

PLANTILLA OFICIAL PARA LA PRESENTACIÓN DE TRABAJOS
II CONVENCION CIENTÍFICA INTERNACIONAL
“II CCI UCLV 2019”

DEL 23 AL 30 DE JUNIO DEL 2019.
CAYOS DE VILLA CLARA. CUBA.



NOMBRE DEL SUB-EVENTO
SIPOSIO INTERNACIONAL “DESAFÍOS DEL DERECHO EN EL
SIGLO XXI”
EJE TEMÁTICO: JUSTICIA, CONSTITUCIÓN Y POLÍTICAS
PÚBLICAS
MESA: DERECHO Y JUSTICIA SOCIAL

Título: EL MUNICIPIO EN LA CONSTITUCIÓN CUBANA DE 2019.
OPORTUNIDADES Y RETOS PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA.

*Title: THE MUNICIPALITY IN THE CUBAN CONSTITUTION OF 2019.
OPPORTUNITIES AND CHALLENGES FOR CITIZEN PARTICIPATION.*

Nombre y Apellidos. Dra. Mirtha Arely del Rio Hernández

E-mail: mirtarh@uclv.edu.cu

Resumen:

El municipio constituye la instancia primaria y básica en la estructura territorial y administrativa del Estado. En él radican las instancias de poder y de gobierno más cercanos a la ciudadanía, por tanto hacia ellas convergen gran cantidad de reclamos y demandas de la población.

La descentralización a favor de los municipios permite que estos adquieran una mayor responsabilidad y protagonismo en la adopción de decisiones dirigidas a dar respuesta a dichos reclamos. La principal expresión de la descentralización es la autonomía municipal, que dota a esta instancia de personalidad y capacidad jurídica para desempeñar sus competencias y atribuciones, y la facultad para disponer de sus ingresos, elegir y designar sus autoridades, dictar acuerdos y disposiciones legales sobre asuntos de interés municipal, con

Información de contacto
convencionuclv@uclv.cu
www.uclv.edu.cu

PLANTILLA OFICIAL PARA LA PRESENTACIÓN DE TRABAJOS
II CONVENCION CIENTÍFICA INTERNACIONAL
“II CCI UCLV 2019”



DEL 23 AL 30 DE JUNIO DEL 2019.
CAYOS DE VILLA CLARA. CUBA.

las limitaciones que le impone ser parte de un todo que es la nación. Este principio no estaba reconocido en la Constitución de 1976.

La nueva Constitución de 2019 contiene preceptos novedosos respecto al municipio, que tienen como premisa fundamental el reconocimiento de su autonomía. En su articulado se declara expresamente el alcance de este principio y se establecen nuevos mecanismos de democracia local. Estas nuevas regulaciones significarán importantes oportunidades para el despliegue de la participación ciudadana, así como también implicarán importantes retos, frente a las prácticas preexistentes marcadas por el centralismo y el verticalismo.

El objetivo de esta ponencia es valorar dichas oportunidades y retos.

Palabras Clave: Municipio; Descentralización; Estructura territorial; Estado; Constitución.

Abstract: *The municipality constitutes the primary and basic instance in the territorial and administrative structure of the State. In it lie the instances of power and government closest to the citizenship, therefore towards them converge a large number of demands and demands of the population.*

Decentralization in favor of the municipalities allows them to acquire greater responsibility and prominence in the adoption of decisions aimed at responding to such claims. The main expression of decentralization is municipal autonomy, which gives this body personality and legal capacity to perform its powers and powers, and empowers it to dispose of its income, elect and appoint its authorities, dictate agreements and legal provisions on matters of municipal interest, with the limitations imposed on it by being part of a whole that is the nation. This principle was not recognized in the 1976 Constitution.

The new Constitution of 2019 contains novel precepts regarding the municipality, which have as a fundamental premise the recognition of their autonomy. In its articles, the scope of this principle is expressly declared and new mechanisms of local democracy are established. These new regulations will mean important opportunities for the deployment of citizen participation, as well as imply important challenges, as opposed to the preexisting practices marked by centralism and verticalism.

The objective of this paper is to assess these opportunities and challenges.

Información de contacto
convencionuclv@uclv.cu
www.uclv.edu.cu

PLANTILLA OFICIAL PARA LA PRESENTACIÓN DE TRABAJOS
II CONVENCION CIENTÍFICA INTERNACIONAL
“II CCI UCLV 2019”



DEL 23 AL 30 DE JUNIO DEL 2019.
CAYOS DE VILLA CLARA. CUBA.

Keywords: Municipality; Decentralization; Territorial structure; State; Constitution.

Introducción

Una de las cuestiones más novedosas de la Constitución cubana de 2019 ha sido el reconocimiento expreso del principio de *autonomía municipal* y una mayor presencia de otros principios del municipio, como los de *relación-articulación*, *heterogeneidad* y *democracia*.

La materialización práctica de estos principios supondrá, en lo adelante, numerosos retos para los municipios por la amplitud de competencias y atribuciones que tendrán que asumir -con eficacia y eficiencia- en consonancia con las responsabilidades que se derivan de un mayor grado de descentralización y de la autonomía concedida, hasta ahora inexistentes en la práctica gubernamental local, que se ha caracterizado por el centralismo y el verticalismo en las relaciones interinstitucionales y en la toma de decisiones.

Las prácticas centralistas han tenido efectos negativos en el desempeño de los municipios cubanos y en la realización eficiente de sus competencias y atribuciones, debilitando su capacidad y responsabilidad, reconocidas constitucionalmente, “para satisfacer las necesidades mínimas locales”, lo que ha debilitado su carácter de “órgano superior local en su demarcación, investida de la más alta autoridad para el ejercicio de sus atribuciones”. Asimismo han provocado un escaso aprovechamiento de la participación ciudadana en pos de la eficacia de las decisiones públicas locales, con un marcado carácter formal de los espacios y mecanismos de participación.

Ello también ha influido en una escasa articulación entre los municipios en pos de intereses comunes, siendo casi inexistentes los mecanismos de integración y coordinación, como el asociativismo municipal; en una insuficiente apreciación desde la propia legislación y desde la práctica, del carácter heterogéneo de los municipios, obviándose sus diferencias en lo económico, lo cultural, lo territorial, etc., lo que ha determinado en ocasiones la existencia de políticas, normas y decisiones generales que no han tenido en cuenta esa diversidad.

Por tanto hay algunas interrogantes iniciales que requieren de estudios e investigaciones científicas de mayor profundidad: ¿Tal y como han funcionado hasta hoy, podrán los municipios cubanos ejercer exitosamente la autonomía en pos de satisfacer las necesidades locales? ¿En qué aspectos deberán fortalecerse los municipios y sus órganos para enfrentar con éxito la autonomía? ¿Qué papel tendrá la participación de los ciudadanos en la esfera local en el contexto de la autonomía? ¿Cómo regular e implementar los nuevos mecanismos y garantías de la participación local?

Esta ponencia tiene como objetivo valorar la regulación del municipio en la nueva Constitución, con especial énfasis en los principios de autonomía y democracia local, sus oportunidades y sus retos.

Información de contacto
convencionuclv@uclv.cu
www.uclv.edu.cu

PLANTILLA OFICIAL PARA LA PRESENTACIÓN DE TRABAJOS
II CONVENCION CIENTÍFICA INTERNACIONAL
“II CCI UCLV 2019”



DEL 23 AL 30 DE JUNIO DEL 2019.
CAYOS DE VILLA CLARA. CUBA.

Desarrollo

¿Qué es la autonomía municipal?

La autonomía supone la capacidad de autodeterminación del municipio (con las limitantes que le impone el ser parte del todo que es la Nación); la potestad para acometer la gestión de asuntos comunes vinculados a la colectividad y para darse a sí mismo normas, dentro de un marco normativo general y sin intervención de otro órgano extraño a su administración o gestión. Para ello requiere de capacidad jurídica y suficiencia económica. Su núcleo medular está dado en los ámbitos de competencia que posee el municipio¹.

La autonomía municipal implica un reconocimiento de autonomía *política, administrativa y financiera*. Su ámbito político debe expresarse en el pleno ejercicio de las facultades normativas y ejecutivas sobre las competencias de su responsabilidad, de ahí la necesidad de esclarecer en la legislación complementaria cuáles serán las competencias del municipio, o sea, los ámbitos o esferas de su actuación en relación directa con las funciones que debe cumplir. También se expresa en la facultad del municipio para emitir políticas públicas territoriales; en la elección directa de sus autoridades por los ciudadanos; y en el ejercicio de la participación ciudadana en las decisiones locales.

La autonomía administrativa debe expresarse en la capacidad del municipio para ejercer la facultad de organización y de gestión de sus recursos humanos, materiales y financieros para el ejercicio de sus competencias y atribuciones, en forma directa o delegada según lo dispongan las leyes.

La autonomía financiera supone que el municipio pueda disponer de los recursos que le corresponden por su participación en el presupuesto general del Estado, así como de sus recursos propios, que debe no solo administrar, sino también generar.

La autonomía es inherente a la descentralización. Entre las ventajas de esta última se reconocen que: permite una mejor localización de los recursos; facilita a las autoridades públicas identificar las necesidades de las comunidades y aplicar acciones satisfactorias, disminuye los costos de administración de un conjunto de servicios personales y sociales, y acerca el poder a los ciudadanos y ciudadanas comunes, acentuando sus poderes de fiscalización de la gestión pública.²

También se reconocen entre sus ventajas: la disminución de la enajenación política de los ciudadanos en tanto acerca a estos el ejercicio del poder y refuerza los poderes locales mediante la aproximación de la administración a la ciudadanía y el mayor conocimiento de sus necesidades y actitudes; es favorable para el ejercicio de la participación ciudadana en las

¹ Villabella Armengol: Op. Cit. pág. 159.

² DILLA, H. (1998). *¿Por qué necesitamos municipios más fuertes?*, Desarrollo local y descentralización en el contexto urbano. Roberto Dávalos (compilador), Editorial: Universidad de la Habana. Cuba. p. 10.

**PLANTILLA OFICIAL PARA LA PRESENTACIÓN DE TRABAJOS
II CONVENCION CIENTÍFICA INTERNACIONAL
“II CCI UCLV 2019”**



**DEL 23 AL 30 DE JUNIO DEL 2019.
CAYOS DE VILLA CLARA. CUBA.**

decisiones locales y fortalece sus poderes de control y fiscalización de la gestión pública; incrementa la capacidad de respuesta del gobierno a demandas específicas que emergen de la localidad; genera mayor flexibilidad en la coordinación y prestación de servicios; facilita la descongestión en las funciones de los gobiernos centrales; incentiva a las entidades descentralizadas a incrementar sus ingresos y gestionar sus propios recursos haciendo un uso más eficiente de estos.³

No obstante las ventajas que puede ofrecer la descentralización, lo cierto es que en Cuba la centralización ha tenido algunos efectos ventajosos, algunos de los cuales habrá que seguir garantizando en el nuevo contexto de la autonomía municipal, por ejemplo: los altos niveles de equidad social alcanzados debido a su capacidad distributiva; la mayor facilidad y viabilidad para la formulación e implementación de políticas macroeconómicas urgentes; mayor rapidez en la toma de decisiones y una mayor concentración y disposición de los recursos en condiciones de escasez.⁴

¿Cómo se ha manifestado la autonomía en la legislación cubana desde 1976?

La regulación del municipio en la Constitución de 1976 adolecía de varias insuficiencias⁵: la indefinición del municipio como unidad territorial; una escasa diferenciación con la provincia como niveles políticos y administrativos; indefinición del ámbito de sus competencias y atribuciones; escasa apreciación del principio de autonomía y heterogeneidad; estructuración homogénea de las Comisiones permanentes y doble subordinación de estas (a la institución representativa y a la ejecutiva).

Con la Reforma constitucional de 1992 se produjeron algunos cambios en el modelo municipal, dirigidas a lograr ciertos niveles de descentralización; entre ellas: la definición del municipio; la creación de nuevos órganos municipales como los Consejos de Administración y los Consejos populares; la delimitación de las atribuciones de las Asambleas Municipales del Poder Popular (AMPP); mejor estructuración de las Comisiones permanentes (mayor heterogeneidad y subordinación únicamente al ente representativo); personalización del municipio como estructura administrativa y política a partir de su diferenciación conceptual y competencial respecto a la provincia; apreciación más racional de los principios de autonomía y heterogeneidad.⁶

³ Sobre las ventajas y desventajas de la centralización y la descentralización puede consultarse de Aymara Hernández Morales: *La descentralización como alternativa a la crisis cubana de los noventa. La revalorización de las relaciones Estado-Mercado*. Tesis en opción al grado científico de doctora en ciencias sociológicas. Universidad de La Habana. 2005. Págs. 34-35.

⁴ Ver de Aymara Hernández: Op. Cit. págs. 34-35.

⁵ Villabella Armengol, C: “Los principios teóricos del municipio. Su apreciación en la municipalidad cubana”. En: *Temas de Derecho constitucional cubano*. (Coord. Lissette Pérez Hernández; Martha Prieto Valdés). Editorial Félix Varela. La Habana 2002. Pág. 166.

⁶ Ídem. Pág. 167.

PLANTILLA OFICIAL PARA LA PRESENTACIÓN DE TRABAJOS
II CONVENCION CIENTÍFICA INTERNACIONAL
“II CCI UCLV 2019”



DEL 23 AL 30 DE JUNIO DEL 2019.
CAYOS DE VILLA CLARA. CUBA.

En la Reforma de definía sucintamente al municipio como “la sociedad local, con personalidad jurídica a todos los efectos legales, organizada políticamente por la ley, en una extensión territorial determinada por necesarias *relaciones económicas y sociales de su población*, y con *capacidad* para satisfacer las necesidades *mínimas* locales. Las provincias y los municipios, además de ejercer sus funciones propias, coadyuvan a la realización de los fines del Estado”. (Art. 102)⁷

En esta definición no se reconocía expresamente la autonomía del municipio; no se tenían en cuenta en la determinación de la extensión territorial de los municipios las relaciones de vecindad, primando el criterio económico. Si bien se le reconocía expresamente “capacidad”, no se detallaba el alcance de esta. Por otra parte esa “capacidad” se le reconocía para satisfacer las necesidades locales “mínimas”, sin definirse cuales serían estas.

La Constitución de 2019⁸ ofrece una definición mucho más amplia del municipio: “(...) es la sociedad local, organizada por la ley, que constituye la *unidad política-administrativa primaria y fundamental de la organización nacional*⁹; goza de *autonomía* y personalidad jurídica propias a todos los efectos legales, con una extensión territorial determinada por necesarias *relaciones de vecindad*, económicas y sociales de su población e intereses de la nación, con el propósito de lograr la satisfacción de las *necesidades locales*. Cuenta con *ingresos propios* y las *asignaciones que recibe del Gobierno de la República*, en función del desarrollo económico y social de su territorio y otros fines del Estado, bajo la dirección de la Asamblea Municipal del Poder Popular”. (Art. 168)¹⁰

“La autonomía del municipio comprende la elección o designación de sus autoridades, la facultad para decidir sobre la utilización de sus recursos y el ejercicio de las competencias que le corresponden, así como dictar acuerdos y disposiciones normativas necesarias para el ejercicio de sus facultades, según lo dispuesto en la Constitución y las leyes.

La autonomía se ejerce de conformidad con los principios de solidaridad, coordinación y colaboración con el resto de los territorios del país, y sin detrimento de los intereses superiores de la nación”. (Art. 169)¹¹

En estas postulaciones se observan como cuestiones novedosas:

- El reconocimiento expreso del municipio como *unidad política primaria y fundamental de la organización nacional*;

⁷ La cursiva es nuestra. Ver “Constitución de la República de Cuba”. Gaceta Oficial Extraordinaria No. 3, de 31 de enero de 2003.

⁸ Aprobada en Referendo Popular el 24 de febrero de 2019. A la fecha en que se redacta esta ponencia aún está pendiente de publicarse en la Gaceta Oficial de la República.

⁹ La cursiva es nuestra.

¹⁰ Constitución de la República de Cuba de 2019. (Aprobada en referendo popular el 24 de febrero de 2019 y pendiente de publicarse en la Gaceta Oficial)

¹¹ Ídem.

PLANTILLA OFICIAL PARA LA PRESENTACIÓN DE TRABAJOS
II CONVENCION CIENTÍFICA INTERNACIONAL
“II CCI UCLV 2019”



DEL 23 AL 30 DE JUNIO DEL 2019.
CAYOS DE VILLA CLARA. CUBA.

- reconocimiento de que su extensión territorial se determina por relaciones económicas, sociales y *de vecindad*, así como por los *intereses de la nación*;
- reconocimiento expreso del principio de *autonomía* municipal;
- responsabilidad del municipio en la satisfacción de las *necesidades locales*;
- reconocimiento de que el municipio estará bajo la dirección de una *Asamblea municipal*;
- referencia a la suficiencia económica, necesaria para cumplir sus fines (cuenta con *ingresos propios* y las *asignaciones que recibe del Gobierno de la República*);
- declaración del alcance de la autonomía (*elección de sus autoridades, decisión sobre la utilización de sus recursos, el ejercicio de sus competencias y la facultad para dictar disposiciones normativas*); y
- reconocimiento de principios conforme a los que debe ejercerse la autonomía (*solidaridad, coordinación y colaboración, y sin detrimento de los intereses superiores de la nación*)

La autonomía se concreta además en algunas de las atribuciones que se le asignan en el artículo 191 incisos b y c respectivamente: aprobar y controlar el plan de la economía, el presupuesto y el plan de desarrollo integral del municipio; aprobar el plan de ordenamiento territorial y urbano y controlar su cumplimiento. También en el artículo 173, en el que se establece que el Gobierno Provincial no podrá interferir ni asumir las funciones y atribuciones que le corresponden a los órganos locales.

El reconocimiento de la autonomía municipal es coherente con la necesidad de avanzar en la descentralización del Estado, planteada desde la aprobación de los Lineamientos del VI Congreso del PCC¹², en su actualización en el VII Congreso¹³ y en la Conceptualización del modelo económico y social cubano de desarrollo socialista, aprobado también en el VII Congreso.¹⁴

En el nuevo contexto descentralizador y autónomico a favor de los municipios, que prevé la Constitución de 2019, es evidente la necesidad de un fortalecimiento de los órganos locales, cuyo funcionamiento ha estado marcado durante décadas por una restringida capacidad de los órganos municipales para la toma de decisiones -en especial de la AMPP como órgano

¹² VI Congreso del Partido Comunista de Cuba: *Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución*. Aprobado el 18 de abril de 2011 (Tabloide). La política de descentralización se enuncia en los Lineamientos: 13 al 29; 5 al 11; 68; 35 al 37; 205 al 207; 178; 121.

¹³ *Documentos del VII Congreso del Partido aprobados por el III Pleno del Comité Central del PCC el 18 de mayo de 2017 y respaldados por la Asamblea Nacional del Poder Popular el 1ro. de junio de 2017 (I)* (Tabloide). En la actualización de los Lineamientos la descentralización se aprecia en los Lineamientos: 17; 67; 92; 228; 256.

¹⁴ VII Congreso: *Conceptualización del modelo económico y social cubano de desarrollo socialista*. (Tabloide). La política descentralizadora se aprecia en los capítulos 1, puntos 92, 93; capítulo 2, punto 131; capítulo 3, puntos 210, 255, 256. En el *Plan nacional del desarrollo económico y social hasta 2030: propuesta de visión de la nación, ejes y sectores estratégicos*, en el Eje estratégico: *Gobierno eficaz y socialista e integración social*, el objetivo específico número 66.

**PLANTILLA OFICIAL PARA LA PRESENTACIÓN DE TRABAJOS
II CONVENCION CIENTÍFICA INTERNACIONAL
“II CCI UCLV 2019”**

**DEL 23 AL 30 DE JUNIO DEL 2019.
CAYOS DE VILLA CLARA. CUBA.**



superior local- no solo sobre el presupuesto, sino también para formular políticas públicas locales, para generar y administrar recursos propios, provocado por la excesiva centralización desde la provincia y la nación que también han limitado, mediante disposiciones administrativas, la autonomía municipal.

La excesiva centralización ha generado el predominio de una cultura centralista, verticalista por la que se espera que toda solución o decisión “venga desde arriba”, es decir, desde los órganos superiores (provinciales o nacionales), lo cual ha generado debilidades e ineficiencias en las entidades estatales centrales para resolver gran cantidad de problemas sociales, que en un esquema descentralizado debiesen corresponder a las entidades locales. Con ello ha predominado una responsabilidad nacional y no local frente a los problemas sociales.

El funcionamiento del municipio y sus órganos se ha caracterizado también por otras deficiencias y limitaciones como la ineficacia en la solución de los problemas y demandas de la población, sus limitados niveles de competencias, su limitada capacidad para establecer políticas públicas, su limitada competencia normativa, la falta de liderazgo de los delegados y de la Dirección de las asambleas y sus Consejos de la administración, la pérdida de credibilidad de la Asamblea municipal como órgano superior local y máxima autoridad en su demarcación.

En un nuevo escenario de un municipio con autonomía, se requerirá de representantes con mayores niveles de liderazgo y capacidad para la gestión gubernamental. En la práctica se observa que muchos de los delegados que integran las Asambleas municipales no poseen la autoridad y el liderazgo suficiente para representar eficazmente a sus electores. Muchos de ellos asumen el mandato como una tarea que deben cumplir o un deber militante; su desmotivación se acrecienta por el exceso de demandas y reclamos populares que tienen que atender, la falta de mecanismos jurídicos que obliguen a las entidades administrativas y de servicios del territorio a dar respuesta a esas demandas, el exceso de tiempo que deben dedicar a gestionar esas respuestas de las administraciones, entre otras cuestiones que generan malestares en el ejercicio cotidiano de su actividad como representante de sus electores.

Otra cuestión a considerar es que los delegados tienen que simultanear su función de representante con sus labores habituales, sin que perciban ningún tipo de remuneración por su actividad de gobierno -condiciones que se mantienen en la nueva Constitución-. Esto unido a las carencias y falta de recursos para que el municipio pueda satisfacer las necesidades locales, provoca un debilitamiento del delegado desde su propia nominación en las circunscripciones, pues allí no siempre son nominadas personas que poseen un liderazgo en la comunidad y que posean suficientes capacidades y aptitudes para convertirse en representantes de sus electores y verdaderos gobernantes como parte del órgano de poder que es la Asamblea municipal. Dentro de esos propios delegados, las Asambleas municipales eligen a su presidente y vicepresidente, los que en su mayoría también carecen de ese liderazgo, tal es así que en muy pocos municipios sus habitantes conocen quién es el presidente de la Asamblea municipal. Tampoco la existencia de los Consejos populares ha podido garantizar la autoridad de los delegados y la efectividad de su labor, ello se evidencia

Información de contacto
convencionuclv@uclv.cu
www.uclv.edu.cu

**PLANTILLA OFICIAL PARA LA PRESENTACIÓN DE TRABAJOS
II CONVENCION CIENTÍFICA INTERNACIONAL
“II CCI UCLV 2019”**



**DEL 23 AL 30 DE JUNIO DEL 2019.
CAYOS DE VILLA CLARA. CUBA.**

en las deficiencias y problemáticas que enfrentan estos órganos en el ejercicio de sus funciones de control y fiscalización¹⁵.

Entre los retos fundamentales del municipio en el nuevo contexto de autonomía estarían el fortalecimiento del liderazgo y las capacidades de los delegados, funcionarios y directivos para la gestión gubernamental, sobre todo para: establecer estrategias y gestionar proyectos que logren el incremento de los ingresos propios y un uso adecuado de estos y de las asignaciones que reciben del gobierno central; para establecer asociaciones con otros municipios del país que sean ventajosas para todos los implicados; para incrementar la eficiencia y eficacia en la solución de las problemáticas locales y la satisfacción de las necesidades de sus habitantes; para incorporar a los ciudadanos a los procesos de toma de decisiones locales, de modo que sean aprovechados los saberes populares. Será necesario además desconocer las prácticas gubernamentales verticalistas y centralistas, y aprender nuevos modos de hacer, a tono con la autonomía y las responsabilidades que esta acarrea. Desde los intereses generales de la nación el reto fundamental será evitar un desarrollo desigual de los municipios y regiones del país que lleve a la existencia de municipios ricos y municipios pobres, y que la descentralización lleve realmente al desarrollo territorial y no a un mayor debilitamiento de los municipios.

¿Qué es la democracia local y cómo ha sido regulada?

El principio de democracia municipal supone la intervención o involucramiento activo de los ciudadanos en los asuntos públicos y en la toma de decisiones públicas en las distintas esferas de la vida social. En el ámbito político supone la intervención en la conformación, ejercicio y control del poder del Estado. Para que esta se realice son necesarias garantías materiales y

¹⁵ En un estudio realizado en el municipio de Santa Clara en 2017, se pudo constatar entre las deficiencias del control y la fiscalización de los Consejos populares las siguientes: Falta de seguimiento por el Consejo Popular a las medidas adoptadas como resultados del control y la fiscalización; no siempre se determinan con precisión los objetivos a alcanzar y los métodos a utilizar en el control y la fiscalización; no se ejecuta el control y la fiscalización sobre todas las entidades previstas en la ley; poca participación de los vecinos en las comisiones que se constituyen para realizar el control y la fiscalización; no existe evidencia documental de la totalidad de actas de las reuniones del Consejo Popular donde se planifican los controles; no todos los controles planificados en las reuniones del Consejo Popular cuentan con su correspondiente informe sobre los resultados del control y la fiscalización; insuficiencias en la elaboración de los informes sobre los resultados del control y la fiscalización; no hay una clara diferenciación del significado y alcance de los conceptos de control y fiscalización por quienes intervienen en esta actividad; en la ejecución del control y la fiscalización por el Consejo Popular prevalece lo establecido en el “Manual” que no constituye norma jurídica y en ciertos aspectos contradice lo establecido en la Ley; en ocasiones las entidades controladas se niegan a admitir el control y la fiscalización y a aportar documentos e informaciones solicitadas por los controladores; desconocimiento de las normas jurídicas que regulan el control y la fiscalización por los sujetos implicados. (Ver de Adiana de la Sota Cebey: *El control y la fiscalización de los Consejos Populares. La experiencia del Consejo Popular Vigía-Sandino-Bengochea*. Trabajo de Diploma. Departamento de Derecho. UCLV. 2017)

**PLANTILLA OFICIAL PARA LA PRESENTACIÓN DE TRABAJOS
II CONVENCIÓN CIENTÍFICA INTERNACIONAL
“II CCI UCLV 2019”**



**DEL 23 AL 30 DE JUNIO DEL 2019.
CAYOS DE VILLA CLARA. CUBA.**

jurídicas, que parten inicialmente del reconocimiento jurídico de la participación como un derecho.

La participación de los ciudadanos a nivel local tiene entre sus principales ventajas: la adopción de decisiones más eficaces desde el punto de vista de los intereses de la población; la disminución de los riesgos de que las decisiones afecten los intereses locales; un mayor compromiso político del ciudadano con las instancias locales de poder y con el sistema político en general; una mayor aceptación de las decisiones y una mayor colaboración en su ejecución; un mayor aprovechamiento de las ideas, criterios y sugerencias de la ciudadanía para la solución de los problemas comunitarios, lo cual favorece el autodesarrollo de las comunidades. Como resultado de todo esto, se favorece el consenso, la legitimidad del poder, el carácter democrático del sistema político y su gobernabilidad, pues en la medida que el ciudadano participe de forma activa en la adopción de las decisiones y en la solución de sus problemas, mayor será su confianza en las instituciones municipales y en el sistema político en general.

La regulación jurídica de la participación política en la Constitución de 1976 y en sus reformas sucesivas, así como en otras Disposiciones legales referidas al municipio ha sido insuficiente.¹⁶ Los derechos y mecanismos relacionados con la participación estaban dispersos en la Constitución. El artículo 131 solo se refería a que: “los ciudadanos cubanos tienen derecho a intervenir en la dirección del Estado, bien directamente o por intermedio de sus representantes elegidos para integrar los órganos del Poder Popular, y a participar, con ese propósito, en la forma prevista en la ley, en elecciones periódicas y referendos populares, que serán de voto libre, igual y secreto”. En dicho articulado la participación quedaba restringida a la intervención en elecciones y referendos a través del voto, y no existía ningún precepto que reconociera expresamente la participación política como un derecho específico, como sí lo hacía respecto a otros derechos como el del trabajo, la seguridad social, la salud, etc.

En la nueva Constitución de 2019 se da un paso importante en la regulación de la participación política de los ciudadanos al reconocerla expresamente como un derecho dentro del Título V: Derechos, Deberes y Garantías. Concretamente, el artículo 80 establece que los ciudadanos cubanos tienen el derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder del Estado, lo cual se materializa en otros derechos: a) estar inscriptos en el registro electoral; b) proponer y nominar candidatos; c) elegir y ser elegidos; d) participar en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática; e) pronunciarse sobre la rendición de cuenta que les presentan los elegidos; f) revocar el mandato de los elegidos; g) ejercer la iniciativa legislativa y de reforma de la Constitución; h) desempeñar funciones y cargos públicos; i) estar informados de la gestión de los órganos y autoridades del Estado.

¹⁶ Un estudio amplio de estas deficiencias puede consultarse en Del Rio Hernández, Mirtha Arely: *La participación popular en el proceso de toma de decisiones públicas en el ámbito local comunitario en Cuba. Su régimen jurídico*. Tesis Doctoral. UH. UCLV. 2002.

**PLANTILLA OFICIAL PARA LA PRESENTACIÓN DE TRABAJOS
II CONVENCIÓN CIENTÍFICA INTERNACIONAL
“II CCI UCLV 2019”**



**DEL 23 AL 30 DE JUNIO DEL 2019.
CAYOS DE VILLA CLARA. CUBA.**

En dicha regulación se incluyen nuevos mecanismos de participación como las consultas populares, los plebiscitos, la iniciativa popular para proponer reformas a la Constitución y el derecho a la información que se genera en la gestión de los órganos y autoridades del Estado.

De igual manera la nueva Constitución fortalece el principio de democracia municipal, brindando nuevas oportunidades para el involucramiento activo de los ciudadanos en el ámbito local. Ello se expresa concretamente en el artículo 200, referido a las garantías para los derechos de petición y participación local:

- Las consultas populares que pueden ser convocadas por la AMPP para asuntos de interés local;
- El derecho de la población del municipio a proponer a la AMPP el análisis de temas de su competencia;
- La atención a los planteamientos, quejas y peticiones de la población por las entidades municipales;
- El derecho de la población a estar informada sobre las decisiones de interés general que se adoptan por los órganos del poder popular;
- El derecho de los ciudadanos a solicitar a la AMPP el análisis de los acuerdos y disposiciones propios o de autoridades que se le subordinan, por estimar que lesionan sus intereses individuales o colectivos, y a que se adopten las medidas correspondientes.

Hay preceptos en el texto constitucional que contienen principios, reglas democráticas y derechos que también favorecen y tributan a la participación local, algunos de ellos provenientes de la anterior Constitución; otros de nueva incorporación y otros con una regulación diferente a la que se les brindaba en la Constitución del 76:

- El principio de soberanía popular, cuando se establece que la soberanía reside intransferiblemente en el pueblo, del cual dimana todo el poder del Estado y que este poder se ejerce de manera directa o por medio de las asambleas del poder popular. (Art. 3)
- La obligación de los órganos del Estado, sus directivos, funcionarios y empleados de respetar, atender y dar respuesta al pueblo, mantener estrechos vínculos con este y someterse a su control. (Art. 10)
- Dentro de los fundamentos de la política educacional, científica y cultural se establece que el Estado promueve la participación ciudadana en la realización de su política educacional, científica y cultural. (Art. 32, d)
- El control popular (el pueblo controla la actividad de los órganos estatales, de sus directivos y funcionarios, de los diputados y de los delegados, de conformidad con lo previsto en la ley) (Art. 101, b)
- La rendición de cuenta y revocación del mandato (los elegidos tienen el deber de rendir cuenta de su actuación periódicamente y pueden ser revocados de sus cargos en cualquier momento) (Art. 101, c)

Información de contacto
convencionuclv@uclv.cu
www.uclv.edu.cu

PLANTILLA OFICIAL PARA LA PRESENTACIÓN DE TRABAJOS
II CONVENCION CIENTÍFICA INTERNACIONAL
“II CCI UCLV 2019”



DEL 23 AL 30 DE JUNIO DEL 2019.
CAYOS DE VILLA CLARA. CUBA.

- El principio de transparencia gubernamental (los órganos del Estado, sus directivos y funcionarios actúan con la debida transparencia) (Art. 101, h)
- El derecho a la información. Establece el derecho de las personas a solicitar y recibir del Estado información veraz, objetiva y oportuna, y a acceder a la que se genere en los órganos del Estado y entidades, conforme a las regulaciones establecidas. (Art. 53)
- La libertad de prensa ejercida de conformidad con la ley y los fines de la sociedad (se establece que los medios fundamentales de comunicación social son propiedad socialista de todo el pueblo o de las organizaciones políticas, sociales y de masas, de lo cual se infiere que otros medios no fundamentales pueden ser objeto de otras formas de propiedad. (Art. 55)
- Los derechos de reunión, manifestación y asociación, con fines lícitos y pacíficos, siempre que se ejerzan con respeto al orden público y el acatamiento a las leyes. (Art. 56)
- El derecho de las personas a dirigir quejas y peticiones a las autoridades, las que están obligadas a tramitarlas y dar las respuestas oportunas, pertinentes y fundamentadas en el plazo y según el procedimiento establecido en la ley. (Art. 61)

Otra novedad en la Constitución es la existencia de preceptos que amplían los derechos de participación a la esfera económico-laboral y a la esfera cultural:

- Se reconoce la participación de los trabajadores en los procesos de planificación, regulación, gestión y control de la economía y de los colectivos laborales en la administración y gestión de las entidades empresariales estatales y unidades presupuestadas. (Art. 20)
- El derecho de las personas a participar en la vida cultural y artística de la nación. (Art. 79)
- El reconocimiento por el Estado, la sociedad y las familias a las personas jóvenes como activos participantes en la sociedad. (Art. 87)

De todas estas nuevas regulaciones vale destacar por su importancia el reconocimiento expreso del derecho de participación política del artículo 80, al referirse a la participación en las tres relaciones político-jurídicas fundamentales relativas al poder, dadas en: 1.- la **conformación** de los órganos de poder del Estado, en la que prima el carácter electivo y renovable de los órganos representativos; 2.- en el **ejercicio** del poder, que se materializa esencialmente en el derecho de intervenir en la toma de decisiones públicas; y 3.- en el **control** del poder del Estado, que se expresa en el derecho de los ciudadanos a revocar a los representantes, así como en la rendición de cuenta de los elegidos ante sus electores, entre otros mecanismos de control.

Es relevante también el reconocimiento expreso del derecho a la información - totalmente ausente en la Constitución anterior- en estrecha coherencia con la transparencia gubernamental, reconocida por vez primera dentro de los principios de organización y funcionamiento de los órganos del Estado. Ambos son condiciones imprescindibles para el ejercicio de los derechos de participación ciudadana.

Información de contacto
convencionuclv@uclv.cu
www.uclv.edu.cu

**PLANTILLA OFICIAL PARA LA PRESENTACIÓN DE TRABAJOS
II CONVENCIÓN CIENTÍFICA INTERNACIONAL
“II CCI UCLV 2019”**

**DEL 23 AL 30 DE JUNIO DEL 2019.
CAYOS DE VILLA CLARA. CUBA.**



La implementación práctica del derecho a la información y la transparencia, se enfrentará sin dudas a numerosos retos en la práctica cotidiana de los órganos del Estado a todos los niveles, pero con especial énfasis en los municipios. Los representantes, directivos, funcionarios, empleados de estos órganos, así como los propios ciudadanos tendrán que “desaprender” formas y modos de actuación a los que han estado habituados durante décadas, marcados en ocasiones por el exceso de “secretismo” y el poco acceso de los ciudadanos a la información pública que emana de su gestión gubernamental. Se requerirá de un cambio de mentalidad y de acciones concretas que garanticen una mayor transparencia en la gestión gubernamental y el acceso de los ciudadanos a la información como requisito necesario para incidir en los procesos decisorios, máxime en las condiciones de un municipio con autonomía y por tanto con mayores niveles de competencias, atribuciones y responsabilidad respecto a los destinos del municipio y de sus habitantes. Por ejemplo, deberá fortalecerse el carácter público de las sesiones de las AMPP con la previa publicación del orden del día y de los temas a discutir en dichas sesiones; el libre acceso de los ciudadanos a las actas de las sesiones de las AMPP; la publicación obligatoria de los acuerdos y disposiciones normativas que sean aprobados por las AMPP.

El derecho a la información requerirá no solo que se garantice al ciudadano la facultad de solicitar a los órganos del Estado información, sino también el cumplimiento de la obligación de estos de ofrecerla de manera veraz y oportuna. Asimismo, que existan garantías materiales y jurídicas para el libre acceso de los ciudadanos a la información de carácter público que se genera en dichas entidades, sobre la base de que dicha información debe estar disponible. Esto último se puede facilitar con el avance del gobierno electrónico. Ello requerirá también establecer en normas jurídicas cuál es la información que se considera confidencial o secreta, de modo que el resto de la información sea de carácter público por lo que debe ser transparentada.

La transparencia deberá suponer: a) mayores niveles de acceso de la población a documentos e informaciones de los poderes públicos; b) que las decisiones de carácter público sean tomadas con la participación activa de los ciudadanos en las distintas fases de los procesos de toma de decisiones; c) publicidad de las normas, directivas, circulares, interpretaciones, etc., que emanan de los órganos de poder; d) publicidad de órdenes del día y actas de los órganos colegiados y de cualquier órgano decisorio; e) política de información activa de la Administración pública (sus acciones, funcionamiento, decisiones, etc.); f) que las normas y actos de los poderes públicos cumplan con una presentación accesible, redacción simple, etc.; g) motivación o argumentación de las decisiones públicas, las respuestas a las peticiones, las resoluciones, etc.; h) la identificación nominativa de los empleados, directivos o funcionarios del Estado y la Administración pública y la publicidad de sus números de contacto o email oficiales.

Otro reto importante está referido a la necesidad de ampliación de la cultura participativa de los ciudadanos de modo que se conviertan en “sujetos” y no en simples destinatarios de

Información de contacto
convencionuclv@uclv.cu
www.uclv.edu.cu

**PLANTILLA OFICIAL PARA LA PRESENTACIÓN DE TRABAJOS
II CONVENCIÓN CIENTÍFICA INTERNACIONAL
“II CCI UCLV 2019”**

**DEL 23 AL 30 DE JUNIO DEL 2019.
CAYOS DE VILLA CLARA. CUBA.**



políticas y decisiones públicas. La participación debe ser entendida como involucramiento activo, informado y consciente en los procesos de toma de decisiones. Los espacios de participación deberán servir no solo para plantear demandas relativas a las necesidades cotidianas más inmediatas del entorno comunitario, sino también para debatir y cuestionar aspectos sobre el sistema político, social y económico en general, sus metas, deficiencias, etc. Desde los órganos de poder y de gestión gubernamental la participación debe ser valorada no como un fin en sí misma, sino como un medio imprescindible para enriquecer los procesos de toma de decisiones gubernamentales, aprovechando los saberes individuales y colectivos que pueden aportar los ciudadanos en su diversidad real.

Información de contacto
convencionuclv@uclv.cu
www.uclv.edu.cu