere lograr con ella.

Por lo tanto, resulta perceptible la utilidad que muestra el tema en la actualidad en que conociendo nuestra organización administrativa local y reconociendo la posibilidad de que con el decursar del tiempo, ésta se perfeccione más será punto de partida para activar las potencialidades de las comunidades en los desarrollos municipales, de cara a las actuales circunstancias, propiciando las capacidades de autogestión y planificación desde la base.

Teniendo en cuenta las razones anteriormente expuestas el **título** de nuestro trabajo es: La organización administrativa de los órganos locales del Poder Popular en los municipios: visión desde la Constitución de la República.

Asimismo, tomando como referencia la utilidad del tema en la actualidad nos hemos propuesto el siguiente **problema científico**: Insuficiencias funcionales en la organización administrativa de los órganos locales del Poder Popular en los municipios.

A partir del problema planteado establecemos la siguiente **hipótesis**: Se puede perfeccionar el desempeño de los órganos locales del Poder Popular en los municipios, si se tienen en cuenta sus insuficiencias funcionales.

Con nuestra investigación perseguimos como **objetivo general**: Fundamentar las insuficiencias funcionales de los órganos locales del Poder Popular en los municipios.

Igualmente, para coadyuvar a la consecución de este objetivo proponemos los **objetivos específicos** que a continuación mostramos:

1. Analizar en el plano teórico-histórico la organización administrativa de los órganos locales municipales del Poder Popular a partir del estudio de este elemento en la Constitución de la República y el Estado cubanos.
2. Valorar partiendo del estudio de cada uno de los cuerpos constitucionales que han regido en Cuba, la evolución experimentada por la organización administrativa y la trascendencia jurídica de la Constitución de 1976 con su reforma en el ámbito de la organización administrativa en los municipios.
3. Estudiar las funciones de los órganos locales del Poder Popular a través de las normativas principales que rigen el actuar de los mismos.
4. Explicar las insuficiencias funcionales de la organización administrativa de los órganos del Poder Popular en los municipios.

Para el logro de los fines propuestos utilizamos los siguientes **métodos**:

1. Método teórico jurídico para dejar sentado el ámbito conceptual dentro del cual se mueven las categorías objeto de la investigación, como vía de asegurar su comprensión y conjuntamente con ello el establecimiento de sus contenidos.
2. Método de análisis histórico que permitirá analizar la evolución histórica que en el ámbito nacional ha tenido, la organización administrativa.
3. Método histórico lógico para evaluar de forma cronológica y ordenada el progreso de la organización administrativa en nuestras constituciones.
4. Método de estudio comparado con el propósito de analizar la regulación de la organización administrativa municipal en las Constituciones cubanas como vía para una comprensión adecuada de la que establecida actualmente.

5. Método exegético analítico para analizar la Constitución cubana de 1976 y otras regulaciones complementarias que establecen los elementos caracterizadores de la organización administrativa en los órganos locales municipales.

Las técnicas empleadas resultaron ser:

1. Análisis bibliográfico que se utilizará para profundizar en el plano doctrinal, histórico e incluso legislativo en los aspectos objeto de investigación.
2. Consulta a expertos permitirá acopiar información necesaria sobre la organización administrativa dado el grado de experiencia y conocimiento que diferentes funcionarios, operadores del derecho y especialistas del tema tienen al respecto.
3. Encuesta con el objetivo de conocer las opiniones que respecto al tema poseen los delegados y los funcionarios intervinientes en la organización administrativa.

Capítulo 1: Constitución, Estado y Administración: visión histórica doctrinal y de estudio comparado.

1.1: Constitución y Estado: consideraciones generales.

En el campo de la Teoría General del Derecho, el término Constitución es generalmente usado para designar el conjunto de normas fundamentales que identifican o caracterizan a cualquier ordenamiento jurídico.

Constitución es un vocablo que la ciencia jurídica toma de la lingüística para denominar al documento que transcribe las instituciones, conceptos y principios que una sociedad determinada pacta erigir como superiores de su existencia, emergiendo así en aspecto sociológico total de una nación, en vértice del ordenamiento jurídico de un país y en vórtice del poder político.¹

El término Constitución adoptado por la ciencia del Derecho Constitucional moderno es tomado del derecho de la antigua Roma, y se llamaba así a las disposiciones del poder imperial supremo. Se atribuye a Aristóteles haber dicho que la Constitución es la organización del Estado, pero lo cierto es que la expresión en su concepción actual de conjunto de normas jurídicas que refrendan las bases del sistema social y económico y de la organización política de la sociedad, es utilizada por primera vez por los ideólogos de la burguesía.²

La mayor parte de las definiciones actuales de los ideólogos de la burguesía, del término Constitución, son formales, algunas van de la afirmación de que es un código cuya función es la organización de un Estado, hasta la de “que es el sistema general por el que la comunidad ha admitido ser gobernada” y que es un complejo normativo en el que de manera sistemática se establecen las funciones del Estado y se regulan los órganos, el ámbito de sus competencias y las relaciones entre ellos.

Se adjudica al ideólogo del socialismo pequeño burgués Ferdinand Lasalle la paternidad del análisis crítico del término, a partir de la famosa conferencia pronunciada en abril de 1862 en Berlín, bajo el sugestivo título de “¿Qué es la Constitución?”. Sin embargo, mucho antes de Lasalle, Marx y Engels habían dado los

¹Villabella Armengol, Carlos Manuel: Historia Constitucional y poder político en Cuba, p. 1.

² Pérez Hernández, Lissette y Martha Prieto Valdés: Temas de Derecho Constitucional Cubano, pp. 16 y 17.

elementos básicos para el análisis del término, e incluso teóricos no marxistas han intentado darle interpretaciones económicas, como Charles Beard en su “Interpretación económica de la Constitución de los Estados Unidos”, publicada en 1913, donde la calificó de documento económico preparado con soberbia habilidad. Es Marx quien sienta las bases para el análisis científico del término Constitución. Baste solo mencionar el discurso pronunciado durante el proceso entablado contra la Nueva Gaceta Renana, al esclarecer el problema de la correlación entre la Revolución y el Derecho , precisando la cuestión de la relación entre las leyes y las relaciones sociales reales, las que requieren una regulación jurídica.³

A partir de los postulados básicos del marxismo- leninismo, la ciencia del Derecho Constitucional estudia la esencia de la Constitución, su surgimiento y su papel en la vida de la sociedad y del Estado.

Consideramos certero afiliarnos al concepto de que la Constitución es un acto jurídico, un sistema de normas, pero es ante todo un fenómeno social, es la ley que determina la esencia del poder del Estado en la sociedad y establece la situación del individuo con respecto al mismo, o sea, que cuantos intereses se manifiesten en la sociedad se vean reflejados por las pragmáticas de la Constitución, la cual regula la organización del Estado y el ejercicio del poder estatal, así como la producción normativa.

Precisamente por eso, la Constitución es la Ley Fundamental de todo Estado. Acorde con lo anterior, ha adquirido diferentes denominaciones como: Ley de Leyes, Ley Suprema, Carta Magna, Ley Orgánica Principal, Código de Organización Estatal, etcétera.

La existencia de las Constituciones, las definiciones que sobre ellas han sido establecidas, así como su eficacia, constituyen un reflejo de la relación entre las fuerzas políticas participantes en el mecanismo de poder y aquellas que luchan por ascender; ellas son producto de las conquistas alcanzadas por los sectores victoriosos, de los que han incidido directamente en el logro del equilibrio social redactando la Constitución y dirigiéndola a toda la sociedad; son resultado de imposiciones, alternancias , negociaciones y con ella definen jurídicamente las nociones básicas

³ Ibidem, pp. 17 y 18.

acerca de la organización política, social, económica y jurídica de la vida humana en determinado país.

Una Constitución es la expresión jurídica de la distribución real del poder, de la correlación de fuerzas entre las clases y los grupos sociales; como Ley Fundamental del Estado organiza la voluntad de la clase dominante, defendiendo de ese modo sus intereses, voluntad ésta que se proyecta en los aspectos fundamentales del aparato estatal, al determinar los principios de la organización de la sociedad y del Estado, al disponer los derechos, deberes y garantías de los ciudadanos, así como los principios por los que se regirá la vigencia del ordenamiento jurídico que se implanta.

No resultará en modo alguno ocioso, recordar que la Constitución constituye fuente de Derecho, pues su estudio no puede estar alejado del quehacer político, ya que todo texto fundamental pretende encauzar los fenómenos políticos, motivo por el cual la perspectiva jurídica debe nacer respondiendo ideales que son producto de luchas políticas en aras de alcanzar mejoras económicas y sociales. Las Constituciones son el centro de la pirámide normativa, no sólo por su valor jurídico, sino por la expresión de poder que en ellas subyace al ser resultado directo de la voluntad constituyente y de la soberanía que ésta expresa.

En tal sentido, su supremacía ha de manifestarse no sólo en el plano doctrinal, sino también en el jurídico-formal y básicamente en el material, o lo que es lo mismo, en el espacio funcional de los sistemas de órganos estatales y de poder que en esa sociedad existen. Es, entonces, no sólo el conjunto de normas básicas y superiores que contiene los principios rectores del ordenamiento jurídico y las normas jurídicas de mayor jerarquía, sino que cuenta con la fuerza normativa capaz de derogar a aquellas normas inferiores que la contradigan. Toda Constitución, vista como fenómeno jurídico, es un conjunto de normas de Derecho que regulan el ejercicio del poder. Se considera la norma fundamental y tiene una jerarquía superior con respecto al resto de las disposiciones normativas emanadas de cualquier órgano del Estado.

Nosotros pensamos que la Constitución es, además, una categoría clasista que expresa los intereses de la clase dominante, estableciendo las formas de propiedad, los principios fundamentales de la actividad y organización de los órganos del Estado, y

del sistema de economía de un país en el momento que es dictada. De ahí que la Constitución es un importante documento político, y como ley de leyes no lo es tanto porque sea un pacto supremo que hay que respetar, sino porque contiene elementos absolutamente superiores al derecho positivo, naturales e indiscutibles de la organización social.⁴ Es la resultante de un paralelogramo de fuerzas políticas, económicas y sociales que actúan en el momento de su adopción, un reflejo del orden social existente, de la posición que ocupan unas u otras clases o capas sociales, pues a través de sus postulados se refrendan jurídicamente la dictadura de la clase dominante y los fundamentos y principios del sistema socioeconómico vigente.

El hecho de que una Constitución tenga como objetivo principal organizar las instituciones del Estado y garantizar los derechos de los ciudadanos, deja clara su vocación para convertirse en la norma fundamental del ordenamiento jurídico ostentando un carácter de norma suprallegal, en virtud del cual no puede ser alterada o reformada mediante los procedimientos ordinarios de creación y modificación de las normas con rango de ley; solo podrá reformarse mediante un procedimiento especial, todo lo cual deja sentado el papel cimero de la Constitución como ley superior de un Estado.

Estado y Constitución: necesaria relación.

Los autores burgueses más modernos definen con frecuencia al Estado como una unidad sociopolítica total que cumple las mismas funciones que otras organizaciones sociales, y que solo se diferencia porque las cumple mediante agencias más especializadas.⁵

El Estado como instrumento de dominación y superestructura política es, a la vez, un conjunto de órganos de fuerza y dirección clasista, es el aparato, maquinaria o mecanismo a través del cual se impone una voluntad clasista, mediante la combinación de la coerción y el consenso activo de los gobernados. Estos dos momentos del fenómeno estatal se encuentran indisolublemente vinculados entre sí, el ejercicio de

⁴ Colomer Viadel, Antonio: Estudios Constitucionales, pp. 28-30.

⁵ O.ZHIDKOV, V. y CHIRKIN, YU. YUDIN: Fundamentos de la teoría socialista del Estado y el Derecho, p. 54.

uno si bien puede definirse, no puede independizarse totalmente del otro. No obstante lo anterior, si el primero –coerción, fuerza, dictadura, imposición-, es necesario para garantizar el establecimiento y la consecución del status que le interesa salvaguardar a la clase o grupos dominantes y alcanzar sus fines, el segundo –dirección, consenso, hegemonía-, es imprescindible para propiciar la participación de las masas en la gestión sociopolítica, lograr su incorporación al poder político, obtener la aceptación de su dominación política y conquistar la legitimidad del Estado y del sistema político que como clase ella hace prevalecer.

El Estado como conjunto de órganos forma una estructura coherente, un sistema de órganos, diferenciables entre sí por el carácter que poseen en dependencia de las funciones que han de cumplir para la realización de los fines de la voluntad política predominante. En tal sentido, entre los órganos del Estado, pueden diferenciarse los de carácter o función representativa, ejecutiva, administrativa, judiciales, fiscales, de control, de defensa y otros.

La Constitución, por su parte, es el documento superlegal por excelencia que contiene la vida misma de una sociedad, de un Estado, el reflejo político de la voluntad de clases imperante, de ahí que sus relaciones con el Estado se encuentren sumamente arraigadas a las propias funciones que tanto una como otro desempeñan en aras del desarrollo de un país.

La Constitución es la que expresa las funciones del Estado en cada país, las características de los órganos subordinados a él, los principios sobre los que se sustenta su actuar, la supremacía con que actúa y el poder para ser un órgano de coerción, las relaciones que los individuos establecen con la sociedad y el Estado; sin embargo, es este último, el encargado de elaborar la Constitución respondiendo a los intereses de la clase económicamente dominante y representado por el órgano determinado con potestad legislativa.

Según un texto del Derecho Constitucional Soviético, publicado en Moscú en 1983, por un colectivo de autores encabezado por la profesora E.I.Kozlova, la Constitución tiene 3 funciones fundamentales: política, jurídica e ideológica.⁶ La función política la expresa

⁶ Peraza Chapeau, José D: Derecho Constitucional General y Comparado, p. 9.

en su carácter clasista, la clase que tiene el poder político plasma en la Constitución sus conquistas al propender a la estabilización de las relaciones de clase. La función jurídica se refleja en que la Constitución es el centro de todo el sistema jurídico, establece los principios más importantes y es el punto de partida para todas las ramas del Derecho, siendo con ello la norma básica y central del sistema. La tercera función apuntala la organización del Estado, su régimen político, la estructura y organización del poder y contribuye con esto que la ideología jurídica tenga una carga ideológica al corporizar la ley en la sociedad de clases, formando parte del cuerpo ideológico el que a su vez es un importante mecanismo de dominación.

Las funciones mencionadas anteriormente no pueden ser llevadas a cabo con efectividad si el Estado no afianza la ideología del pueblo y promueve la participación activa de las masas populares en las tareas de la edificación del sistema, si no realiza la voluntad del pueblo trabajador y asegura el avance educacional, científico y cultural del país. Así queda demostrado que para un Estado, tener una Constitución es una necesidad y un deber insoslayable que queda materializado en el hecho de que él mismo, para poder existir como órgano, tiene que estar reflejado en una Constitución.

De todo esto se evidencia que la Constitución es un hecho jurídico, y como instrumento jurídico es un fenómeno de poder que tutela jurídicamente el régimen socioeconómico y político imperante, define respecto al Estado su estructura, atribuciones y limitaciones de sus órganos para el ejercicio y las vías de acceso al poder; respecto a los ciudadanos las garantías para hacer efectivos la realización de sus derechos, así como las formas básicas de participación popular en la gestión sociopolítica y estatal. He aquí la significación de una Constitución para cualquier Estado pues él mismo crea las normas basándose en la Constitución, pues esta es el presupuesto inviolable de la legalidad de las demás leyes.

1.2: El Estado y la Administración como elementos indisolublemente ligados.

En el actuar de la supraestructura política desempeña un importante papel la Administración Pública, por medio de la cual el Estado realiza una de sus más importantes funciones. El Estado se desenvuelve a través de actividades susceptibles de diferenciación y para llegar a comprender el papel de la Administración Pública,

precisa determinar cuáles son esas funciones, su alcance y contenido, ya que es la Administración Pública, la encargada de hacer fluctuar la función administrativa que tiene a cargo el Estado.

No han sido pocos los autores que han mantenido, inspirados en las ideas que en el siglo XVIII expuso Montesquieu, la existencia de la tripartición de las funciones estatales. Desde luego, los administrativistas modernos burgueses, niegan la validez de la tríada montasqueyana de los "poderes", del Estado, pero muchos se plantean que todo análisis de esas funciones desemboca, o bien en la elaboración de normas jurídicas, o en la aplicación de esas normas a casos concretos, o en la decisión de los conflictos que sobrevengan entre los ciudadanos o entre estos y la sociedad.⁷

Ahora bien, si la existencia de esas tres clases de funciones no pueden ignorarse y aún en las nuevas formas de organización política todas ellas subsisten, objetivamente analizado el actuar del Estado moderno, se destacan otras tareas que desarrolla para el logro de sus fines, tareas como la política y la administrativa que se apartan, en su caracterización, de las funciones clásicas: legislativa, jurisdiccional y ejecutiva, para configurarse con caracteres definidos y firmes, como funciones disímiles a las nombradas.

Las funciones del Estado expresan la esencia de clase en la solución de las tareas fundamentales que tiene planteadas. Cada función se orienta a resolver, ante todo, las exigencias de la colectividad, debe tenerse en cuenta que todas las funciones del Estado están interrelacionadas, se encuentran en unidad orgánica.

Conforme a lo establecido hasta aquí, analicemos a continuación las funciones que el Estado desarrolla.

Funciones del Estado.

Política: Se dirige a determinar cuáles son las líneas de orientación que deberán seguir en su desarrollo las instituciones estatales para cumplimentar los fines de la actividad estatal; es por ello que a esta función se subordinan todas las demás funciones. Cada país posee un centro rector de su política, un centro impulsor que señala la ruta por la

⁷Garcini Guerra, Héctor: Derecho Administrativo, p.10.

que hay que marchar, cuáles son las metas que deben alcanzarse, los medios capaces de viabilizar los objetivos propuestos y de acuerdo con la base económica en que la sociedad se sienta, elegir la forma de acción a emplear.

Legislativa: encaminada a crear el Derecho mediante el ejercicio de la potestad legislativa. Establece de manera general y obligatoria las normas por las que deben conducirse los integrantes del grupo social y la propia organización que esa sociedad adopta pues los preceptos jurídicos que el Estado crea no podrán ser objeto de reglamentación diferente por parte de ninguna autoridad administrativa, ya que el órgano legislativo se apropia de las materias que desee legislar.

Jurisdiccional: Esta función es realizada por los Tribunales y se caracteriza por fijar el sentido de la ley y el alcance de su aplicación, según el caso sometido a su conocimiento. Dicha función impone a los tribunales el deber de resolver y conocer sobre las cuestiones que se someten a su conocimiento, impuesto por ley, traduciéndose en la posibilidad de que cada una de las decisiones jurisdiccionales sean creadoras de derecho.

Ejecutiva: No es más que la ejecución y aplicación de las normas jurídicas, pero para comprender mejor esta función del Estado es necesario basarse en el contenido y alcance de la función legislativa, ya que esta por sí sola, pese a su trascendencia, no es capaz de alcanzar los resultados materiales que el ejercicio propone. Una vez que es creada la norma debe ser debidamente ejecutada, puesta en práctica, para que pueda surtir plenos efectos jurídicos y obtener resultados; de lo contrario, a ley se convierte en letra muerta.

Administrativa: Es la gestión de acciones para dar satisfacción a las necesidades colectivas de los ciudadanos, dentro del marco de las directivas fijadas por los gobernantes, aquí la Administración se hace no solo ejecutora de la Ley sino también creadora de normas, toda vez que debe adaptarse a las necesidades cambiantes que se producen por las variables condiciones objetivas. La Administración a diferencia de la potestad del legislador, tiene límites en cuanto a las materias que hará objeto de regulación pues estas tienen que tener relación con su actividad administrativa. Esta función administrativa la realiza el Estado a través de la Administración Pública,

encargada de organizar, de centrar ordenadamente los medios económicos de cada esfera interviniendo de forma intensa en la vida social.

Al establecer un concepto de Administración Pública hay que considerarla no sólo en su estructura, sino también en sus finalidades, para así poder alcanzar una comprensión integral de ésta, que se contempla en los actos que exterioriza y el contenido de la función que como parte del Estado realiza siendo ella; el conjunto de órganos y organismos coordinados entre sí que se dirigen a la administración de todos y cada una de los planos que se manifiestan en una sociedad, desarrollando la actividad administrativa encomendada por el Estado y siguiendo los mismos requisitos que el resto de los órganos estatales, siendo precisamente la función administrativa del Estado la que muestra la interconexión que tiene con la Administración Pública.

La actividad administrativa se extiende y se diversifica al máximo y puede decirse que no existe un solo aspecto de la vida social en el que no intervenga la Administración, presentándose en un doble aspecto: como sujeto es un complejo de órganos, armónicamente constituido, unido por relaciones jerárquicas y de coordinación. En su objeto, es acción, actividad encaminada a cumplir finalidades estatales, dependiendo de las consideraciones que se tengan del Estado. Por su propia naturaleza, la Administración Pública desarrolla una actividad material y objetivamente administrativa, de alcance individual y concreto, tendiente a satisfacer, en forma inmediata, las necesidades de bien común o de interés público, cuya concreción resulta indispensable en toda comunidad jurídicamente organizada.⁸

El Dr. Héctor Garcini Guerra, en su libro de Derecho Administrativo, publicado por la Editorial Pueblo y Educación en 1986, página 18, expone que los fines primordiales de nuestra Administración Pública son:

- ✓ Asegurar la satisfacción de las necesidades de la sociedad.
- ✓ Fortalece la defensa de la Patria frente a las agresiones externas y salvaguarda el orden interno;
- ✓ Protege y desarrolla la propiedad socialista;

⁸ Cassagne, Juan Carlos: Derecho Administrativo, p. 11.

- ✓ Garantiza los derechos y los legítimos intereses de los ciudadanos;
- ✓ Estimula el cumplimiento de sus deberes mediante la educación político-ideológica del pueblo;
- ✓ Educa a las masas populares en un espíritu de disciplina consciente y de actitud comunista ante el trabajo;
- ✓ Fomenta la solidaridad con los movimientos de liberación nacional de todos los pueblos oprimidos y la colaboración fraternal con los demás países socialistas;
- ✓ Se enfrenta a las conductas antisociales y reprime y trata de reeducar a los que realizan actos de ese tipo;
- ✓ Asegura el control de la medida del trabajo y del consumo y
- ✓ Lleva a cabo, en fin, todas las tareas que requiere la construcción del socialismo.

Lo anterior se traduce de la forma siguiente: los fines que cumple la Administración Pública no pueden solamente estar destinados al ejercicio de la actividad administrativa y la satisfacción de las necesidades de la colectividad, sino también a propiciar el avance del sistema vigente, a contribuir al impulso de la conciencia nacional, a garantizar derechos de todo tipo, pues es un conjunto de órganos y organismos que tienen como base impulsora al Estado. Las ideas expuestas con anterioridad dejan ver con más claridad la relación del Estado con la Administración Pública pues lo que entendamos como Administración Pública dependerá esencialmente de cómo consideramos al Estado.

Es la forma más amplia de la actividad del mismo que en el proceso de las actividades ejecutivas y administrativas es la que ocasiona el establecimiento de relaciones entre los órganos del Estado, administrándolos, entre sí y con los particulares, así como con las organizaciones sociales o de masas que requieren una regulación jurídica, la que debe extenderse a la organización, atribuciones, funciones y responsabilidades de los órganos ejecutivos y administrativos del Estado. Pese a sus múltiples actividades, la Administración tiene que seguir constituyendo una estructura armónica, como

manifestación de la vida estatal llamada a hacer realidad los cometidos del Estado, determinados por la realidad político-económica de éste. Penetra en el orden social, y así, el obrar administrativo requiere para ser eficaz, nuevas estructuras jurídicas creadas por el propio Estado y que le permitan obtener un mayor o menor alcance de su actividad administrativa.

Los órganos administrativos son los encargados de cumplimentar las finalidades estatales, de poner en práctica las funciones básicas y constituyen la Administración del Estado. El conjunto de los órganos ejecutivos y administrativos constituyen una parte importante del todo que es el Estado, necesario para el ejercicio legítimo del poder. Ambos tipos de órganos son generalmente designados y deben responder por sus actos y decisiones ante los órganos representativos sin obviar la posibilidad de proceso judicial en dependencia de la envergadura de los hechos.

Administración en cambio transgrede el ámbito orientador para enmarcarse en una sola esfera de actuación: la administrativa, la cual se centra en dirigir la institución, en disponer, organizar y ordenar cuestiones económicas que se salen del marco de dirección, concretándose en ello. Es preciso aclarar que tanto los órganos representativos, ejecutivos como los administrativos forman parte del Estado como centro unificador, solo que esta diferenciación se dirige a su quehacer funcional, distinto cada cual por las funciones específicas que le han sido encomendadas. El Estado es un todo, una ficción con la que se denomina al conjunto de órganos que lo forman.

El funcionamiento del sistema de órganos de la Administración Pública, depende primariamente del funcionamiento individual de cada uno de los elementos que lo integran, pero en última instancia del funcionamiento concertado y armónico de todos esos elementos como formación íntegra, en la multiplicidad de conexiones que expresen. Todo este conjunto de elementos que integran la Administración Pública, en cuanto constituye organización, reflejará las relaciones, necesidades, métodos y disfunciones comunes a cualquier organización, así como los criterios y estudios que sobre las organizaciones se han desarrollado.

1.3: El Derecho Constitucional y su relación con el Derecho Administrativo.

Se considera que existe el Derecho como ciencia especializada y este no puede tener carácter independiente con respecto a otras ciencias, ni en su relación con otras ya que el Derecho es uno y está integrado por ramas o partes que constituyen ese todo. Sus fines son similares y ante esta similitud no puede haber independencia por lo que se considera que existe relaciones entre las distintas ramas del Derecho y de este con otras ciencias.

Al establecer un concepto de Derecho Administrativo podemos decir que es aquella rama jurídica que se encarga de fijar los principios y analizar las normas que se orientan a la regulación de las relaciones sociales que se producen en la organización y en la actividad de la administración del Estado considerada en todas sus esferas tanto nacional como local.⁹

En cuanto a su relación con el Derecho Constitucional, se dice que esta relación es muy íntima ya que el Derecho Constitucional estudia la ciencia del sistema del Derecho Administrativo, en él se encuentran las denominaciones de los capítulos del Derecho Administrativo; uno es el prefacio obligado del otro porque el Derecho Constitucional estudia los órganos del Estado y el Derecho Administrativo la acción de éstos. Por la estrecha relación que existe entre ellos se puede decir que el Derecho Constitucional orienta al Derecho Administrativo.¹⁰

El Derecho Constitucional no solo lleva en sí disposiciones limitativas del actuar de la Administración, en ocasiones es la norma superior autorizante de determinados actos que puede realizar ese ente. La Constitución se convierte en norma básica que traza el carácter de la actividad de la Administración Pública, en estrecha vinculación con el pensamiento sociopolítico que domina la letra y el espíritu de la primera. El estudio de las reglas conductuales constituye la materia del Derecho Constitucional que, por lo tanto, consideramos, puede ser definido como la rama del Derecho que organiza el Estado y establece las normas fundamentales de sus relaciones con los individuos; además de regular el actuar de cada uno de los órganos que lo integran.

⁹ Garcini Guerra, Héctor: Derecho Administrativo, p. 33.

¹⁰Ibidem,p.32.

Para la mayor parte de los autores resulta muy difícil hacer una demarcación precisa entre los respectivos dominios de ambas materias debido a la íntima relación que los une. Algunos han llegado a plantear que existe identidad entre el Derecho Administrativo y el Derecho Constitucional señalando que son normas jurídicas referentes al Estado, pero nosotros consideramos necesario aclarar, que a pesar de sus relaciones, constituyen ramas diferentes porque el Derecho Constitucional estudia la organización general del Estado, mientras que el Derecho Administrativo, la organización administrativa de éste. La mayoría de los administrativistas estiman que sí existen diferencias entre ambas ramas del Derecho.

Para demostrarlo se han señalado varios elementos diferenciales:¹¹

- El Derecho Constitucional posee normas estáticas mientras que las normas del Derecho Administrativo son dinámicas.
- Otros plantean que el D. Constitucional estudia la anatomía del Estado mientras que el Derecho Administrativo estudia sus funciones.
- Otros, coincidentemente con los anteriores, opinan que el Derecho Constitucional estudia los órganos del Estado y el Derecho Administrativo la acción de estos.
- Un último criterio se refiere a la diferencia de gradación jurídica por la que el Derecho Constitucional da directrices y orientaciones que el Derecho Administrativo por lo general no las ofrece. Hay una relación, por esto, de dependencia del D. Administrativo con el D. Constitucional.

De todas las ramas del Derecho, ninguna está más estrechamente ligada al Derecho Administrativo que el Derecho Constitucional; cada temática que trate el Derecho Administrativo, se ha dicho, está encabezada por una introducción de Derecho Constitucional. Constitución y Administración se influyen recíprocamente; porque es la Constitución la que le brinda existencia a la Administración, puesto a que la primera define el carácter de la segunda. La Constitución es el ordenamiento fundamental del Estado; la Administración es un órgano jurídico de ese Estado. La función administrativa es una actividad que se realiza dentro del marco y las directivas básicas

¹¹ Idem.

fijadas por aquella norma suprema. Por su jerarquía, es la fuente más importante de todo el Derecho, particularmente para el Derecho Administrativo, cuyo actuar se fundamenta en los principios y normas constitucionales.

En la Constitución hay estructuración y establecimiento de límites, en la Administración hay expresión de actividad concreta que ha establecido la primera y que puede influir en su dinamismo si el último no responde a los objetivos requeridos.

No es que el Estado tenga solamente una Constitución, sino que esté reflejado en ella.

La integración de todos estos criterios demuestra la existencia indiscutible de relaciones entre el Derecho Constitucional y el Administrativo, en las cuales el primero orienta al otro pues el Derecho Constitucional es más amplio ya que se relaciona con la dirección del Estado en general, en tanto el D. Administrativo detalla, completa y explica el mecanismo de relación de las diversas normas constitucionales; además el Derecho Constitucional fija las normas y establece los principios sobre los que se sustenta el actuar de la Administración; en cambio, el Derecho Administrativo organiza y encamina el actuar de sus órganos de acuerdo a las estipulaciones que sobre su papel ha esgrimido el Derecho Constitucional.

1.4: La organización administrativa: análisis histórico – doctrinal.

El término Administración implica, no solamente actividad teleológica sino también organización. Esto es, un conjunto coordinado de órganos, organismos, autoridades y servicios que determinan una estructura. Desde el punto de vista subjetivo, la Administración puede ser considerada como un sistema constituido por oficios públicos, mediante los cuales el Estado provee permanentemente al ejercicio activo de sus potestades para la satisfacción de las necesidades colectivas.

Órgano administrativo es aquella unidad funcional abstracta perteneciente a una Administración Pública que está capacitada para llevar a cabo funciones con efectos jurídicos frente a terceros, y cuya actuación tiene carácter preceptivo.

El concepto de órgano, desarrollado por el Derecho administrativo, buscó en un principio explicar la imputación que se realiza al ente público de la voluntad y actividad

de las personas físicas que están a su servicio. Dicho de otro modo, se mira al Estado como una persona jurídica cuya voluntad es manifestada por personas físicas de manera individual o colegiada.¹²

El concepto de estructura organizacional o simplemente estructura es el concepto clave de la actividad administrativa de organización. Es el que le da sentido. La estructura es la forma en que las actividades de una organización se dividen, organizan y coordinan. En una entidad pública dicha estructura está definida por las normas legales del sector que corresponde. Una entidad administrativa requiere entonces un diseño organizacional determinado, que es el proceso de seleccionar una estructura organizacional apropiada para aquella, en el contexto de una estrategia y ambientes dados. El diseño organizacional resulta entonces fundamental para toda organización y en especial para la Administración Pública.¹³

Son los órganos administrativos los que forman parte de la Administración Pública y los que posibilitan que se conforme la organización administrativa, es por ello que lo podemos definir a la organización administrativa como una unidad organizativa que se encuentra integrada por varias personas jurídicas, encargada de realizar una parte de la actividad administrativa del Estado que constituye su competencia. Es un centro funcional unificado.

El funcionamiento del sistema de la Administración Pública, depende primordialmente del funcionamiento individual de cada uno de los elementos que lo integran, pero en última instancia del funcionamiento concertado y armónico de todos esos elementos como formación íntegra, en la multiplicidad de conexiones que expresan. Todo este conjunto de elementos que integran la Administración Pública, en cuanto constituyen organización, reflejará las relaciones, necesidades, métodos y disfunciones comunes a cualquier organización, así como los criterios y estudios que sobre las organizaciones se han desarrollado.¹⁴

¹² <http://es.wikipedia.org>: Santamaría Pastor, Juan Alfonso: *Principios de Derecho Administrativo General*, vol 1.

¹³ <http://blog.pucp.edu.pe>

¹⁴ Colectivo de Autores: *Temas de Derecho Administrativo Cubano*, p. 311.

La Administración Pública es, en primer lugar, organización y no puede manifestarse ordenadamente si primero no se organiza, esto es, antes de su actividad externa debe haber una actividad interna de índole económica, un objetivo que el individuo persigue para obrar dentro de su propia esfera privada o interna.

Precediendo estos criterios consideramos a la organización administrativa como un sistema de órganos que, conectados entre sí contribuyen al equilibrio de la actividad administrativa y complementan los fines de la Administración Pública en pos de satisfacer necesidades de la colectividad; conjunto de órganos estos sin los cuales la Administración viera obstaculizado su desarrollo y de cuyo desempeño aislado se nutre para luego integrarlos y coordinadamente exteriorizar su actuar funcional. La organización administrativa responde al propio orden que caracteriza a la Administración Pública; expresa las necesidades referentes a sectores previamente determinados, fructifica el vínculo entre cada órgano y actúa como un todo único.

La organización administrativa supone además, la existencia en todo Estado, de un sistema general de órganos y el sistema a su vez se escinde en varios sistemas donde se agrupan los órganos que atienden a las diversas funciones estatales. Entre esos sistemas y sus órganos respectivos existen relaciones emergentes de la actividad que cada rama funcional ha de desarrollar y, en muchos casos, se proyecta sobre órganos pertenecientes a otras ramas, por ello precisa coordinarlas. A su vez, dentro de cada rama existen relaciones interorgánicas que pueden dividirse en:

- a) relaciones de coordinación;
- b) relaciones jerárquicas o de subordinación.

Relaciones de coordinación. Un sistema de órganos supone la coexistencia de numerosos centros de actividad, cada uno provisto de competencia en determinada materia, aunque disímiles en su mayor parte como sectores que son de un todo, constituyen la actuación integral de un organismo y requiere una ordenación para que en su conjunto se homogenice en una organización. Es necesario que en todas las actividades de cada centro exista unidad de acción, combinación de esfuerzos para conseguir el propósito común. De ahí el conjunto de normas que regulen las atribuciones, tenga como una de sus finalidades principales establecer relaciones de

coordinación entre sus distintas unidades orgánicas para que las diversas funciones a su cargo se desenvuelvan sin interferencias y al mismo tiempo se complementen entre sí.¹⁵

Las esferas de competencia respectivas, necesitan ser coordinadas para una mayor eficacia en la Administración Pública y evitar así gastos innecesarios por duplicación de servicios y mal empleo de recursos personales y materiales, lo que requiere la simplificación orgánica y burocrática y el fortalecimiento de la función directriz con el apoyo y cooperación de las masas trabajadoras, y se logre evitar y remediar los "estados patológicos" que pueden producirse en una organización administrativa y dotarla de uniformidad o unidad, y su estructura no presente variantes destacadas y asimismo establecer la responsabilidad que se deriva de la libertad de acción indispensable.¹⁶

Estas relaciones de coordinación dan lugar al principio de competencia, esto es, al conjunto de facultades, poderes y atribuciones correspondientes a un determinado órgano estatal en relación con los demás, principio que posibilita que diversos órganos puedan manifestar hacia el exterior a la persona jurídica de que forman parte y así todos los actos de esta no tengan que emanar de su órgano máximo superior.

Relaciones jerárquicas. Son las que se establecen entre órganos de una misma persona jurídica, no para fijar sus facultades, lo que se hizo al aplicar el principio de competencia, sino para establecer una gradación de la competencia por razón del grado, a fin de que actividad del organismo se desarrolle coherentemente mediante las relaciones subordinadas que se señalan a los órganos.

Las relaciones de subordinación se configuran por líneas y grados situados estos a distintos niveles de manera que el organismo adopta la forma de una pirámide que tiene en su vértice un órgano en quien reside el más alto nivel, la jerarquía máxima, y donde radica la función que unifica las tareas administrativas, del que descienden, ramificándose en líneas, los grados situados a niveles inferiores, subordinados los más bajos a los más altos y en cada grado se sitúa un centro de poder o de actividad.¹⁷

¹⁵ Garcíni Guerra, Héctor: Derecho Administrativo, p.142.

¹⁶ Ibidem, p. 143.

¹⁷ Idem.

De esta forma se logra la manifestación de la organización administrativa en una sociedad, la cual tiene que estar en estrecha vinculación con los principios que la rigen y que explicaremos a continuación.

1.4.1: Principios de la organización administrativa.

Los principios de la organización administrativa constituyen la plataforma sobre la cual se sienta la actividad de los órganos que la integran hallándose condicionados por su organización social, y la base jurídica de esos principios está determinada por la Constitución del Estado y las demás leyes administrativas, que en estrecha vinculación subyacen para configurarla.

Jerarquía

En el ámbito de la organización administrativa, la multiplicidad de órganos que la conforman obliga a establecer, en aras de la unidad, una ordenación de todos ellos a través de una serie de relaciones de subordinación y de supremacía, con el objetivo de que se sometan al órgano que se encuentra en la cúspide de la organización de que se trate. En esta ordenación denominada jerarquía, los órganos superiores disponen del poder jerárquico para dirigir, ordenar e inspeccionar la conducta de los inferiores. En la jerarquía se presenta la línea y el grado.

La línea jerárquica se forma por el conjunto de órganos en sentido vertical, unidos por la relación de subordinación, mientras que el grado es la posición o situación jurídica que cada uno de los órganos ocupa en esa línea. A los poderes de superior jerárquico le corresponden otros deberes del inferior, que se concretan en la subordinación al superior. La subordinación que se manifiesta por el deber de obediencia, tiene sus razonables límites jurídicos: en ningún caso puede pretenderse una subordinación del funcionario o empleado que vaya más allá del interés de la función pública.

Competencia

La competencia es erigida para preservar y proteger el cumplimiento de las finalidades públicas o de bien común que la Administración persigue. En esa condición puede ser analizada como principio jurídico fundamental de toda organización pública del Estado y también en su faz dinámica y concreta, como elemento esencial del acto administrativo.

Es definida en la doctrina como el conjunto de funciones que un agente puede legítimamente ejercer, da la medida de las actividades que conforme al ordenamiento jurídico corresponden a cada órgano administrativo: es su aptitud legal de obrar, y por ello formaría parte esencial del propio concepto de órgano. La competencia tiene diversos caracteres como: es obligatoria, porque se atribuye a los órganos estatales a fin de que éstos ejerzan activamente en los casos en que corresponda. Los órganos administrativos no pueden elegir a su arbitrio actuar o no actuar; al contrario, esa actuación es necesaria y consecuentemente un deber; es improrrogable, pues la competencia asignada o parte de ella no puede ser transferida por el órgano que la tiene atribuida a otro órgano diferente, salvo en aquellos casos en que tal posibilidad hubiera sido expresamente autorizada normativamente. Este carácter tiene sustento en la circunstancia de haber sido establecida en interés público por una norma estatal; es irrenunciable, en cuanto un órgano no puede decidir privarse de una competencia atribuida o de una parte cualquiera de ella, o del ejercicio de esa competencia, justamente por el carácter obligatorio que la competencia reviste.

La centralización

Los órganos administrativos se vinculan jerárquicamente y no poseen personalidad jurídica ni patrimonio propio. En este caso la atención de los fines del Estado está a cargo del ente o entes centrales, por eso se ha dicho que la centralización es un ordenamiento jerarquizado. Así la centralización al constituir un sistema orgánico ordenado mediante relación jerárquica posee ciertos caracteres fundamentales: la competencia del conjunto se atribuye al órgano central único, la actividad de los elementos que componen el sistema, dirigida por el órgano central único en virtud de los poderes específicos es reputada como competencia; este principio supone la existencia de un centro de coordinación y unificación de la Administración con la consiguiente concentración del poder de decisión y de la competencia que abarca todos los aspectos de la función administrativa; así como la designación de los agentes.

Descentralización

Consiste en transferir competencias de la administración directa del Estado a otras personas jurídicas. De ahí que se le haya denominado administración indirecta del Estado.

En resumen, puede decirse que constituyen un servicio estatal personificado, dotado de una esfera de competencia, órganos propios y poder de decisión que conforman un servicio estatal personificado, dotado de una esfera de competencia, órganos propios y poder de decisión.

Puede ser territorial o funcional.¹⁸ La primera supone la determinación de un ámbito geográfico dentro de cual el órgano descentralizado, ejerce su competencia y desarrolla su actividad. Estos entes que cuentan con el territorio como uno de los entes constitutivos, disponen de poderes de supremacía erga omnes, y su fundamento radica en la satisfacción de las necesidades del grupo demográfico que los conforma.

La segunda da lugar a que determinados servicios, cometidos o prestaciones, se confieren a un órgano administrativo con personalidad jurídica propia. En la descentralización funcional puede existir igualmente un ámbito territorial asignado, pero este elemento no es en este caso, el que tiene valor prevaleciente, sino que ese rol corresponde a la atribución de un servicio o una función. Para darse la descentralización deben estar presentes entes con personalidad jurídica propia, que haya transferencia de atribuciones, debe existir un control más o menos amplio del poder central.

Concentración y desconcentración

Constituyen modalidades de la organización administrativa que dan lugar a la unificación o distribución permanente de competencias y atribuciones. Son principios administrativos que se dan en el ámbito de una persona pública estatal. Hay concentración cuando las facultades de decisión se reúnen en los órganos superiores de la Administración Central, o cuando ese conjunto de facultades se encuentra a cargo de los órganos directivos de las entidades descentralizadas. Entraña una típica relación ínter orgánica en el marco de la propia entidad estatal.

¹⁸ Ivanega, Miriam Mabel: Derecho Administrativo, p. 18.

En primer lugar es la transferencia de competencias de órganos superiores a órganos inferiores unidos por vínculos jerárquicos, por lo que disminuye la subordinación de los segundos respecto a los primeros, sin que el vínculo se rompa totalmente. La desconcentración implica que el órgano desconcentrado a que el ente central transfiere parte de sus atribuciones propias, carece de personalidad jurídica. Es un procedimiento a los efectos de agilizar la actividad de la Administración central. La desconcentración entraña la transmisión de la titularidad de la competencia, no tan solo su ejercicio, porque en este caso se estaría en presencia de una delegación. La desconcentración, además, siempre tiene lugar entre órganos de un mismo organismo o ente administrativo.

Para que exista desconcentración se requieren ciertos elementos como una atribución de una competencia en forma exclusiva y permanente, esta atribución debe hacerse a un órgano que no ocupe la cúspide de la jerarquía, aún cuando esté encuadrado dentro de la misma y por último, un ámbito territorial dentro del cual el órgano ejerza la competencia que le ha sido atribuida.¹⁹

El análisis anterior de una forma general de los principios de la organización administrativa y de esta institución merece adentrarnos en la evolución que la misma ha tenido en nuestro país como fundamento esencial de la que ha sido establecida en la actualidad, por lo que creemos importante valorarla a partir del estudio de nuestras constituciones para más tarde hacer énfasis en la que rige nuestros días: la Constitución de 1976.

¹⁹ *Ibídem*, p.19.

Capítulo 2: Los órganos locales del Poder Popular en los municipios y su funcionamiento a partir de la Constitución de la República.

2.1: Análisis comparado en las Constituciones cubanas de la organización administrativa en los municipios.

Con el propósito de referirnos a la organización administrativa en Cuba no podemos hacerlo solo desde la óptica de la Constitución que rige en la actualidad sino hacer un recuento de la evolución que dicha organización ha tenido desde las propias Constituciones mambisas que dieron al traste para la posterior estructuración de los órganos administrativos. El constitucionalismo revolucionario, estuvo presidido, sin duda alguna, por el noble interés de que la patria, en sus esfuerzos libertarios, lograra ante las naciones ya constituidas una expresión respetuosa de la organización más adelantada que existía entonces para estructurar y dirigir el Estado, es decir, que se estableciera una organización organizativa en nuestro país pues nos estamos refiriendo al conjunto de órganos y organismos que, formando una estructura coherente delimitan y definen el sistema organizacional de una línea determinada y que depende del nivel de relación que exista entre ellos pues constituyen una estructura orgánica en constante armonía.

La primera de las Constituciones mambisas es la **Constitución de Guáimaro** que como hecho jurídico sentó las bases sobre las cuales se apoyarían las otras cartas constitucionales de la Cuba insurgente, al ser la primera de la República en Armas, aprobada por la Asamblea Constituyente el 10 de abril de 1869, en Guáimaro, territorio liberado de Camagüey. Los delegados de las provincias entendían que era urgente dar un carácter civil y un status jurídico a la aspiración independiente, concediéndole una forma democrática y republicana. En esta Constitución el Poder Legislativo se encontraba en manos de la Cámara de Representantes, como órgano creador de normas jurídicas y era el encargado de designar al Presidente del Poder Ejecutivo.

En ninguno de los 29 artículos de la mencionada Constitución se le prestaba real atención a la organización administrativa, toda la administración recaía en la Cámara de Representantes como máximo representante del pueblo, todo ello se debía esencialmente a que era el primer paso que se estaba dando para una Cuba

independiente, y por tanto no existían las condiciones necesarias para que la Carta tuviese verdadera aplicabilidad, ni tampoco la unificación de pensamientos respecto a la misma, pretendían crear un verdadero gobierno que representara los intereses de los combatientes pero un gobierno necesariamente tiene que estar integrado por órganos que lleven a cabo su función y este texto carece de este tipo de órganos, hace referencia a la Cámara de Representantes pero no es utilizado al menos en un lenguaje técnico el concepto de órganos administrativos, se infiere que la Cámara de Representantes además de residir en ella el Poder Legislativo sea órgano administrativo también ya que de acuerdo a la Constitución constituye el centro de actuación de la nación.

Existe un representante por cada uno de los cuatro estados en que estaba dividida la isla. El texto marca un hito en el proceso constitucional revolucionario cubano porque constituye la primera Constitución, como ya se ha dicho, de la República que iba naciendo. A pesar de las particularidades del texto hay que destacar que estableció una estructura administrativa al dividir los Estados en: Occidente, Las Villas, Camaguey y Oriente, para un mejor manejo de la administración de los mismos.

El desarrollo de esta reunión, así como algunos de los pormenores del texto, no pueden ser comprendidos totalmente sin entender que en la misma se dirime las diferencias entre la tendencia de los camagüeyanos y la de los orientales con Ignacio Agramonte y Carlos M. de Céspedes a la cabeza respecto al carácter del gobierno, la relación entre el mando militar y el civil, la actitud a asumir respecto a la iglesia y la postura en cuanto a la esclavitud. En algunos estudios el valor de éste texto ha sido minimizado por considerarse demasiado idealista, poco ajustado a las condiciones de guerra e incapaz para lograr la conciliación de intereses los presidente-cámara-militares desconociéndose que la misma es producto de un patriciado que trata de proyectar en la misma lo más avanzado del ideario político del momento y de hombres apasionados y fieles en sus convicciones.²⁰

Por su parte la **Constitución de Baraguá** constituyó un texto muy breve que contaba con solo 5 artículos referidos al Gobierno Provisional que regiría y a su potestad para

²⁰ Villabella Armengol, Carlos Manuel: Historia Constitucional y Poder Político en Cuba, p.52.

poner en vigor todas las leyes compatibles a la situación prevaleciente, mostrando la colegiabilidad para su actuación, representó un avance respecto a la Constitución de Guáimaro en el sentido que el término Gobierno se mostraba de una forma precisa, representando y dirigiendo tanto las operaciones militares como las restantes en las que inferimos se incluyen también las administrativas a pesar de que no se hablaba de órganos consideramos que el Gobierno Provisional desplegaba su actuación hacia todas las esferas; era imposible que un texto tan breve recogiera todos los aspectos necesarios para el desempeño de una nación. Carecían de los medios para crearla con todos los aspectos requeridos, el momento histórico requería la creación de un gobierno y que quedara establecido en su Constitución, que para los patriotas era tener una fuerza dirigente, la esfera administrativa organizacional pasaba a un plano menos importante. El texto tendría poca aplicabilidad práctica por la brevedad de su contenido pero marca un avance en el camino de la historia constitucional cubana.

Junto a las anteriores encontramos la **Constitución de Jimaguayú**, la cual desde el Preámbulo mantiene la convicción de que las leyes que respondan a las exigencias de la Revolución tienen que mirar más allá del interés colectivo, amplía las facultades del Gobierno y lo establece como órgano supremo de Poder, reflejando el acercamiento que poco a poco, administrativamente iban logrando. Con este texto no tenía atención la organización administrativa por lo que esta última no podría permitir el desarrollo de las regiones, ya que a pesar de los nobles propósitos con que era redactada, las atribuciones del Gobierno manifestadas en el texto redundaban solamente en el ámbito político y militar y ciertamente debía existir una organización administrativa, sin embargo no era regulada.

La **Constitución de La Yaya** reunió en Asamblea de Representantes a los diferentes Cuerpos del Ejército Libertador para renovar la Constitución en vigor y el Consejo de Gobierno. Es la más extensa de las Constituciones mambisas al tener un total de 48 artículos, debidamente estructurados y separados por títulos; quedan conferidas potestades más específicas al Gobierno de la República como el derecho al voto, el Poder Ejecutivo y al facultad de dictar leyes y otras disposiciones especiales de acuerdo a la Constitución así como la suspensión de derechos. El texto divide la Administración de Justicia en lo criminal y en lo civil, este texto constituyó el producto

más acabado de la fuente desde el punto de vista político y técnico, siendo exponente del grado de madurez que había alcanzado el constitucionalismo mambí. En general puede afirmarse que esta fuente del Derecho Constitucional representa la radicalización del pensamiento político, marca el punto de partida del constitucionalismo cubano y sus documentos son expresión del proceso de formación de la nación cubana.²¹

En la **Constitución de 1901** desde el preámbulo de la propia Constitución, los delegados del pueblo cubano abrazaban la idea de establecer un gobierno que cumpliera sus obligaciones de asegurar la libertad, el orden, la paz, por lo que en la Carta Magna se establecía que Cuba asumiría una forma de gobierno republicana; sin embargo todo respondía a legitimar jurídicamente la ocupación militar en nuestro país.

El texto reconoce la existencia de un Consejo Provincial por cada una de las 6 provincias existentes encargado de determinar sus respectivas denominaciones, el Poder Legislativo se regía por dos cuerpos electivos: Cámara de Representantes y Senado que conjuntamente reciben el nombre de Congreso, el cual tenía entre sus facultades dictar disposiciones que regularan y organizaran todo lo relacionado a la administración general, provincial y municipal, o sobre cualquier otro asunto; a pesar de lo anterior, el Congreso no podía crear disposiciones que conllevaran a reformas administrativas ni suprimir impuestos de carácter permanente lo que distingue realmente de la poca autoridad que poseía aún cuando representaba la esfera de forma general.

Los Consejos Provinciales como órganos administrativos de la provincia tenían la obligación de formar presupuestos estableciendo los ingresos necesarios para cubrirlos. Los acuerdos de los Consejos Provinciales serán presentados al Gobernador de la Provincia y podrán ser suspendidos por él o por el Presidente de la República, cuando, a su juicio, fueren contrarios a la Constitución, a los Tratados, a las Leyes o a los acuerdos adoptados por los Ayuntamientos, dentro de sus atribuciones propias como lo establece el artículo 96 del texto. Existía un régimen local sobre la base del modelo organizativo de gobernador-Consejo Provincial y alcalde-Ayuntamiento.

²¹ Ibidem, p.57.

Resultó ser un avance constitucionalista al establecer una organización administrativa que respondía a las necesidades de la provincia y el municipio. De acuerdo al artículo 103, los términos municipales estaban regidos por Ayuntamientos y cada acuerdo tomado requería ser presentado al Alcalde para su aprobación porque son los encargados de publicar los acuerdos de los Ayuntamientos haciéndolos ejecutar, otra de sus atribuciones es la de Ejercer las funciones activas de la Administración municipal, expidiendo, al efecto, órdenes y dictando además instrucciones y reglamentos para la mejor ejecución de los acuerdos, cuando éste no los hubiere hecho.

En este sentido somos del criterio de que la Constitución de 1901 evidencia el paso de avance que en cuanto a la organización administrativa se iba logrando, al establecer una organización centralizada teniendo como premisa el desarrollo provincial y municipal que fluía bajo la dirección del Gobernador y del Alcalde respectivamente. El texto aunque no resultó ser lo que se esperaba políticamente por la presencia de la Enmienda Platt sí marcó pautas para la organización administrativa y el desarrollo local.

Por su parte la **Constitución de 1940** expresa que las provincias y los municipios, además de ejercer sus funciones propias coadyuvan a la realización de los fines del Estado. El Congreso como órgano administrativo es el encargado de dictar las disposiciones relativas a la administración general, provincial y municipal. En el artículo 209 recoge que el Municipio es la sociedad local organizada políticamente por autorización del Poder Legislativo en una extensión territorial determinada por las 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. Los municipios podrán asociarse para fines intermunicipales por acuerdo de sus respectivos ayuntamientos o comisiones. También podrán incorporarse unos municipios a otros, o dividirse para constituir otros nuevos, o alterar sus límites, por iniciativa popular y con aprobación del Congreso, oído el parecer de los Ayuntamientos o comisiones respectivos. 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 ejercido por el Estado a través de todo el territorio nacional.

El texto resalta la autonomía de la que goza el municipio, y el Gobierno Municipal queda investido de la solución libre de todos los asuntos de la sociedad local, de la formación de impuestos y la suministración de los servicios públicos necesarios, estando obligado a satisfacer las necesidades mínimas locales.

Consideramos que la Constitución de 1940 es la más avanzada de las analizadas hasta ahora ya que además de conceder al gobierno Municipal toda la administración local, establece garantías al régimen municipal cuando recoge en el texto que:” Los acuerdos del Ayuntamiento o de la Comisión²², o las resoluciones del alcalde o de cualquier otra autoridad municipal no podrán ser suspendidas por el Presidente de la República, el Gobernador de la Provincia ni por otra autoridad gubernativa. Los referidos acuerdos o resoluciones sólo podrán ser impugnados por las autoridades gubernativas cuando éstas los estimen ilegales, ante los Tribunales de Justicia, que serán los únicos competentes para declarar, mediante el procedimiento sumario que establezca la Ley, si el organismo o las autoridades municipales los han tomado o no, dentro de la esfera de su competencia, de acuerdo con las facultades concedidas a los mismos por la Constitución “.

Igualmente ninguna Ley podía declarar de carácter nacional un impuesto o tributo municipal que constituyera una de las fuentes de ingresos del municipio, sin garantizarle al mismo tiempo ingresos equivalentes a los nacionalizados, asimismo no está obligado a pagar un servicio que no esté administrado por él mismo²³, esto evidencia que el municipio no solo tenía autonomía , sino también protección de su economía , de sus ingresos por parte de sus leyes y de sus autoridades representativas porque establecía que el Alcalde o cualquiera otra autoridad representativa del gobierno local podría, por sí o cumpliendo acuerdo del Ayuntamiento o de la Comisión 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. La organización municipal era

²² Comisión de urbanismo que tenía la obligación de trazar el plan de ensanche y embellecimiento de la ciudad y vigilar su ejecución, teniendo en cuenta las necesidades presentes y futuras del tránsito público, de la higiene, del ornato y del bienestar común.

²³ Artículo 217 de la Constitución de 1940(Constitución de 1940)

democrática y respondía en forma sencilla y eficaz al carácter esencialmente administrativo del gobierno local.

La Constitución brindaba la posibilidad a que el Municipio escogiera su sistema de gobierno: el de comisión o el de ayuntamiento y gerente, o el de alcalde y Ayuntamiento, buscando la mejor opción de desarrollo local en sentido administrativo. En la esfera provincial se percibía también una autonomía en la organización administrativa, existía un Consejo Provincial encargado entre otros aspectos de formar su presupuesto ordinario de ingresos y gastos y determinar la cuota que en proporción igual - en relación con sus ingresos- debería aportar obligatoriamente cada Municipio para sufragar los gastos de la Provincia. La Ley organizará el principio de gobierno y de administración provincial que se establecen en esta Constitución, de modo que responda al carácter administrativo del Gobierno Provincial. Existía un Tribunal de Cuentas como organismo fiscalizador de los ingresos y gastos del Estado, la Provincia y el Municipio. Como afirma el Dr. Carlos Villabella Armengol, en su libro²⁴, "... el texto es un documento avanzado para su tiempo, por las instituciones constitucionales que diseñó, y progresista por los postulados sociales que introdujo y el rescate de valores nacionales que sustentaba, independientemente de la nula viabilidad que tuvieron, en la práctica, la mayoría de sus supuestos."

Son ejemplos de instituciones avanzadas para su tiempo todos los pronunciamientos del constitucionalismo social, el rediseño de la forma de gobierno que introduce, el sistema de defensa constitucional que delinea o la forma en que regula el régimen municipal. Sin embargo recayó en letra muerta y no se cumplieron sus postulados.

En cuanto a la **Ley Fundamental de 1959** podemos decir que esta Carta Fundamental aunque el Consejo de Ministros actuaba como máximo órgano Legislativo, una de sus atribuciones indelegables era la de dictar disposiciones relativas a la administración general, provincial y municipal. En cuanto al régimen municipal establece al municipio como la sociedad local sobre una capacidad económica para satisfacer los gastos del gobierno y con personalidad jurídica a todos los efectos legales. El Gobierno Municipal es una entidad con poderes para satisfacer las necesidades colectivas peculiares de la

²⁴ Villabella Armengol, Carlos Manuel: op.cit., p.71.

Sociedad local, el municipio es autónomo y el Gobierno Municipal queda investido de todos los poderes necesarios para resolver libremente los asuntos de la sociedad local. Los acuerdos y las resoluciones de los gobernantes locales o de cualquier otra autoridad municipal no podrán ser suspendidos por el Presidente de la República, los gobernantes provinciales o por ninguna autoridad gubernativa. Ninguna Ley podrá obligar a los municipios a ejercer funciones recaudadoras de impuestos de carácter nacional o provincial, a menos que los organismos interesados en el cobro, nombren los auxiliares necesarios para esa gestión. El Consejo de Ministros no podrá incluir en las leyes de presupuestos, disposiciones que introduzcan reformas legislativas o administrativas de otro orden.

De este modo la Ley Fundamental de 1959 podemos decir que reproduce diversos contenidos de la Constitución de 1940 por la razón de que los postulados de esta última no fueron aplicados, la primera llegó justo en el momento en que la Revolución había triunfado, por lo tanto eran de imperiosa necesidad la aplicación práctica de su articulado que abría una nueva etapa del constitucionalismo revolucionario, si bien introduce modificaciones en un grupo de artículos y de disposiciones transitorias, algunas de fondo y otras simplemente de forma, al cambiar la denominación de órganos o instituciones, pues se trataba de restablecer la vigencia de la Constitución de 1940, por lo que el texto no recibió el nombre de Constitución sino de Ley Fundamental, al ser resultado de una adaptación al texto de 1940.

La decisión política de promulgar un texto que retoma uno anterior con las características como el mencionado, se justificaba por el tono progresista del mismo que provocó que su realización práctica quedara pendiente; a ello se añade que en las condiciones en las cuales se accedía al poder político y de luchas de clases que se desarrollaba, hubiera sido una ilusión considerar la realización de un nuevo documento.²⁵

²⁵ Idem

2.2: Premisas fundamentales para la creación de los órganos locales del Poder Popular.

En 1951 existían en Cuba 126 municipios, que no reproducen la intención expresada en la letra de la Constitución, y la situación de constricción de estos gobiernos en cuanto a la gestión pública se agudiza a partir del golpe de estado de 1952. Con esta división se arriba al triunfo revolucionario en 1959, resultando incapaz de servir de marco organizativo territorial a las nuevas condiciones creadas por la incorporación de todo el país al diseño del proceso de desarrollo que se quería impulsar, donde aparecían la necesidad definida de disminuir las desproporciones territoriales, la modificación del régimen de tenencia y explotación de la tierra y la reorganización de la agricultura. La voluntad de transformación se concentró en dos direcciones: los asentamientos vinculados a la producción agropecuaria y las ciudades, en esta última persiguiendo reducir al mínimo posible el predominio de La Habana como capital del país.

Una de las principales deficiencias que presentaría la estructura heredada se refería a las exiguas funciones que la Constitución asignaba a las provincias y a la excesiva autonomía de los municipios. Los cambios sucesivos responderían a la necesidad de organizar y dirigir territorialmente el país.

La Ley 37 del 29 de enero de 1959 crea gobiernos municipales integrados por tres comisionados que ostentan la personalidad jurídica del municipio con todas las atribuciones y funciones hasta ese momento conferida a alcaldes y concejales, lo cual se deroga el 27 de febrero del mismo año al quedar el gobierno municipal a cargo de un solo comisionado.

En 1961 se crean las Juntas de Coordinación, Ejecución e Inspección (JUCEI), originadas en Oriente y extendidas en el país como una nueva forma de expresión del Poder Revolucionario para “ordenar y resolver los problemas del gobierno local y establecer una relación más estrecha, orgánica y diaria entre el pueblo y su poder”.²⁶ Las transformaciones ocurridas en el país después de 1959 incrementaron el papel y la autoridad de la instancia provincial, que hasta esa fecha se encontraban disminuidas. En 1962, la región apareció como un nuevo elemento en la división político -

²⁶ Castro, Raúl: Discurso en acto de creación de la JUCEI de La Habana, 1961.

administrativa del país, constituyendo un eslabón intermedio entre las provincias y los municipios, que creó una distancia entre el pueblo y el nivel de decisión central, quedando así los municipios limitados a la ejecución de servicios de carácter local.

En 1966 las administraciones locales sustituyen a los antiguos órganos y se creó en los municipios un Comité Ejecutivo integrado por un presidente, los secretarios y los secretarios generales de las organizaciones de masa, además de 10 delegados elegidos por la población en Asambleas efectuadas en centros de trabajo y barrios.

Por esas transformaciones también se introduce en 1963 el nivel regional como intermedio entre provincias y municipios con el interés de mejorar el sistema organizativo y de dirección de las actividades económicas, fundamentalmente la agricultura, pero resultó ser al final una estructura inoperante entre otras cosas, por un excesivo alejamiento entre el nivel central y de base, así como el elevado número de cuadros, funcionarios y empleados de la administración que requería, además de sus problemas de funcionamiento, eficiencia y efectividad real.

Por ello a fines de 1965 se constituyó la Comisión de Estudios Jurídicos Constitucionales en el Comité Central del Partido Comunista de Cuba. Desde 1963, se había planteado, también, por Fidel, la necesidad futura de un proceso de institucionalización de la Revolución, el cual se inició en 1969, con la Comisión de Estudios Jurídicos del Comité Central del Partido que a través de sus subcomisiones dirigidas por su Secretario Permanente desplegó un extenso trabajo elaborando las bases y proyectos de importantes codificaciones y leyes que se fueron promulgando en los años siguientes.

En 1966 las administraciones locales sustituyen a los antiguos órganos y se creó en los municipios un Comité Ejecutivo integrado por un presidente, los secretarios y los secretarios generales de las organizaciones de masa, además de 10 delegados elegidos por la población en Asambleas efectuadas en centros de trabajo y barrios.

Más importante aún, es la experiencia en Matanzas, como muestra de los múltiples intentos de la dirección política del país por lograr formas estables de participación popular en la gestión sociopolítica, que franqueó en los órganos del Poder Popular, en

los que se manifiestan la práctica de dirección y funcionamiento que anteriormente existía.

En 1975 se creó por la alta dirección política del país como culminación del proceso de institucionalización, la Comisión Nacional para la elaboración del Proyecto de Constitución Socialista.

Como conclusión de todos estos cambios, persiguiendo la estructura adecuada para la promoción del desarrollo equilibrado del país y la racionalidad económica, se elabora una nueva división político administrativa que se basó en las características físico geográficas, la distribución de la población, la regionalización económica del país y las perspectivas de desarrollo de los diferentes territorios, resultado de lo cual se implantan en 1976 provincias más pequeñas (14, más un municipio especial), municipios más grandes (169, que incluyen los 15 de Ciudad de La Habana) y se suprime la instancia intermedia.

El proceso inversionista priorizado en los centros de región permitió la disposición de ciudades capaces de encabezar las nuevas provincia. Con esta nueva división se incrementaron las facultades y funciones de las mismas, al instituirse los órganos del Poder Popular, pero también se pretendió fortalecer la importancia económica y con ella, la autoridad de los municipios, que iban a administrar unidades atendidas hasta entonces por los Organismos Centrales del Estado, además de facilitarles la planificación y administración de la actividad económica y social, acorde con el Sistema de Dirección de la Economía que requería una relación adecuada entre la centralización y descentralización de las decisiones, un alto nivel de participación de las masas y un alto grado de eficiencia y organización en cuanto a la gestión económica. Los nuevos centros municipales comenzaron a fortalecerse con inversiones administrativas y de infraestructura social.

La creación de los órganos locales del Poder Popular significó la intención de la descentralización en todas sus instancias del aparato estatal, la concentración de la mayoría absoluta de las actividades económicas y sociales bajo la administración de las instancias inferiores del aparato estatal, es decir de las instancias municipales.

Esto representó el comienzo de un camino en el marco de un “complejo proyecto de modernización, descentralización y democratización del sistema político y estatal que se

ha denominado proceso de institucionalización. El sistema político cubano fue dotado de nuevos mecanismos de participación y legitimación que tendrían en los municipios uno de sus pivotes más relevantes”²⁷.

2.3: La Constitución de 1976 y su reforma de 1992. Pasos esenciales en el desarrollo local.

La Ley Fundamental de 1959, sentó las premisas constitucionales iniciales de carácter formal y transitorio para el desarrollo del proceso revolucionario, posibilitando la formación emergente de una nueva forma de ser constitucional de nuestra sociedad que se manifestó en el período de transitoriedad por el que atravesó el país luego del triunfo revolucionario y que rescata la constitucionalidad conllevando a la redacción de un Anteproyecto de Constitución que se sometió a votación por las asambleas que fueron convocadas al efecto, dando paso más tarde a la proclamación de la Constitución de 1976.

El texto de 1976 en cuanto a la organización administrativa en la nación estipula que el máximo órgano administrativo de la nación es el Consejo de Ministros, apoyado por su Comité Ejecutivo, en las provincias los llamados Comité Ejecutivo al igual que en los municipios.

La Constitución de la República (texto de 1976) denotaba la aparición de un nuevo órgano en la localidad que si bien no realizaba funciones administrativas como tal, sí constituía el máximo órgano de poder estatal en la localidad: las Asambleas del Poder Popular. De acuerdo al texto las Asambleas Locales del Poder Popular estaban investidas de la más alta autoridad para el ejercicio de las funciones estatales en sus demarcaciones respectivas. Para ello, en cuanto les concernían, ejercían gobierno y, a través de los órganos que constituían, se encargaban de dirigir entidades económicas, de producción y de servicios directamente subordinadas a ellas y desarrollaban las actividades requeridas para satisfacer necesidades asistenciales, económicas, culturales, educacionales y recreativas de la colectividad del territorio a que se extiende la jurisdicción de cada una.²⁸

²⁷ Dilla, González y Vincentelli: Participación popular y desarrollo en los municipios cubanos. p.20.

²⁸ Artículo 102 del texto de 1976, disponible en: www.constitucionescubanas.cu

Dentro de los límites de su competencia, las Asambleas Provinciales y Municipales del Poder Popular tenían como funciones determinar la organización, funcionamiento y tareas de las direcciones administrativas por ramas de actividades económico-sociales; designaban, sustituían y destituían a los jefes de sus direcciones administrativas; conocían y evaluaban los informes de rendición de cuenta presentados por sus Comités Ejecutivos, los órganos judiciales y las Asambleas de jerarquía inmediata inferior y adoptaban las decisiones pertinentes sobre ellos. Las comisiones permanentes de trabajo organizadas por ramas de la producción y de los servicios o por esfera de actividades, auxiliaban a las Asambleas y sus Comités Ejecutivos en sus respectivas actividades y en el control de las direcciones administrativas y de las empresas locales.

De esta forma las Asambleas controlaban toda la vida de la localidad en su demarcación territorial, en su función de ejercer gobierno, también creaba comisiones de trabajo de carácter temporal destinadas a cumplir las tareas específicas dentro del tiempo establecido. La Carta Magna recoge también la existencia del Comité Ejecutivo como órgano eminentemente administrativo destinado a cumplir las tareas encomendadas por la Asamblea y las otras establecidas por la Constitución y las leyes. El Comité Ejecutivo se integraba por los miembros que determinase la ley, estos elegían, con la ratificación de la Asamblea, un Presidente, un Vicepresidente y un Secretario que, a su vez, ocupaban estos mismos cargos en la propia Asamblea, como se expone en el artículo 114 del propio texto.

En el texto constitucional dentro de las facultades del Comité Ejecutivo se encontraban, entre otras:

- suspender la ejecución de cualquier disposición emanada de las Asambleas Locales del Poder Popular de jerarquía inmediata inferior, cuando viole la Constitución, las leyes u otras disposiciones dictadas por los órganos superiores del Poder del Estado, o que afecte los intereses de otras comunidades, o los generales del país;
- dirigir y controlar las direcciones administrativas y las empresas locales;
- designar y sustituir funcionarios de las direcciones administrativas y de las empresas locales;

- suspender y sustituir provisionalmente a los jefes de las direcciones administrativas y empresas locales, dando cuenta a la Asamblea para que ratifique o modifique la decisión.

Somos del criterio de que precisamente son estas funciones las que manifiestan que el poder de las Asambleas Municipales de ejercer gobierno se encontraba limitado por la actuación del Comité Ejecutivo porque este último podía suspender las disposiciones que tomase la Asamblea Municipal y controlar la actuación de las directivas administrativas locales, lo que ratifica que en los municipios en aquel momento se gozaba de cierta autonomía funcional para tomar decisiones en cada situación, el avance local no estaba propiciado por la Asamblea, ni recaía en sus manos, dependía de la consideración que referente al asunto tuviera el Comité Ejecutivo. Cabría preguntarse entonces, en este caso: ¿constituía la Asamblea el máximo órgano de gobierno en la localidad o lo era el Comité Ejecutivo? ¿Cuál era la verdadera función del Comité Ejecutivo, administrar o gobernar?

Evidentemente existía confusión de funciones ejecutivo administrativas y de gobierno con respecto a estos dos órganos que entorpecía el buen funcionamiento de la provincia y el municipio, no podía fijarse una administración que sirviera con efectividad a las necesidades colectivas del municipio, si no estaba determinado cuál de estos órganos dirigía la política administrativa en sí, pues no podían existir dos órganos con iguales funciones a la vez en una misma instancia, además de existir también contradicción en los términos y atribuciones que la Carta Magna establecía cuando quedaba plasmado en su Artículo 114 que: "El Comité Ejecutivo es el órgano colegiado elegido por las Asambleas Provinciales y Municipales del Poder Popular para que cumpla las funciones que la Constitución y las leyes le atribuyen y las tareas que las Asambleas le encomiendan", entonces el propio texto recogía en el artículo 116 inciso c) que los Comité Ejecutivo podrían: "suspender la ejecución de cualquier disposición emanada de las Asambleas Locales del Poder Popular de jerarquía inmediata inferior, cuando viole la Constitución, las leyes u otras disposiciones dictadas por los órganos superiores del Poder del Estado, o que afecte los intereses de otras comunidades, o los generales del país".

Esta capacidad de colocarse el Comité Ejecutivo por encima de la Asamblea se evidenció en la práctica cuando fue puesto en vigor su articulado, sin embargo, creemos, posteriormente a haber analizado el texto de 1976 que las mismas facultades que les fueron concedidas legislativamente a la Asamblea y al Comité Ejecutivo provocarían la situación de desventaja de un órgano con respecto al otro, lo que manifiesta las irregularidades del texto constitucional en lo legislativo, que afectó, con el tiempo, el desempeño práctico de estos órganos, pero como era una experiencia nueva estas eran cuestiones que no podían preverse, hubo que experimentar primero esta estructura y fue lo que produjo la agudización de esta confusión luego de su aplicabilidad.

Todos estos elementos dieron a la medida de que años después fuera valorada la posibilidad de una reforma que cubriera los vacíos constitucionales que la Constitución había dejado en aquel momento producto a los cambios económicos, políticos y sociales que acaecían, encontrándose, la Constitución, envejecida por el paso del tiempo que advertía la necesidad de reformar muchos de los preceptos establecidos, luego de un análisis profundo y tomando en consideración las experiencias logradas a través de los años, pero lo que realmente promueve estudiar e introducir modificaciones a nuestra Constitución es el IV Congreso del Partido Comunista de Cuba y sus recomendaciones para el perfeccionamiento de los órganos del Poder Popular.

Esta autora considera que a pesar de que la realidad requería una modificación parcial en el texto, la Constitución había sentado la base esencial para la organización administrativa local, que iría evolucionando en la misma medida en que las circunstancias del país y el camino hacia el perfeccionamiento de nuestro sistema lo requiriesen.

2.3.1: Análisis de la Resolución del IV Congreso del PCC respecto a los órganos locales del Poder Popular.

El IV Congreso del Partido Comunista de Cuba discutió y aprobó la Resolución sobre el perfeccionamiento de la organización y funcionamiento de los órganos del Poder Popular, cuyas recomendaciones y propuestas puso en manos de los Diputados de la Asamblea Nacional a quienes, como establece la Constitución, correspondía la facultad

de decidir sobre los cambios de orden reglamentario, jurídico, legislativo e incluso constitucional que sería preciso acometer. Por esa razón la Resolución sugería resolver los inconvenientes que creaba el hecho de integrar el Comité Ejecutivo con Delegados de la propia Asamblea; la doble subordinación de las Comisiones a la Asamblea y al Comité Ejecutivo, y en la práctica más bien a este último, lo cual implicaba relegar a la Asamblea.

Como fórmula para resolver esa situación que desvirtuaba la esencia del Poder Popular de garantizar la participación del pueblo en el proceso de toma de decisiones y en el control de la gestión de gobierno, y promover a su vez la eficiencia en la gestión administrativa y la ampliación de la autoridad de las Asambleas a sus diferentes niveles y de sus integrantes, el Congreso acordó, mediante la mencionada Resolución, recomendar a la Asamblea Nacional del Poder Popular, lo siguiente: «Diferenciar en la provincia y el municipio, orgánica y funcionalmente, los órganos estatales de carácter representativo de los órganos ejecutivo-administrativos, manteniendo el principio de que ambos órganos sean dirigidos por los Presidentes de las Asambleas respectivas, definiendo las atribuciones correspondientes de forma que sean delimitados claramente el ámbito de sus funciones y relaciones, con el objetivo de aumentar la autoridad de los Delegados y el control de las Asambleas sobre la gestión de las entidades administrativas».

La propia Resolución del IV Congreso recomienda: "Considerar en las normas legales correspondientes, la definición del órgano municipal del Poder Popular y el alcance de sus facultades en el marco de la sociedad local, bajo el principio de que el municipio actúa con personalidad jurídica propia y sus órganos deben responder funcionalmente al principio de inmediatez y que tienen carácter de organismos y entidades auxiliares del poder que centralmente ejerce el Estado en todo el territorio nacional, realizando además, las funciones estatales y de administración de su competencia."²⁹

En la Resolución estaban presentes otras recomendaciones que sugerían precisar cuál era el alcance de las atribuciones del municipio en relación a las entidades radicadas en el territorio que son de otra subordinación, la consideración de la provincia como el

²⁹IV Congreso del Partido Comunista de Cuba. Discursos y documentos, pp. 220-221

eslabón intermedio entre el gobierno central y municipal, por lo que las funciones principales debían ser las de coordinar y controlar en su demarcación, la ejecución política y los programas y planes acordados por los órganos superiores del Estado.

Reforma constitucional de 1992

En el año 1992 se procede a la reforma de la Constitución, de la cual nos interesan solamente los cambios introducidos en torno a los órganos locales. En este sentido queda modificado el Capítulo X de la Constitución para instituirse como Capítulo XII referente a los órganos locales del Poder Popular. Con respecto a las Asambleas del Poder Popular nuestra Constitución decreta que las mismas son los órganos superiores locales del poder del Estado, y en consecuencia, están investidas de la más alta autoridad para el ejercicio de las funciones estatales.³⁰

Con esta reforma desaparecen los Comité Ejecutivo y se crearon los Consejos de Administración de las Asambleas Municipales y Provinciales del Poder Popular, para desarrollar la labor administrativa, formalmente independiente de la representativa de la Asamblea y subordinada a ella. El propio artículo establece que las Administraciones locales que estas Asambleas constituyen, dirigen las entidades económicas, de producción y de servicios y de subordinación local, con el propósito de satisfacer las necesidades económicas, de salud y otras, apoyándose las Asambleas para el ejercicio de sus funciones en los Consejos Populares un nuevo órgano regulado que trabaja activamente por la eficiencia y el desarrollo de las actividades de producción y de servicios, integrados por los delegados elegidos en las circunscripciones .

Muy relacionado con las Asambleas son creados los Consejo de Administración que constituyen el órgano administrativo del municipio subordinado a la Asamblea y encargado de los asuntos económicos, de producción, en fin, del desarrollo municipal, estando integrado por el Presidente y el Vicepresidente que a su vez, lo son de la propia Asamblea, tal vez con el propósito de lograr un mayor intercambio entre ambos o a la hora de rendirle cuentas el segundo al primero.

Ahora bien, somos del criterio que la reforma a la Constitución cubana en el año 1992 introdujo cambios muy favorables respecto a la organización administrativa local

³⁰ Constitución de la República de Cuba, artículo 103.

reforzando en sentido amplísimo y fehaciente la administración sobre todo en el municipio, al concederle a las Asambleas la más alta autoridad para constituirse como órgano superior de poder, rescatando la posición que realmente deben ocupar en conexión al resto de los órganos locales que se subordinan a ella, ya que enteramente ejerce el control de todas y cada una de las esferas que rinden cuenta de su gestión.

Esta modificación rescata el papel de las Asambleas en la localidad y engendra la estructura que realmente necesitaban los municipios y provincias en aras de responder a la esencia del Poder Popular y los principios de la organización administrativa. Era obvio que el Consejo de Administración como órgano administrativo de la Asamblea no podía colocarse en una posición superior al órgano legislativo y mucho menos desligar las relaciones entre ambos si lo que perseguía la dirección del país era un mayor nivel organizativo y de desarrollo, por lo que consideramos que nuestra Constitución y su reforma de 1992 han marcado un hito sustancial en la organización administrativa.

A pesar de ello no podemos decir que todo en nuestra organización administrativa a nivel local funcione correctamente, por lo que a nuestra consideración, se establece en el articulado una estructura que responde a las necesidades de la localidad, sin embargo esta estructura posee aspectos que muestran dificultades en su funcionamiento porque se evidencian incoherencias que afectan el desenvolvimiento interno de esta estructura administrativa; una de ellas es si se logra o no con esta vinculación que las tareas de cada órgano se cumplan a cabalidad.

Cuando la dirección del país valoró la necesidad de la reforma constitucional, en el marco de los órganos locales se trataba de eliminar la confusión de funciones entre las Asambleas y los desaparecidos Comité Ejecutivos que transgredían el límite de actuación de las primeras, más tarde con la reforma se determina que la Asamblea es el máximo órgano de poder del Estado en la localidad, mientras que el Consejo de Administración es el órgano administrativo que, subordinado a ella regiría el municipio en el orden administrativo, pero a consideración nuestra las propias funciones de uno y otro órgano conllevan a la duda de si la Asamblea desarrolla o no funciones administrativas y que si el Consejo de Administración puede llevar a cabo sin restricciones su actuar.

En el mismo marco se encuentra la creación de los Consejos Populares por la propia reforma constitucional que trabajan por la eficiencia en el desarrollo de las actividades de producción y de servicios y por la satisfacción de necesidades económicas, asistenciales, educacionales.³¹ La creación de los Consejos Populares muestra la perspectiva de avance local, al dirigir sus funciones hacia la propuesta de mejoras de acuerdo a las necesidades que perciba en cada circunscripción y apoyar al Consejo de Administración, propiciar el buen desempeño de los territorios y apoyar al Consejo de Administración en las tareas de todas las esferas. Estos órganos nacieron en barrios y poblados, en zonas de la periferia o que antes eran cabecera de municipio y que conforme a la división político administrativa de 1976 fueron sumados a otros territorios, o disminuidos de categoría, o en aquellas zonas que por su incipiente desarrollo económico o industrial requerían que su delegado de circunscripción contara con el apoyo o relaciones directas con las entidades administrativas de la localidad para solucionar los problemas de la comunidad. Por sus resultados en el control sobre las unidades locales, especialmente en las esferas de comercio, gastronomía y servicios, así como en la lucha contra el delito en estos sectores, ahora tienen reconocimiento constitucional, y las facultades de control, fiscalización y coordinación, se asignan al órgano en su conjunto, y no a su titular.

Somos del criterio que el propósito con el que se crearon los Consejos Populares es muy veraz, pero en la práctica no están bien arraigados a las tareas que deben desarrollar y que le corresponden por mandato constitucional, necesitan de más protagonismo y exigencias para que puedan cumplir con sus tareas.

Del análisis de la Constitución de 1976 y su reforma de 1992 se desprende el análisis de otras normativas que conforman la adecuada organización administrativa en la localidad.

Las anteriores observaciones van mostrando que a pesar del esfuerzo de la dirección del país por rescatar la valoración de los órganos de la localidad, en la cotidianidad afloran deficiencias que inclinan a un análisis de las diferentes normativas referentes al tema.

³¹ Artículo 104 de la Constitución de la República de Cuba

2.4: Funciones de los órganos locales desde una perspectiva administrativa.

En aras de una mejor comprensión de los resultados que se pretenden lograr con esta investigación es de vital importancia analizar las funciones de la Asamblea del Poder Popular y de los Consejos Populares a pesar de que estos dos órganos no constituyen órganos administrativos sí están muy vinculados a la labor del Consejo de Administración.

Reglamento de las Asambleas Municipales del Poder Popular

El artículo 2 del Reglamento establece que el municipio es la sociedad local, con personalidad jurídica propia a todos los efectos legales y con capacidad para satisfacer las necesidades mínimas locales. Para el ejercicio de sus funciones la Asamblea Municipal se apoya en las comisiones de trabajo, en los Consejos Populares, en el Consejo de Administración, así como en la iniciativa y amplia participación de la población, en estrecha coordinación con las organizaciones sociales y de masas.³²

Dentro de los límites de su competencia, la Asamblea Municipal tiene las atribuciones siguientes:

- cumplir y hacer cumplir las leyes y demás disposiciones de carácter general adoptadas por los órganos superiores del Estado;
- ejercer la fiscalización y el control de las entidades de subordinación municipal;
- 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;
- coadyuvar al desarrollo de las actividades y al cumplimiento de los planes de producción y de servicios de las entidades radicadas en su territorio que no le estén subordinadas, para lo cual podrá apoyarse en sus comisiones de trabajo y en su órgano de administración.

³² Prieto Valdés, Martha y Lissette Pérez Hernández: Selección legislativa de Derecho Constitucional Cubano, p.370

Las funciones de la Asamblea que han sido seleccionadas demuestran que es un órgano ejecutivo y ejerce gobierno de acuerdo a la ley y en ninguna de sus funciones se enmarca en la parte administrativa del municipio dejando esta última en manos de su órgano de administración. Como órgano de poder del Estado en el municipio es la encargada de ejercer control de todas las esferas de los órganos locales que le están subordinadas y su órgano de Administración debe rendirle cuentas de su gestión, sin embargo es ella quien determina las tareas que estén encaminadas a las actividades económicas, de producción y servicios porque su órgano de administración desarrolla las tareas y crea las disposiciones necesarias para el buen manejo económico del municipio, pero si la Asamblea determina que no es correcta su proposición, no procede a su aplicación.

¿Realiza también la Asamblea, función administrativa?

No, el desempeño de la Asamblea del Poder Popular no puede desligarse del actuar del Consejo de Administración, siendo este último su órgano administrativo, creado por ella para que ejerza las atribuciones y cumpla los deberes estatales y de administración de su competencia y tiene la obligación primordial de promover el desarrollo económico y social de su territorio, como lo establece el artículo 2 del Acuerdo 6176 del Consejo de Ministros, la función administrativa la realiza su órgano de administración, no obstante todavía se confunden las funciones administrativas y de gobierno.

Analicemos a continuación las funciones del Consejo de Administración.

Reglamento del Consejo de Administración

Con fecha 15 de enero de 1993, el Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros adoptó el Acuerdo No. 5654 sobre las «Normas referentes a la organización, la integración y las atribuciones de las administraciones Municipales y Provinciales de las Asambleas del Poder Popular», y el 29 de enero de 1999 aprobó los anexos sobre las funciones comunes de las direcciones de la Administración Local y los deberes, atribuciones y funciones comunes de los Jefes de las Direcciones de la Administración Local.

El 4 de junio de 2001, el Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros adoptó el Acuerdo No. 4047 Reglamento de las Administraciones Municipales y Provinciales del Poder Popular, que dejó sin efecto los acuerdos antes citados, y trazó entre sus objetivos: las

normas, la estructura e integración de las administraciones municipales y provinciales, las bases para su organización y funcionamiento y sus atribuciones, entre otras.

El 13 de noviembre de 2007, el Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros adoptó el Acuerdo No. 6176 Reglamento de las Administraciones Locales del Poder Popular, el cual deroga el Acuerdo 4047, excepto su título V «Relaciones entre las Administraciones Provinciales y Municipales y la Administración Central del Estado», que continuará vigente hasta tanto se aprueben las nuevas regulaciones en esa materia. Este nuevo Reglamento regula, entre otras situaciones, las relaciones de las Administraciones locales con los Consejos Populares.

Como se observa claramente de estas referencias sobre las funciones, atribuciones y ámbito de trabajo de los Consejos de la Administración, desde su propio surgimiento han estado sometidos a un constante perfeccionamiento; que como se expresaba en la Resolución del IV Congreso del PCC, han tenido como esencia aumentar la autoridad de los delegados y el control de las Asambleas sobre la gestión de las entidades administrativas, cosas que aún necesitan mejorarse. No obstante, no han estado exentos de distorsiones y de diferentes interpretaciones sobre su actuación cotidiana, e incluso, en algunos casos, hasta de carácter estratégico.

El Consejo de la Administración es el órgano de dirección de la administración local, tiene carácter colegiado, dirige las entidades económicas, de producción y de servicios de su nivel de subordinación y su función primordial es promover el desarrollo económico y social de su territorio. Dirige la actividad administrativa a él subordinada y controla la de las entidades de su territorio, independientemente del nivel de subordinación.³³ Está integrado por el Presidente de la Asamblea del Poder Popular respectiva, por el Vicepresidente de dicha Asamblea, por el o los Vicepresidentes y el Secretario de la Administración Municipal que se designen.

El Consejo de Administración Municipal dirigirá la actividad administrativa que corresponda al municipio, por lo que, consecuentemente, sus funciones tendrán como base los principios establecidos para este por la Constitución y la ley.

³³ Artículo 8 del Acuerdo No. 6176 del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros “ Normas referentes a la organización, integración y atribuciones de las Administraciones Municipales y Provinciales subordinadas a las Asambleas del Poder Popular”

El Consejo de Administración Municipal tendrá las atribuciones siguientes:

- crear, dirigir y controlar, en el marco de su competencia, las entidades administrativas, económicas, de producción y de servicios de subordinación municipal;
- cumplir y hacer cumplir los acuerdos adoptados por la Asamblea Municipal del Poder Popular;
- rendir cuentas a la Asamblea Municipal respectiva, en la oportunidad y sobre los temas que decida; también le deberá rendir cuenta al Consejo de Administración provincial sobre las facultades que hayan sido delegadas por los órganos superiores de la administración estatal;
- exigir a las direcciones administrativas, las empresas y unidades presupuestadas del territorio, que den soluciones adecuadas a los problemas planteados por la población, o explicaciones convincentes sobre los casos que no tengan solución inmediata o a corto plazo;
- proponer a la Asamblea Municipal, las medidas pertinentes para coadyuvar al desarrollo de las actividades y al cumplimiento de los planes de las unidades establecidas en su territorio y que no le estén subordinadas;
- orientar y controlar el trabajo de las direcciones administrativas, las empresas o las unidades de subordinación municipal, dirigido a mejorar y perfeccionar sus funciones, así como a subsanar deficiencias y eliminar defectos e incumplimientos que la Administración provincial o la Administración Central del Estado detecten en sus inspecciones y controles, así como rectificar errores resultantes de las violaciones de las normas y demás regulaciones dictadas por dichas administraciones dentro de sus facultades y responsabilidades.

Consideramos que aún cuando el Consejo de Administración se encarga de la política administrativa en la localidad y queda a su cargo la dirección de ésta, la Asamblea del Poder Popular interviene en las funciones administrativas que no se quedan aisladas del desempeño del Consejo de Administración y pueden ser confundidas con facilidad

debido a que la dirección principal de estos dos órganos es la misma a pesar de que la integración no es de igual forma.

Solamente bastan analizar la cuarta función de la Asamblea y la primera del Consejo de Administración, este último crea, dirige y controla las entidades de producción y servicios; en cambio la Asamblea determina el funcionamiento de las mismas entidades porque el Consejo de Administración organiza el trabajo de las entidades para lograr mejoras para el municipio y encaminar y perfeccionar la actividad económica pero la Asamblea vela por que estas mejoras no vayan en contra de los principios establecidos en la Constitución , pues consideramos que nadie mejor que el órgano administrativo del municipio para conocer a profundidad las necesidades económicas de la localidad pero requiere la supervisión y el control de la Asamblea porque estos dos órganos tienen que mantenerse en íntima relación para poder cumplir las finalidades establecidas en ley y fortalecer la participación popular. Es por ello que consideramos que nuestra organización administrativa local es adecuada pero las dificultades que presenta entorpecen su adecuado funcionamiento.

Sin lugar a dudas la Asamblea del Poder Popular no es un órgano administrativo como ya habíamos dicho pero sí realiza una dualidad de funciones que la coloca en una posición intermedia. Anteriormente habíamos manifestado que la integración del Consejo de Administración respondía en lo que a Presidente y Vicepresidente se refería, ocupaban estos mismos cargos en la Asamblea correspondiente, de no ser de esta forma estaríamos estableciendo un marco burocrático que lejos de resolver problemas sociales , aglutinaría cargas de trabajo e incrementaría asuntos sin resolver que más tarde desembocarían en reacciones sociales por el pueblo, pérdida de confianza en sus dirigentes , incertidumbre y conflictos sociales.

Ahora bien, no podemos dejar de hablar del trabajo de los Consejos Populares que son las vías para que las Asambleas conozcan de forma particular cada demarcación territorial para una búsqueda específica de soluciones y un mejor vínculo entre el elector y el elegido para que el pueblo perciba adecuadamente las respuestas a los problemas que los afectan.

Ley 91 de los Consejos Populares

El artículo 54 señala que las direcciones administrativas, las empresas y unidades presupuestadas mantienen debidamente informados a los Presidentes de Consejos Populares, sobre aquellas cuestiones que se relacionan con los asuntos que afectan los intereses y necesidades de la población y, en estos casos debe oír previamente el parecer de dichos Presidentes.

Para ilustrar la magnitud y complejidad de sus atribuciones y obligaciones, mostraremos algunos ejemplos de lo que al respecto se establece en la Constitución, la Ley 91 de 2000 y el Reglamento de las Asambleas Municipales del Poder Popular:

- Ejercen el control y fiscalización de las entidades radicadas en la demarcación, independientemente de su nivel de subordinación.
- Trabajan activamente por la satisfacción de las necesidades asistenciales, económicas, educacionales, culturales y sociales de la población.
- Trasladan al Consejo de Administración, los planteamientos que decida el Consejo Popular, que conozcan por sí mismos, o reciban de la población, sobre el funcionamiento de las medidas pertinentes a las direcciones administrativas, unidades presupuestadas y empresas correspondientes, las que los tramitan y responden en tiempo y forma.
- Solicitan, cuando se requiera, al Presidente de la Asamblea Municipal, convocar a dirigentes y funcionarios para analizar el desarrollo de las actividades en la demarcación, tratar la atención de los asuntos que no han tenido solución e informarse de algún tema en específico.
- Evalúan los resultados que se logran y la atención que reciben los planteamientos que formulan los electores en las reuniones de rendición de cuenta y en los despachos de los delegados. Cuando lo consideren necesario, intervienen con la gestión oportuna, para que sean atendidos por quien corresponda.

- Exigir eficiencia en el desarrollo de las actividades de producción y de servicios a las entidades enclavadas en su área de acción y promover la cooperación entre ellas.

Cuando se analizan estas funciones , con lo que ocurre en la práctica del funcionamiento de los Consejos Populares, podemos decir que queda claro que no basta saber que éstos son un órgano del Poder Popular local, de carácter representativo, investidos de la más alta autoridad para el desempeño de sus funciones. Se requiere también tener conciencia de que como dice la Ley 91, además de no disponer de estructuras administrativas subordinadas deben cumplimentar un conjunto de funciones de tan diversa índole, que exige de ellos y de quienes están en la obligación de apoyarlos, e incluso de acatar sus acciones, realizar el máximo esfuerzo con la mayor disciplina para que puedan cumplir con eficiencia todas sus tareas.

De acuerdo a lo establecido por el artículo 24 de la propia ley, los órganos y organismos administrativos, sus entidades y otras instituciones no están facultados para impartir indicaciones, instrucciones o asignar tareas a los Consejos Populares.³⁴ Esto da a la medida de la autonomía que le han sido atribuidas al Consejo Popular, al recibir indicaciones solamente por parte de la Asamblea del Poder Popular y de sus autoridades competentes. A pesar de ello los Consejos Populares no hacen valer sus facultades y no se colocan en la posición que deben al subvalorar sus atribuciones y facilitar el trabajo del resto de los órganos y organismos.

2.5: Insuficiencias funcionales en la organización administrativa de los órganos locales del Poder Popular en los municipios.

Hasta aquí hemos valorado las normativas que, en torno a la organización administrativa local, existen, defendiendo nuestro criterio de que la Constitución de 1976 marcó pautas significativas para la organización administrativa de los órganos locales lo que ha sido demostrado en la investigación desde inicios de este capítulo, sin embargo, en la práctica, afloran insuficiencias que atentan contra ella y dependen de la organización interna de esta estructura y de las soluciones subjetivas de los miembros que la integran. Consideramos preciso aclarar que nuestra investigación no toma de

³⁴ Ley 91 de los Consejos Populares del 13 de julio del 2000, artículo 24.

forma centrada un municipio en específico por la razón de que las insuficiencias detectadas se corresponden con la generalidad de ellos, en tanto la aplicación de las normativas analizadas constituyen las mismas en todos los espacios municipales.

Para esta investigación fueron aplicadas encuestas y entrevistas en diferentes sectores que arrojaron las deficiencias que a nuestra consideración y la de los encuestados y entrevistados presenta el funcionamiento de la organización administrativa. Los encuestados fueron:

1. Delegados de Las Asambleas Municipales del Poder Popular
2. Dirigentes del Partido Comunista de Cuba
3. Miembros del Consejo de Administración
4. Presidentes de Consejos Populares
5. Profesionales del Derecho

De acuerdo a las encuestas realizadas apreciamos las siguientes **insuficiencias**:

En relación a la Asamblea Municipal del Poder Popular:

 **Falta de preparación de algunos delegados en aspectos correspondientes a su labor.**

El delegado es una autoridad desde el momento en que el pueblo lo propone, nombra y lo elige; depositando en él su confianza para que lo represente; pero esta autoridad requiere ser fortalecida mediante una preparación sistemática, así como por el respeto que se gane con su labor diaria. Muchos de los delegados entrevistados no conocían la estructuración administrativa del país lo que pone en evidencia la falta de preparación que presentan en un tema en el que se requiere estar totalmente preparado para actuar por el bienestar del pueblo, resulta inconcebible que un delegado exija la ejecución de normas sin ni siquiera conocerlas e interpretarlas, que defienda intereses populares sin entender el por qué de cada decisión que se toma y no sepan darle al pueblo las soluciones a las dificultades.

En una labor de extrema importancia como la que llevan a cabo es necesario aprender y establecer el sentido del obrar humano, conocer no solo lo jurídico, la regulación

constitucional, sino también de dónde proviene la estructura de la que forma parte y por qué no es de otra forma, eso lo ayudará a ser un verdadero dirigente de la sociedad y a buscar por todos los medios la forma de que el pueblo se sienta satisfecho y orgulloso de su actuar.

La falta de preparación de los delegados afecta la forma administrativa de organización que se erige sobre la base de su elección por el voto popular directo en las circunscripciones como máxima expresión de la democracia y la participación popular y que pasan a formar parte de las Asambleas del Poder Popular, algunos delegados no están bien preparados porque muchas veces no se elige al mejor, ya que las personas más aptas para desempeñar estos cargos se abstienen y se niegan a ser nominados, por tanto la estructura organizativa se ve afectada porque no se crean métodos que eliminen estas deficiencias.

Corto período de duración del mandato de los delegados municipales.

De acuerdo a lo regulado por el artículo 5 del Reglamento de las Asambleas Municipales del Poder Popular y el 111 de la Constitución de la República el período de duración del mandato de los delegados municipales es de dos años y medio, conllevando con ello a que en el momento en que el delegado va logrando una experiencia y preparación adecuadas para su desempeño, termina el tiempo establecido para su labor y aunque puede ser reelegido si sus electores lo consideran oportuno, de suceder lo contrario el nuevo delegado no puede adquirir experiencias de una forma rápida que estén a la altura de las necesidades de su circunscripción lo que afecta el efectivo funcionamiento de sus labores, por ello el 5% de los encuestados alegaron estar en desacuerdo con esta regulación. Decisiones, soluciones y planteamientos son cuestiones que necesitan un ávido conocimiento para cumplimentar finalidades exigidas y que solamente con la práctica diaria el delegado no puede enfrentarlas, precisan conocimiento, habilidades y dominio primero de lo regulado por cada una de las normativas que recogen su condición de delegado y luego saber cómo aplicarlas para provocar resultados.

Referido al Consejo de Administración:

Confusión en la concepción de máximo órgano de gobierno local.

El 30% de los entrevistados plantean que las Asambleas constituyen los máximos órganos de gobierno local y un 20% que son los Consejo de Administración. Tratándose de individuos que ejercen influencia en la sociedad, que forman parte de los órganos del Poder Popular esta confusión no puede permitirse, deben quedar bien desglosadas las diferencias entre uno y otro órgano aún cuando la Asamblea crea al Consejo de Administración; pero podemos decir que esta confusión no proviene solo del desconocimiento sino también de la confusión que el propio texto constitucional provoca al regular en el artículo 103 “las Asambleas dentro del marco de su competencia y ajustándose a la ley ejercen gobierno” y en el artículo 95 que el Consejo de Ministros constituye el Gobierno de la República , teniendo en cuenta que este último es el máximo órgano administrativo en la nación , mientras que en el municipio lo es el Consejo de Administración. Con la reforma de 1992 se trataron de eliminar estas confusiones, sin embargo, perduran en las personas encargadas de llevar a cabo el actuar funcional de estos dos órganos entorpeciendo la buena aplicación de sus funciones , atribuyéndole deficiencias a uno y otro indistintamente.

Falta de gestión y búsqueda de alternativas para la solución de deficiencias por parte de las entidades.

Es débil la atención a los planteamientos por parte de las administraciones, puesto de manifiesto en el bajo nivel de solución, lo que afecta los resultados que se deben obtener, por lo que hay delegados que manifiestan la existencia de administraciones que no dan la atención requerida a los planteamientos de sus electores. Este actuar le resta autoridad al delegado y demuestra la falta de dedicación de las entidades para atender los problemas, razón por la cual la dirección de cada Asamblea y los Consejos de Administración tiene que ser más exigente en hacer cumplir esta importante responsabilidad y elevar los niveles de solución en todos los casos posibles.

La investigación indica que la resolución de los problemas que afectan al pueblo resulta en muchas ocasiones demorada por la transferencia de responsabilidades de un órgano a otro, que tiende a agravar con el paso del tiempo las dificultades. Hay alternativas que no necesitan de un especialista para resolverlas, con la participación de los ciudadanos, el apoyo de los directivos municipales y la coordinación debida por

la persona responsable pueden llevarse a cabo y en caso contrario, buscar una solución temporal. Los problemas se acumulan y las soluciones escasean, existe la tendencia a esperar por una o varias entidades para la solución de dificultades que, en ocasiones pueden ser resueltas por los delegados y el Consejo Popular, aunque este último no tenga entre sus funciones llevar a cabo la solución de cualquier tipo de problemas sí puede apoyar y dar opinión para su eliminación o solución temporal, creemos que se establecen obstáculos innecesarios por parte de los dirigentes cuando se puede ser flexible ante cada situación. Los dirigentes se vuelven sordos a las valoraciones y solo aplican algo recogido en norma de lo cual no saben el significado, todo recae en el órgano superior de poder y el resto de los que integran la organización administrativa hacen caso omiso de sus funciones y no hacen valer sus obligaciones.

Existencia de una tendencia mecanicista de los dirigentes en la ejecución de las tareas.

Con la aplicación de las entrevistas nos encontramos con algunos dirigentes de posición extremadamente dogmática cuyo punto de vista redundante en la mera ejecución de lo dispuesto por los órganos locales y los órganos superiores, creyendo que ese es el aporte que necesita el pueblo en las circunstancias actuales. Las investigaciones han demostrado que la sociedad precisa de dirigentes científicos, que valoren cada paso que se pretende dar, así se evita la comisión de errores, observar con precaución cuáles son las soluciones pertinentes y tener como premisa fundamental que todo lo que se realiza es en aras de lograr progresos para el pueblo. Los responsables del Consejo de Administración, entre sus atribuciones, tienen la de hacer cumplir las disposiciones emanadas de los órganos superiores del Estado, adaptándolas a la situación particular de los territorios, atribución ésta que en muchas ocasiones no es tomada en cuenta, causando rigidez y desvinculación de la verdadera esencia del Poder Popular.

En cuanto a los Consejos Populares:

Atribución de facultades por parte los Consejos Populares que no le están conferidas.

En la práctica , los Consejos Populares tienen una creación muy objetiva pero sus facultades no las hacen cumplir con intransigencia y no reciben tampoco la ayuda de las entidades, algo que debe retomarse teniendo en cuenta la autoridad que le ha sido conferida por la Ley 91, caracterizado por su autonomía. Deben exigir eficiencia en el desarrollo de las actividades de producción y servicios a las entidades enclavadas en su área de acción y apoyar; en lo posible, su realización(artículo 21 inciso d Ley 91 de los Consejos Populares) , es decir que no tienen por qué asumir responsabilidades correspondientes a otras entidades, como lo hacen actualmente, ya que en algunos casos las insuficiencias administrativas y su lentitud para resolver los problemas de la población, llevan a Presidentes de Consejos, animados por brindarles una solución a sus conciudadanos, a realizar el trabajo de las entidades administrativas, algo que no les corresponde.

No estamos diciendo que se muestren ajenos a las soluciones que no dependen de sus atribuciones, sino que dejen de suplantar y despojar de tareas a los directores de entidades y organismos, exigiendo con ahínco sus funciones y apoyando al pueblo en cada tarea, recordando que son aquellas instituciones que permiten a nivel de comunidad, la armonización de los elementos del sistema político con la sociedad civil en su conjunto; son además, por su radio de acción los que posibilitan la realización de la participación popular, en la magnitud que el propio pueblo lo desea.

CONCLUSIONES

Una vez finalizada la investigación arribamos a las siguientes conclusiones:

Primera: Teniendo en cuenta los aspectos metodológicos del trabajo consideramos se le dio cumplimiento al problema propuesto en la medida que logramos determinar y fundamentar las deficiencias que, en su funcionamiento, presenta la organización administrativa en los órganos locales municipales del Poder Popular.

A partir de haber profundizado teóricamente en la Constitución pudimos constatar que:

Segunda: La Constitución es la norma fundamental de cualquier sistema jurídico porque regula el sistema de derechos y deberes de los individuos con el Estado, la organización de un país determinado y el ejercicio del poder estatal, así como el desempeño de cada uno de sus órganos y surge como producto de las luchas sociales.

Del estudio de la organización administrativa pudimos constatar:

Tercera: La organización administrativa a nivel local ha ido evolucionando desde las Constituciones mambisas cuando apenas era nula su regulación, hasta llegar a la Constitución de 1976 que sentó las bases primordiales de su establecimiento.

En la investigación práctica pudimos determinar que:

Cuarta: La Constitución de 1976 y su reforma ejerció efectos en la organización administrativa y determinó su apropiado establecimiento en la actualidad pero existen insuficiencias que impiden el buen funcionamiento de la institución, expresadas en: la falta de preparación de los delegados, falta de gestión y búsqueda de alternativas, existencia de una tendencia mecanicista de los dirigentes, confusión entre la concepción de máximo órgano de gobierno local, atribución de funciones por parte de los Consejos Populares que no le están conferidas entre, que traen consigo se dificulte el desenvolvimiento de la organización administrativa en los órganos locales de los municipios.

La Constitución cubana fijó un hito trascendental en nuestra organización administrativa municipal pero existen todavía insuficiencias que necesitan erradicarse que dependen, en la mayoría de los casos, de la subjetividad de las actuaciones de los integrantes de esta estructura; es un tema que por su actualidad adquiere vital importancia y en base

a ello hemos emitido nuestras recomendaciones en este trabajo por lo que invitamos a profesores, estudiantes e investigadores interesados en el tema a profundizar en este trabajo como mecanismo de su superación y, a los dirigentes de estos órganos a tomar en cuenta las sugerencias.

RECOMENDACIONES

Al Departamento de Derecho de la Universidad de Las Tunas:

- ✓ Utilizar la presente investigación como base para el fomento de investigaciones posteriores en el ámbito de la organización administrativa de los órganos del Poder Popular en los municipios.

A la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Asamblea Nacional del Poder Popular:

- ✓ Que sea definido de forma clara y precisa en el texto constitucional cuál constituye en el municipio el máximo órgano de gobierno con el objetivo de evitar la confusión de atribuciones entre la Asamblea Municipal y su Consejo de Administración

A la Asamblea Provincial del Poder Popular de Las Tunas:

- ✓ Implementar seminarios de superación jurídica y capacitación para todos los delegados que incluya aspectos interpretativos de las normas y de la organización administrativa de provincias y municipios para eliminar el desconocimiento de estos aspectos por parte de los mismos.

A los Consejos de Administración Municipales:

- ✓ Ser más estrictos en cuanto a la exigencia a cada una de las entidades encargadas de resolver los problemas presentados por los Consejos Populares estableciendo mecanismos que permitan establecer la obligatoriedad de éstos.

A los Presidentes de Consejos Populares:

- ✓ Coadyuvar al logro de una mayor conciencia de cada uno de los miembros de la comunidad e incrementar las campañas de divulgación de los procesos electorales para lograr que siempre sea elegido como delegado la persona idónea y más capaz para desempeñar el cargo.
- ✓ Hacer valer las atribuciones y facultades establecidas en la Ley 91 de 2000 y la Constitución de la República.

BIBLIOGRAFÍA

Textos

Badia, Juan Fernando: Estructura interna de la Constitución. Su dinámica, política y factores, Valencia, segunda edición corregida y ampliada, 1990.

Cassagne, Juan Carlos: Derecho Administrativo, Buenos Aires, séptima edición, 2002.

Colectivo de Autores: Temas de Derecho Administrativo Cubano, tomo II, Editorial Félix Varela, La Habana, 2004.

Colomer Viadel, Antonio: Estudios Constitucionales, Universidad Nacional Autónoma de México, primera edición, 1991.

García Oviedo, Carlos: Derecho Administrativo, Madrid, tercera edición, 1951.

Garcini Guerra, Héctor: Derecho Administrativo, Editorial Ciencias Sociales, segunda edición, corregida y ampliada 1986.

Ivanega, Miriam Mabel: Derecho Administrativo, Buenos Aires, primera edición, 1998.

Mora- Donatto, Cecilia: El valor de la Constitución normativa, Universidad Nacional Autónoma de México, DR, primera edición, 2002.

Nava Negrete, Alfonso: Derecho Administrativo, Universidad Nacional Autónoma de México, primera edición, 1991.

O.ZHIDKOV, V. y CHIRKIN, YU. YUDIN: Fundamentos de la teoría socialista del Estado y el Derecho, Editorial Progreso, ediciones MINJUS, la Habana, 1985.

Peraza Chapeau, José D: Derecho Constitucional General y Comparado, Editorial Félix Varela, 1998.

Pérez Hernández, Lissette y Martha Prieto Valdés: Temas de Derecho Constitucional Cubano, Editorial Félix Varela, La Habana, 2006.












____Selección Legislativa de Derecho Constitucional Cubano, Editorial Félix Varela, segunda edición, 2005.

Valadés Diego y Miguel Carbonell: Constitucionalismo Iberoamericano del siglo XXI, Universidad Nacional Autónoma de México, primera edición, 2004.

Vega Vega, Juan: Derecho Constitucional revolucionario en Cuba., Editorial Ciencias sociales, La Habana, 1988.

Villabella Armengol, Carlos Manuel: Historia Constitucional y poder político en Cuba, primera edición, editorial Ciencias Sociales, 2008.

Legislaciones

-  Constitución de Guáimaro
-  Constitución de Baraguá
-  Constitución de Jimaguayú
-  Constitución de La Yaya
-  Constitución de 1901
-  Constitución de 1940
-  Ley Fundamental de 1959
-  Constitución de 1976
-  Ley 91 de los Consejos Populares
-  Reglamento de las Asambleas Municipales del Poder Popular
-  Acuerdo No. 6176 de 2007 (Reglamento de las Administraciones locales del Poder Popular)

Revistas y documentos

Revista jurídica 6 (Enero a Marzo de 1985). Acerca de la Constitución de 1976, Dr. Vicente Rapa Álvarez, p.152.

Revista cubana de Derecho No. 26(Julio a Diciembre de 2005). El sistema de defensa constitucional cubano, Dra. Martha Prieto Valdés, p. 33.

Resolución del IV Congreso del PCC, p.220 y 221.

Fragmentos de las palabras del General de Ejército Raúl Castro Ruz en la clausura del seminario a los delegados del Poder Popular electos al iniciarse la experiencia en Matanzas el 22 de Agosto de 1974.

Relaciones Administración- Poder Popular

Análisis sobre algunos aspectos del funcionamiento de los Órganos Locales del Poder Popular.

Sistema político cubano: atribuciones, funciones y tareas de los órganos del Poder Popular.

Sitos Web consultados

www.monografias.com (consultado el 3 de mayo de 2010, 8:41 pm)

www.fgr.cu (consultado el 3 de mayo de 2010, 8:44 pm.)

www.radiosanctispiritus.cu (consultado el 3 de mayo de 2010, 8:44 pm)

www.buenastareas.com (consultado el 3 de mayo de 2010, 8:45 pm)

www.encyclopedia-jurídica.biz14.com (consultado el 3 de junio de 2010, 8:36 pm)

<http://blog.pucp.edu.cu.pe> (consultado el 3 de junio de 2010, 9:30 pm)

<http://es.wikipedia.org> (consultado el 3 de junio de 2010 8:34 pm)

ANEXOS**Anexo I****ENCUESTA A DELEGADOS Y DIRIGENTES DEL PCC**

Con el objetivo de contribuir al fortalecimiento de los Órganos Locales del Poder Popular y promover el desarrollo de los municipios y provincias, resulta necesario conocer las particularidades de la organización administrativa municipal como punto de partida para su posterior perfeccionamiento. Para ello se aplica la presente encuesta que tiene carácter anónimo y requiere de su total sinceridad.

Gracias de antemano por su colaboración.

Centro de Trabajo_____

Edad_____ Sexo_____ Años de experiencia profesional_____

1. ¿Conoce usted cómo se encuentra organizado administrativamente nuestro país?

Sí_____ No_____

2. Teniendo en cuenta su respuesta anterior enuncie cómo está organizada administrativamente nuestra provincia.

_____.

3. Según lo previsto en el Acuerdo 6176 del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros referido a “Reglamento de las Administraciones locales del Poder Popular”, el Consejo de Administración es el órgano encargado de la solución de los problemas planteados por el Consejo Popular a través de la dirección de las entidades de producción y servicios.

a) ¿Cree usted es cumplida esta función por este órgano de manera eficiente?

Sí_____ No_____

b) ¿Por qué?

4. De acuerdo a la pregunta anterior y en su opinión personal ¿cuál es el máximo órgano de gobierno local? ¿Por qué?

5. ¿Cree usted son apreciables insuficiencias funcionales que afectan nuestra organización administrativa local? Sí_____ No_____

a) En caso de ser afirmativa su respuesta, menciónelas.

b) Exponga a su juicio, el por qué de su establecimiento.

6. ¿Qué propuestas desde el punto de vista organizacional, legislativo o de otro tipo usted realizaría para minimizar tales deficiencias?

7. ¿Cómo usted valora el papel de los Consejos Populares?

Anexo II

Entrevista a dirigentes de la Asamblea Municipal y el Consejo de Administración

En virtud de conocer las particularidades del funcionamiento de los órganos locales del Poder Popular en los municipios así como proponer soluciones a las principales trabas que lo obstaculizan, precisamos de su colaboración en cuanto al desempeño que, en la actualidad, poseen estos órganos.

Gracias por su colaboración

1. ¿Cómo considera usted la labor desempeñada por las entidades de producción y los servicios?
2. Exponga su criterio referente a la labor de los Consejos Populares.
3. ¿Cómo usted valora la labor desempeñada por los delegados municipales?
4. Diga cuáles son las relaciones entre la Asamblea Municipal y el Consejo de Administración.
5. ¿Cuál es el papel del Consejo de Administración en el desarrollo municipal?