

La Administración Pública y el nuevo texto constitucional refrendado en Cuba: a propósito de una reflexión*

Grethel Arias Gayoso

SOMMARIO: **1.** Preliminares. – **2.** De los fines del Estado a los fines de la Administración Pública. Los fundamentos del Estado cubano – **3.** El Estado cubano garante de derechos. La Administración como brazo ejecutor de esas garantías. – **4.** La Administración Pública cubana, y su personificación en la estructura del Estado. – **5.** Administración Pública local. – **6.** Disposiciones transitorias: un “después” para la Administración Pública.

1. Preliminares

Cuando en 1976 veía la luz la Constitución de la República de Cuba, se formalizaba el proceso de institucionalización revolucionario poniendo fin a la vigencia de la Ley Fundamental de 1959, y a lo que en ella subsistía de la Constitución de 1940. Los profundos cambios acontecidos en la década del '90 necesariamente redefinieron los contenidos de la letra constitucional y fueron resorte para las modificaciones entonces acontecidas, y en el año 2002.

Durante esos años muchas fueron las investigaciones que se promovieron desde la academia cubana con recomendaciones precisas para atemperar la Carta Magna a la corriente situación jurídica, política, social y económica de Cuba y el mundo.

El momento llega en 2019, en que, tras jornadas de debate y reflexión de la propuesta de texto, se aprueba una letra que, finalmente,

* L'articolo è stato sottoposto, in conformità al regolamento della Rivista, a *double-blind peer review*.

Al momento de culminar y presentar este artículo, el texto constitucional había sido sometido a referéndum y aprobado, pero aún no ha sido publicado en la Gaceta Oficial de la República. Entiéndase en lo sucesivo que se trata del texto refrendado, aún no vigente.

Grethel Arias Gayoso

*La Administración Pública y el nuevo texto constitucional
refrendado en Cuba: a propósito de una reflexión*

se somete a referéndum popular el 24 de febrero de este año. El ánimo de estas líneas no se centra en argüir elementos sobre el proceso constituyente, o sobre la manera en que se debatieron, valoraron y determinaron precedentes o no los principales planteamientos realizados en el ejercicio del soberano en las consultas populares.

Tampoco se trata de estadísticas que, desde la ciencia política, puedan incidir en cómo se aprecia en retrospectiva, la participación y el apoyo popular en este nuevo proceso. El enfoque primario se centra en desbrozar cómo quedó concebida la Administración Pública cubana, qué elementos ponderar, cuáles han quedado estancados; y de esta manera contribuir a descifrar si continúa siendo la Administración Pública “la presente ausente” de la Ley de Leyes cubana.

2. De los fines del Estado a los fines de la Administración Pública. Los fundamentos del Estado cubano

Con marcada insistencia ha pretendido la doctrina distinguir la actividad del Estado como un “*genus*” de la actividad de la Administración Pública, insistiendo en la necesidad de que aquella se someta estrictamente al interés público sobreponiéndose a lo políticamente subyacente. Sin embargo, desde la propia actividad de Gobierno, en muchos casos colindante con la actividad administrativa, resultan imprecisos estos límites. Ya no centrados en la distinción de actos políticos o de Gobierno¹, y actos de Administración como presupuestos para el control de la actividad administrativa; sino como el móvil que gravita en torno a la actividad administrativa. De tal suerte afirmó Murillo:

¹ Afirma Francisco Murillo, que “el planteamiento de la cuestión obedeció, en efecto, a un hecho político y, como tal, a la vez histórico; a saber: con intención claramente política se trataba de sustraer al campo inestable y mudadizo de la política una zona, para neutralizarla, desinfectarla de todo virus político y dejarla vivir una vida aséptica y monótona fuera de toda agonía.” En “Política y Administración”, Revista de Administración Pública, No. 6, septiembre-diciembre 1951, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, España, p. 90.

“El Estado neutro y agnóstico es sólo como un panal, todo lo estático posible, para que en sus celdillas aniden los seres que llevan consigo el poder de su intimismo personal: los ciudadanos. Y si se trata de neutralizar la vida entera del Estado, considérese cuán alto grado de neutralización será preciso conseguirle a ese aspecto delicado que ya se llama rigurosamente Administración”².

Tomando lo anterior como precedente, el análisis debe partir de una realidad en que ha quedado marcada y establecida la relación Estado, Política y Administración. De tal suerte, no aparecen, como tampoco lo hacía en el texto de 1976, los fines de la Administración Pública cubana, si bien tampoco queda establecido qué se entiende por tal (pero esta cuestión ya se verá más adelante). En consecuencia, si se identifican las funciones de los actuales Organismos de la Administración Central del Estado, en un proceso de revisión inversa, pueden deducirse de esos fines generales del Estado, cuáles lo son de la Administración. Así el artículo 13 establece aquellos fines genéricos del Estado y aquellos otros que pueden quedar sustantivados en la actividad direccionada de la Administración Pública³.

En los títulos correspondientes a los Fundamentos Políticos (I), Económicos (II) y de la Política Educativa, Científica y Cultural (III), se vislumbran elementos novedosos, y otros que mantienen la impronta del texto anterior. La perspectiva con que se observe debe partir de la comprensión de la innominación de fundamentos propios para la

² Idem, p. 94.

³ Artículo 13. El Estado tiene como fines esenciales los siguientes: a) encauzar los esfuerzos de la nación en la construcción del socialismo y fortalecer la unidad nacional; b) mantener y defender la independencia, la integridad y la soberanía de la patria; c) preservar la seguridad nacional; d) garantizar la igualdad efectiva en el disfrute y ejercicio de los derechos, y en el cumplimiento de los deberes consagrados en la Constitución y las leyes; e) promover un desarrollo sostenible que asegure la prosperidad individual y colectiva, y obtener mayores niveles de equidad y justicia social, así como preservar y multiplicar los logros alcanzados por la Revolución; f) garantizar la dignidad plena de las personas y su desarrollo integral; g) afianzar la ideología y la ética inherentes a nuestra sociedad socialista; h) proteger el patrimonio natural, histórico y cultural de la nación, y i) asegurar el desarrollo educacional, científico, técnico y cultural del país.

Administración, y de asumir un proceso constante de derivación y consecuente adyacencia del Estado a la Administración.

En este orden el primer elemento novedoso es el reconocimiento, en el Artículo 1, de Cuba, como un “Estado socialista de derecho y justicia social, democrático, independiente y soberano (...)”⁴. Si bien se mantienen elementos de la redacción precedente, se destaca el reconocimiento del Estado socialista de derecho, y lo que ello implica para la Administración pública cubana. Una Administración que hasta hoy ha preservado espacios de inmunidad, ajenos a las variantes de control establecidas en el ordenamiento jurídico⁵, con un llamado al reconocimiento de espacios relacionados entre la amplia abertura a la discrecionalidad administrativa, la impunidad y las evidentes manifestaciones de corrupción⁶, que constituye el llamado más inminente a hacer prevalecer la legalidad y la ética en la actuación de la Administración.

El proceso de reforma constitucional no ha sido, ni será, exclusivamente, un proceso de reforma al texto de la Constitución, es – y deberá ser – conforme al imperio del principio de legalidad, un proceso de reforma del ordenamiento jurídico cubano. En consecuencia, la implementación de los fundamentos que desde la Teoría General del Derecho sustentan la concepción asumida obliga a la necesaria revisión de esos espacios de inmunidad administrativa. En ese orden, habrán de revisarse los presupuestos que en su momento propusiera Elías Díaz como “exigencias más básicas e indispensables (...)”⁷: Imperio de la Ley, División de Poderes, Legalidad de la Administración (actuación según ley y suficiente control judicial) y Derechos y Libertades Fundamentales (garantía jurídico-formal y efectiva realización material). Obviamente, conocer la concepción que

⁴ Artículo 1. Constitución de la República de Cuba, Tabloide, Empresa de Artes Gráficas Federico Engels, Cuba, 2019.

⁵ Véase al respecto, Grethel Arias Gayoso, *El control de la discrecionalidad administrativa. Una visión desde Cuba*, Editorial Novum, México, 2015.

⁶ “El papel del jurista en el fortalecimiento de la institucionalidad y en la actualización del modelo económico cubano” y “El comportamiento ético del jurista”, Documentos preparatorios para su discusión en el VI Congreso de la Unión Nacional de Juristas de Cuba, UNJC, La Habana, septiembre 2011.

⁷ Elías Díaz: *Estado de Derecho y sociedad democrática*, Taurus Humanidades, Madrid, España, 1986, p. 31

sigue la estructura del Estado cubano nos hará reflexionar sobre una “autóctona” manera de concebir el Estado de Derecho al incorporar el término “socialista”, con lo cual queda desplazada la idea de la División de Poderes – como uno de los originarios imperativos de la doctrina – por la de Unidad de Poder, ponderada por el reforzamiento de los restantes elementos. De lo anterior se deduce que el proceso de transformación de la Administración Pública cubana ha llegado a un punto al cual se espera el reforzamiento de los controles y el imperio del principio de legalidad. Esto se fundamenta con el reconocimiento expreso del valor superior de la Constitución, así reconocido en el Artículo 7 y reforzado en los artículos 9 y 10; ya no sólo como correlatos del principio de legalidad, sino también como principio de control, reforzando las fórmulas del control popular, base de todo el sistema. Resaltan términos como “obligación” y “competencias” que, aunque no exclusivos para la Administración, les dejan reservado su espacio.

Sin ánimo de reiterar lo ya expuesto, el articulado recogido en los Fundamentos Económicos constituye una muestra de lo planteado en nuestras primeras líneas. Se trata de los Fundamentos Económicos del Estado cubano, no de la Administración Pública cubana, con lo cual no debe esperarse encontrar referencia a qué entender por patrimonio administrativo, o si es posible que éste se distinga del patrimonio estatal. Siendo así “El Estado dirige, regula y controla la actividad económica conciliando los intereses nacionales, territoriales, colectivos e individuales en beneficio de la sociedad”⁸, pero este conjunto de acciones encuentra fondo precisamente en la Administración, quien se encarga de determinar, ponderar, evaluar y armonizar esos intereses. Con lo cual, no ha de resultar redundante volver una y otra vez sobre el “Estado” para encontrar a la “Administración”.

El reconocimiento de las formas de propiedad y la incorporación de algunas de ellas anteriormente excluidas ha sido uno de los elementos novedosos en el ámbito de los fundamentos económicos del Estado cubano. Se ratifica la existencia de la propiedad estatal socialista de todo el pueblo (art. 22a), y en ese orden se reconoce en el artículo 24 que *incluye otros bienes como las infraestructuras de interés general, principales industrias e instalaciones económicas y sociales, así como otros de carácter estratégico para el desarrollo económico y social del país*. De

⁸ Artículo 19, Constitución de la República de Cuba, ob.cit.

lo cual es posible deducir, por analogía, la yuxtaposición entre estos bienes de propiedad estatal socialista y aquellos que integran el dominio público por excelencia. En consecuencia, bastaría significar el reconocimiento del carácter inembargable de esta propiedad (característica coincidente con la del dominio público) y el requisito de aprobación del Consejo de Ministro (máximo órgano con facultades administrativas) para cualquier mutación en el carácter de esta propiedad (art. 24).

Como colofón de los fundamentos económicos atinentes también, como ya se ha podido evidenciar, a la Administración Pública, resalta la creación y organización de entidades empresariales estatales (Art.26) por parte del Estado. Su gestión, es, por supuesto, eminentemente pública, y su destino se encamina al desarrollo de actividades económicas de producción y a la prestación de servicios. En este particular, aunque el texto constitucional no hace mención a ello, vale cuestionarse si se trata de la prestación de servicios públicos, tomando en consideración que se trata de “entidades empresariales estatales”. Durante años, la doctrina cubana recondujo la noción de servicio público a términos de “servicio estatal socialista”, con lo cual, es posible interpretar que de lo que se trata es de la prestación de servicios públicos. Más aún cuando, en el artículo 31, referido al “trabajo”, se aclara que “la remuneración con arreglo al trabajo aportado se complementa con la satisfacción equitativa y gratuita de servicios sociales universales y otras prestaciones y beneficios”. De lo anterior, cabría cuestionarse si esta nueva denominación es coincidente con el concepto de servicio público. El texto, y la referencia a la prestación equitativa y gratuita, dos de las características que definen a aquella institución bien podrían indicarnos en sentido afirmativo la respuesta. Pero, por supuesto, implica el reconocimiento de nuevos términos que precisarán estudios posteriores.

⁹ Al respecto puede consultarse la obra de Héctor Garcini Guerra, Derecho administrativo, 2^{da} edición, Editorial Pueblo y Educación, La Habana, 1986, p. 207. Una postura que se ha visto precisada de ampliación al reconocerse nuevas formas de gestión de los servicios “estatales socialistas”, por sujetos no coincidentes con la empresa estatal socialista.

Grethel Arias Gayoso

*La Administración Pública y el nuevo texto constitucional
refrendado en Cuba: a propósito de una reflexión*

*3. El Estado cubano garante de derechos. La Administración como
brazo ejecutor de esas garantías*

Retomando el mismo hilo que hemos seguido, esta vez con el reconocimiento de los derechos, deberes y garantías, vuelve a significarse la ausencia de referencia a la Administración Pública. En principio, se determina como límite para “todos” el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en el texto constitucional; un elemento novedoso de esta nueva redacción. El artículo 42 despunta como límite para el posible trato discriminatorio por las autoridades¹⁰, por lo que, en lo adelante, las disposiciones administrativas habrán de respetar el mandato constitucional y atemperarse a él, volviendo sobre el tema de los establecimientos de servicios, y sin que se aclare si se trata de servicios públicos, o simplemente de servicios; toda vez que sí se precisa la distinción de los espacios públicos.

Como derivación, el nuevo texto reconoce que “El ejercicio de los derechos de las personas solo está limitado por los derechos de los demás, la seguridad colectiva, el bienestar general, el respeto al orden público, a la Constitución y a las leyes”. En la comprensión moderna de las funciones de la Administración Pública no sería preciso aclarar que tanto la seguridad colectiva, el bienestar general y el respeto al orden público, constituyen la teleología de su diario quehacer. Sin embargo, como la letra del nuevo texto constitucional reitera la omisión en cuanto a las funciones de la Administración, resulta inminente la precisión del rol que le corresponderá a sus órganos como garantes para el ejercicio de los derechos reconocidos.

La ampliación del catálogo de derechos, impone, al Estado, y a la Administración, la reformulación de los procedimientos garantistas

¹⁰ Artículo 42. Todas las personas son iguales ante la ley, reciben la misma protección y trato de las autoridades y gozan de los mismos derechos, libertades y oportunidades, sin ninguna discriminación por razones de sexo, género, orientación sexual, identidad de género, edad, origen étnico, color de la piel, creencia religiosa, discapacidad, origen nacional o territorial, o cualquier otra condición o circunstancia personal que implique distinción lesiva a la dignidad humana. Todas tienen derecho a disfrutar de los mismos espacios públicos y establecimientos de servicios. Asimismo, reciben igual salario por igual trabajo, sin discriminación alguna. La violación del principio de igualdad está proscrita y es sancionada por la ley.

Grethel Arias Gayoso

*La Administración Pública y el nuevo texto constitucional
refrendado en Cuba: a propósito de una reflexión*

hasta ahora establecidos, no sólo como elemento de garantía formal, sino también material. Siendo así, vale significar la obligación prevista como correlato del derecho a información previsto en el artículo 53, que servirá de sostén al principio de transparencia administrativa.

El artículo 25 del texto constitucional de 1976 reconoce la institución de la expropiación forzosa¹¹, remitiendo a una ley que hasta hoy no ha sido dictada, y encontrando en la Ley de Procedimiento Civil, Administrativo, Laboral y Económico, el procedimiento judicial para efectuarla. El artículo 58 de la Constitución sometida a referéndum retoma dicha institución y vuelve a establecer la reserva legislativa para su ulterior desarrollo, aclarando su contenido. Lo anterior demuestra que el proceso constitucional no será agotado con el nacimiento del nuevo texto magno, sino que está llamado a ser un proceso de reformulación del ordenamiento jurídico cubano. Provechosa resulta la distinción que el propio texto hace a continuación, al dividir la regulación de la expropiación y la confiscación (antes prevista escuetamente en el art.60), y en éste último caso destaca e incorpora la posibilidad de acceso a la vía judicial para los supuestos en que se aplique por vía administrativa.

En los artículos sucesivos resalta el reconocimiento de un conjunto de derechos que precisan de la incidencia directa del Estado como proveedor de garantías materiales para su adecuado ejercicio. Tal y como hemos significado la personificación se logra a través del sistema de órganos administrativos concebidos para la gestión de la educación (art. 73), la práctica del deporte (art. 74), el disfrute del medio ambiente (art. 75), el derecho al agua (art. 76), el consumo de bienes y servicios de calidad (art. 77 y 78), el derecho a la cultura (art. 79), la protección a las personas con discapacidad (art. 89).

El ámbito garantista no se reduce al conjunto de garantías materiales ya referidas, sino también al reconocimiento de un sistema de garantías, en que, resulta novedoso el reconocimiento del debido proceso no sólo en el ámbito judicial, sino también en el administrativo. Este último ha resultado huérfano de garantías formales legalmente establecidas, y en lo sucesivo se refuerza la directa aplicabilidad de la letra constitucional cuando de debido proceso administrativo se trate.

¹¹ En estudio se encuentran un número significativo de disposiciones normativas que cubrirán estos espacios vacíos.

Grethel Arias Gayoso

*La Administración Pública y el nuevo texto constitucional
refrendado en Cuba: a propósito de una reflexión*

La disposición que viabiliza la posibilidad de interponer los recursos o procedimientos pertinentes contra las resoluciones judiciales o administrativos que correspondan (art. 94f), abre el diapasón del derecho a la defensa y apertura la revisión a los disímiles procedimientos administrativos que hasta hoy han visto cercenada la vía judicial bajo la obsoleta – pero recurrida – disposición administrativa: “contra lo resuelto no cabe recurso alguno en la vía administrativa, ni en la judicial”.

Lo cierto es que, pese a la innominación de la Administración Pública, lo “público”, lo “estatal”, sigue prevaleciendo, derivando a ella las obligaciones reconocidas en la nueva Carta Magna. El acceso a los registros, a la información de carácter público, a la rectificación de datos, constituye, a su vez, otro elemento novedoso, que precisará del perfeccionamiento de la actividad administrativa hasta ahora en ejecución.

No menos importante, y aunque los estudios en Cuba se han venido encaminando hacia la reformulación de la concepción de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, como un llamado urgente a atemperarla a las más actuales ideas al respecto. Pese a ello, la redacción del precepto referido mantuvo iguales términos, sólo variando la denominación de los sujetos que se entiende pueden ocasionar daño o perjuicio al particular. Como aspecto innovador, se incorpora la vulneración de derechos con el correspondiente daño o perjuicio causado por órganos del Estado, no estatales o particulares; una derivación de las modificaciones incorporadas al modelo económico cubano y a la consecuente aparición de nuevos actores en el escenario económico cubano.

Por último, un precepto con trascendencia a todo el ordenamiento jurídico, del que también derivan consecuencias para la Administración Pública: el artículo 100, referido al principio de irretroactividad de las leyes; otrora artículo 61. Vale significar que, aunque el espíritu del constituyente se mantuvo, la letra y la gramática en su redacción muestran significativas modificaciones. Del reconocimiento de la retroactividad en materia penal según su carácter favorable y la negación del mismo al resto de las ramas del Derecho; a una redacción inversa que parte del reconocimiento de la irretroactividad, con sus excepciones en el Derecho Penal, y en las restantes leyes siempre que haya sido previamente establecido,

Grethel Arias Gayoso

*La Administración Pública y el nuevo texto constitucional
refrendado en Cuba: a propósito de una reflexión*

atendiendo a razones de interés social o utilidad pública. Estos dos conceptos, por antonomasia, nos remiten a los predios del Derecho Administrativo, siendo los únicos por los que se justifica la retroactividad de las normas jurídico administrativas, de las cuales es la Administración su principal artífice.

4. La Administración Pública cubana, y su personificación en la estructura del Estado

Como conjunto de órganos y organismos del Estado la Administración Pública cubana habrá de regirse por los principios de organización y funcionamiento reconocidos y reformulados en el actual artículo 101. Una fórmula que por su generalidad hace extrañar principios autóctonos para una estructura cada vez más solícita de acotarse en sus más elementales principios; algunos de ellos previstos, en exclusividad para los órganos representativos, dejando subsistentes en lo que nos compete: el control popular (inciso b), competencia y eficiencia (inciso c), legalidad y centralismo democrático (incisos e y f), funcionamiento de los órganos colegiados (inciso g) y transparencia (inciso h).

En el caso de las atribuciones del órgano soberano, la Asamblea Nacional del Poder Popular, cabe destacar su rol para determinar la estructura de la Administración en su nivel central, coincidente con la comprensión de la potestad de organización administrativa, reducida a los ámbitos que el legislativo le permite una cierta “libertad” de auto-organización. Siendo así, el órgano soberano será quien determine la división político-administrativa, los regímenes de subordinación administrativa, los sistemas de regulación especiales a municipios y otras demarcaciones; así como la creación o extinción de los Organismos de la Administración Central del Estado o cualquier otra medida organizativa que resulte procedente.

Uno de los cambios sustanciales incorporados con el actual texto constitucional, ha sido la reformulación de la concepción de los órganos del Estado y la aparición de nuevas figuras ya a nivel central, ya a nivel local. El reconocimiento del Presidente como órgano independiente en sus funciones de la figura del Primer Ministro, y las consecuencias que ello tiene para la estructura administrativa, merecen un espacio de

reflexión. El texto constitucional de 1976 reconocía al Consejo de Ministros como el máximo órgano con facultades ejecutivas, administrativas y además el Gobierno de la República. No existía, como no existe, en el texto actual, una definición de qué se entiende por Administración Pública, ni cómo está organizada. Por lo tanto, para formarse una idea de los órganos que la integran, es preciso encontrar en las funciones atribuidas, cuáles son los que pasan a formar parte de la estructura administrativa. En el texto del '76, a la dirección del Consejo de Ministros se encontraba el Presidente del Consejo de Estado y de Ministros, órgano que alternaba funciones políticas, ejecutivas, administrativas, de Gobierno y de dirección del órgano representante (Consejo de Estado) del órgano soberano (Asamblea Nacional del Poder Popular). Con el nuevo texto el Presidente de la República surge como órgano independiente, asumiendo las funciones de un Jefe de Estado.

En lo que nos trasciende al objeto de nuestras páginas, no será visible de la nomenclatura de los Capítulos, la referencia a la Administración Pública; sólo se llega a ella en la Sección Cuarta (Administración Central del Estado), perteneciente al Capítulo IV (Gobierno de la República), con un exiguo artículo. Por lo tanto, queda reducido el referente a la Administración en lo relativo al Gobierno de la República, cuando, los lindes entre una y otra función estatal se han venido perfilando desde la doctrina francesa de los actos de Gobierno. Todo lo anterior obedece a que el Consejo de Ministros se mantiene en el ejercicio de las funciones del máximo órgano ejecutivo, administrativo y constitutivo del Gobierno de la República. En todo este entretejido de funciones le corresponde por el inciso j) del artículo 137, dirigir la administración del Estado, así como unificar, coordinar y fiscalizar la actividad de la Administración Central del Estado, de las entidades nacionales y de las administraciones locales.

Retomemos una idea de la actual concepción: de aquella figura que aunaba la dirección del Consejo de Estado y de Ministros, hoy se deslinda a Presidente de la República, por un lado; y Primer Ministro, por otro, y en su caso se le reconoce la Jefatura del Gobierno de la República. Esto es, al Primer Ministro, a la cabeza del Consejo de Ministros, órgano que asume las mayores funciones ejecutivas, administrativas y de Gobierno, sólo le queda reservada la

dirección del Gobierno, una de las aristas que tiene reconocido el Consejo de Ministros, quedando en una especie de “limbo” competencial la dirección de las funciones ejecutivas y administrativas. Si la fórmula hubiese sido generalizadora, bastaría con haber reconocido al Primer Ministro como Jefe del Consejo de Ministros; pero identificarlo como el Jefe de Gobierno, habiendo reconocido previamente funciones coincidentes en el órgano colegiado, deja preterida la dirección del resto de las funciones reconocidas a este órgano.

Otra consecuencia de la actual redacción entra en relación con la potestad reglamentaria de la Administración Pública, y el sistema de fuentes del Derecho en el ordenamiento jurídico cubano. La sección segunda del capítulo VIII dedicado a las Disposiciones normativas (por su letra, todas las disposiciones normativas, con independencia de su rango) contribuye a rellenar un espacio en la determinación del sistema de fuentes al establecer la gradación de las disposiciones jurídicas a los efectos de su publicación. Siguiendo esta lógica deductiva determina: leyes, decretos-leyes, decretos presidenciales (incorporados con la figura del Presidente de la República), decretos, resoluciones y demás disposiciones de carácter general. A los efectos de las normas que trascienden a la Administración Pública nos interesan los decretos y las resoluciones, a la espera de que, en “las demás disposiciones de carácter general” se mantengan los acuerdos que hasta hoy han sido también dictados por el Consejo de Ministros y que se amparan en su esfera competencial por la potestad reglamentaria reconocida en el artículo 137 o) y 145 f).

Debe colegirse, por el antecedente de organización administrativa actual que, la Administración Central del Estado seguirá estando integrada por Ministerios, sin tener certeza si se mantendrán los Institutos, por lo omiso del artículo 146, al hacer referencia a “demás organismos”. Lo cierto es que, por las atribuciones de los miembros del Consejo de Ministros, o sea, los Ministros, y su función de “dirigir los asuntos y tareas del ministerio u organismo a su cargo”, también queda entreabierto la posibilidad de surgimiento de “otros organismos” que no serán los Ministerios y cuyos representantes, sin embargo, serán miembros del Consejo de Ministros. Lo interesante de esta redacción, con el referente

histórico en la organización de la Administración Pública cubana es que, el Decreto Ley 67 de 1983 de Organización de la Administración Central del Estado, modificado por el Decreto Ley 147 de 1994¹² reconocía en su artículo 22 la existencia de Comités Estatales (desaparecidos con las modificaciones de 1994), Ministerios e Institutos (haciendo expresa mención de que el Jefe de éstos no integra el Consejo de Ministros). Con lo cual, cuando el texto constitucional describe a otros organismos, querrá significar alguna expresión organizacional hasta el momento desconocida en la estructura administrativa cubana más reciente.

5. Administración Pública local

Uno de los aspectos más controvertidos en la redacción del nuevo texto constitucional cubano ha estado relacionado con los cambios de nomenclatura y el surgimiento de nuevas figuras para asumir antiguas o actuales competencias. Precisamente es en el ámbito local donde estas transformaciones se han vuelto más evidentes. El surgimiento de la figura del Gobernador y los Intendentes han acaparado los debates al respecto. Siguiendo el orden de la organización central, y con ello el Consejo de Ministros como máximo órgano ejecutivo, administrativo y de Gobierno, llegamos a la estructura local donde, a escala provincial, queda en manos de un Gobernador y un Consejo Provincial. Este Gobernador (como no lo hace el Primer Ministro, que por mandato constitucional como ya hemos dicho sólo dirige el Gobierno) organiza y dirige la Administración Provincial (art. 178), y es el máximo responsable ejecutivo-administrativo en su demarcación territorial, una especie de coordinación intermedia entre el nivel central y los órganos locales.

Baste un acercamiento a la denominación de los Capítulos respectivos para percatarnos de las transformaciones al respecto: Capítulo I Gobierno Provincial del Poder Popular, Capítulo II

¹² Marta Prieto Valdés y Lisette PÉREZ HERNÁNDEZ, *Selección legislativa de Derecho constitucional*, Ciencias jurídicas, Editorial Félix Varela, La Habana, 1999.

Órganos municipales del Poder Popular, quedando reservado al ámbito municipal el correlato en la localidad del órgano superior del Estado. Por su parte, se reserva la Administración municipal a un Consejo, designado por la Asamblea y presidido por el Intendente. Este Consejo asumirá las funciones ejecutivas y administrativas, asumiendo la Administración municipal. No constituye objeto de estas páginas descifrar el carácter de la Asamblea Municipal del Poder Popular, baste con reflexionar sobre su papel como órgano superior del Estado en la localidad (expresión similar a la que se emplea para describir a la Asamblea Nacional del Poder Popular¹³), el carácter elegible de sus miembros, la representación del Estado en su localidad, la similar estructuración por Comisiones; y en contraste, las evidentes funciones de Gobierno que desempeña (art. 191). Por demás, una lectura rápida a sus atribuciones nos indica su íntima relación con el órgano de Gobierno tanto a nivel central como provincial, *v.gr.: organizar y controlar, en lo que le concierne y conforme a lo establecido por el Consejo de Ministros o el Gobierno Provincial, el funcionamiento y las tareas de las entidades encargadas de realizar, entre otras, las actividades económicas, de producción y servicios, de salud, asistenciales, de prevención y atención social, científicas, educacionales, culturales, recreativas, deportivas y de protección del medio ambiente en el municipio; proponer al Consejo de Ministros o al Gobernador, según el caso, la revocación de decisiones adoptadas por órganos o autoridades subordinadas a estos; coadyuvar, de conformidad con lo previsto en la ley, a la ejecución de las políticas del Estado en su demarcación, así como al desarrollo de las actividades de producción y servicios de las entidades radicadas en su territorio que no les estén subordinadas*¹⁴.

6. Disposiciones transitorias: un “después” para la Administración Pública

Las disposiciones especiales, transitorias y finales de la nueva Carta Magna nos sirven de pretexto a estas últimas líneas. Intentar

¹³ Art. 102. La Asamblea Nacional del Poder Popular es el órgano supremo del poder del Estado. Representa a todo el pueblo y expresa su voluntad soberana.

¹⁴ Art. 191.

Grethel Arias Gayoso

*La Administración Pública y el nuevo texto constitucional
refrendado en Cuba: a propósito de una reflexión*

encontrar a la Administración Pública cubana en las letras de la Constitución, continúa siendo una misión de orfebres. Para los que hemos acogido al Derecho administrativo como fundamento para la investigación, nos hace extrañar su definición, sus fines precisos y determinados, sus límites, sus principios, su estructura sistémica. Esos “pequeños” detalles que contribuyen y perpetúan el rol funcional de una Administración urgida de atención.

Ciertamente no todo se ha echado en falta, hay un camino avanzado, hay respuestas que antes se escapaban; sobre todo, se reconocen nuevos principios generales extensivos a la Administración, garantías que otrora, quedaban desconocidas para el ciudadano: el reconocimiento del debido proceso también en sede administrativa, la transparencia en el actuar de los funcionarios públicos, la reformulación del principio de legalidad, la obligatoriedad de información veraz y el acceso a la que se genere en los órganos del Estado, el acceso a la información y rectificación en Registros, la reparación e indemnización cuando se vulneren derechos, son algunos de los aspectos incorporados que marcan un salto de la actual norma suprema respecto a la anterior.

El futuro de la Administración Pública cubana apenas se perfila con la entrada en vigor de la Constitución de 2019. Como ya se ha dicho en estas páginas, el proceso, más que una reforma total a la Constitución, lo es de todo el ordenamiento. Las Disposiciones transitorias así lo reafirman, y quedan pendientes los dos años para que el Consejo de Ministros presente su proyecto de nuevo reglamento para este órgano y los gobiernos provinciales, dos años para que la Asamblea Nacional apruebe el reglamento de las asambleas municipales y sus consejos de la administración, y un año para que la Asamblea Nacional apruebe el cronograma legislativo que dé cumplimiento a la elaboración de las leyes que desarrollan preceptos establecidos en la Constitución y, donde se espera, se incluya una norma para la organización de la Administración Central del Estado, una norma sobre expropiación forzosa, una norma donde se incluyan los mecanismos de control a la Administración Pública, una norma para perfeccionar el proceso contencioso administrativo y el procedimiento administrativo someténdolo a los principios del debido proceso y del Estado socialista de derecho. Y

Grethel Arias Gayoso

*La Administración Pública y el nuevo texto constitucional
refrendado en Cuba: a propósito de una reflexión*

así, a propósito del nuevo texto constitucional y de la Administración Pública cubana serán escritas muchas páginas en lo sucesivo.

ABSTRACT: For many years, and after 2002's constitutional reform, many researches were promoted in order to modify and temper the Cuban Constitution to the legal, political, social and economic situation of the island. The moment arrives in 2019, when is submitted to referendum a text proposal, finally approved and currently in force. The lines are dedicated to analyze how the Cuban public administration was conceived, which are its main advances, and what should be considered to perfect it.

KEYWORDS: Constitutional reform, Cuban Constitution, Public Administration, Human rights, Legal guarantees

Grethel Arias Gayoso – Profesora Titular de Derecho administrativo, Universidad de Oriente, Santiago de Cuba, Cuba.