

LA NATURALEZA 'SOCIETARIA' DEL MUNICIPIO: DE SU GÉNESIS EN EL DERECHO ROMANO A SU RECEPCIÓN EN CUBA

ORISEL HERNÁNDEZ AGUILAR

RESUMEN: En la apuesta por un modelo de sociedad alternativo y contrahegemónico adquiere relevancia el legado municipalista romano. Para Cuba, que no está exenta de los peligros globalizadores, la importancia de un adecuado diseño de las instancias locales tiene el imperativo añadido de procurar, por su intermediación, nuclear las fuerzas socioeconómicas y culturales existentes en función de la construcción de un modelo de sociedad socialista. En tal empeño resulta útil examinar el grado de recepción que la concepción societaria municipal romana ha tenido en el contexto patrio. Consecuentemente, para conocer y analizar con objetividad la esencia y potencialidades de la institución ha de examinarse su naturaleza y, precisados los aspectos que la hacen ser tal, procurar la identificación de aquello que persiste hoy y que, luego de identificado, puede ser retomado.

SINTESI: Nell'impegno per un modello alternativo e contro-egemonico di società, l'eredità del municipio romano dimostra la sua importanza. Per Cuba, che non è esente dai pericoli della globalizzazione, l'importanza di un'adeguata progettazione delle autorità locali ha l'ulteriore imperativo di cercare, attraverso la loro intermediazione, di riunire le forze socio-economiche e culturali esistenti in termini di costruzione di un modello di società socialista. In questo sforzo, è utile esaminare il grado di ricezione che la concezione societaria municipale romana ha avuto nel contesto nazionale. Di conseguenza, per conoscere e analizzare oggettivamente l'essenza e il potenziale dell'istituzione, è necessario esaminarne la sua natura e, una volta precisati gli aspetti che la rendono tale, cercare di individuare ciò che persiste oggi e ciò che, una volta individuato, può essere ripreso.

PALABRAS CLAVES: municipio; naturaleza jurídica; sociedad; Derecho Romano; República.

PAROLE CHIAVE: municipio; natura giuridica; società; Diritto Romano; Repubblica.

SUMARIO: 1. Introducción. – 2. La naturaleza del municipio como 'sociedad'. – 3. Síntesis del tracto municipal no lineal, pero siempre presente, de Roma a Cuba. – 4. Conclusiones.

1. Introducción

El interés por el municipio no es nuevo, ni meramente idealista. La necesidad de una construcción local fuerte y con potencia contrahegemónica ha motivado disímiles aproximaciones a este instituto. Muchas de ellas han partido precisamente de procurar establecer sus elementos configuradores a fin de proyectar coherentemente los análisis subsiguientes. Se trata de determinar su naturaleza jurídica como paso previo y necesario para fundamentar cualquier reflexión posterior.

Respecto a la naturaleza jurídica, hay diversidad de enfoques¹: el que la entiende como una esencia inmutable, un valor absoluto, que se mantiene en el tiempo; el que le atribuye falta de entidad por considerar que las instituciones jurídicas son una construcción resultante de una sociedad dada; y el que la asume como equivalente a ‘categoría’, ‘tipo’ o ‘género’.

Partiendo del examen de las posturas antes aludidas, en este trabajo se toma partido por una posición ecléctica que procura conciliar los aciertos de cada una de ellas. Si bien es indiscutible que el Derecho y sus categorías son el resultado de un contexto determinado y de la forma en que en el mismo se manifiestan las relaciones humanas que se elevan a la condición de jurídicas en una determinada sociedad, ello no desdice que existan ciertas regularidades que las distinguen, a lo largo del tiempo y/o en un momento dado.

Esas regularidades configuran los elementos que determinan lo invariable de la institución, aquello que pudiera describirse como su ‘esencia’, por cuanto permiten distinguirla e identificarla, haciéndola parte de un género. De ahí nace, adicionalmente, la posibilidad de que se puedan agrupar en clasificaciones categoriales más generales, que permiten encuadrarlas por rama del Derecho y/o régimen jurídico aplicable.

Todo lo anterior repercute en una comprensión de la naturaleza jurídica, según la cual, las normas no son en exclusiva las encargadas de perfilar la ‘esencia’ de una institución. Estas deben procurar coherencia con la dimensión fáctica del Derecho, acorde a la realidad y requerimientos de su época y sociedad asumiendo, además, que en el ejercicio intelectual que conlleva su ordenación intervienen la doctrina y la jurisprudencia como actividades válidamente reconocidas con capacidad para generar una comprensión jurídica de la realidad material.

Dado el particular objeto que centra la atención de las reflexiones subsiguientes, el municipio, la antes aludida comprensión de la naturaleza jurídica

¹ J.L. ESTÉVEZ, *Sobre el concepto de ‘Naturaleza jurídica’*, en *Anuario de filosofía del derecho*, 4, 1956, 159 ss.; C.A. CORNEJO GUERRERO, *La noción de naturaleza jurídica en el derecho moderno y su influencia en el código civil de 1984*, en *BIRA: Boletín del Instituto Riva-Agüero*, 24, 1997, 103 ss.; M.M. PÉREZ CONTRERAS, *Derecho de familia y sucesiones*, México, Nostra Ediciones S. A. y Universidad Nacional Autónoma de México, 2010; J. GÜITRÓN FUENTEVILLA, *Naturaleza jurídica del Derecho Familiar*, en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, 63, 260, 2017, 263 ss.

repercute en la asignación de una responsabilidad relativa al legislador en la configuración de la identidad de la figura. A su vez, se hace notoria que la atribución de una u otra naturaleza jurídica implica efectos en el orden jurídico-práctico.

Según la tesis que aquí se asume, la de la naturaleza societaria del municipio desde su génesis en el Derecho Romano, entre las implicaciones que derivan de tal comprensión se encuentran el papel preponderante que corresponde a la colectividad, expresado en el contenido y alcance de la participación popular; la necesidad de autonomía como sustento para su dinámica funcional como ente organizativo; y su ubicación en el entramado de las relaciones de poder como instancia de base, pero articulada con el resto del sistema.

La relevancia en el contexto cubano de estudios de esta índole tiene dos vertientes. En primer lugar, Cuba no está exenta de los peligros de la globalización en cuanto proceso generador de uniformismo, que desdibuja la peculiaridad de los sujetos y sus sociedades conllevando al empobrecimiento cultural. A ello se suma, en segundo orden, la demanda de creación de instituciones locales con capacidad para nuclear las fuerzas socioeconómicas y culturales existentes en la construcción de un modelo de sociedad socialista. En tal empeño resulta útil examinar el grado de recepción que la concepción municipal romana ha tenido en el contexto patrio, de manera que sirva de referencia para proyecciones de perfeccionamiento futuro.

2. *La naturaleza del municipio como 'sociedad'*

La síntesis de aquello que le confiere un carácter específico a la República respecto a la democracia reside en su naturaleza societaria. La extensión de las reglas de este contrato a la organización política del *populus* se corrobora en citas conocidas de Gayo y Cicerón, las cuales arrojan luz sobre las diversas implicaciones de esta genial teoría que se hacen extensivas a la institución municipal.

En el pasaje de Gai. 3,154 sobre el origen y la naturaleza jurídica del contrato de sociedad, se afirma: «*Sed ea quidem societas. Id est quae nudo consensu contrahitur, iuris gentium est, itaque inter omnes homines naturali ratione consistit*»².

En concordancia con esta idea, Suárez Blázquez sostiene que para el jurista romano «el contrato de sociedad es una institución que surge del orden natural. [...] El instinto natural de los seres vivos crea sociedades de ayuda y protección mutua. En este contexto, los hombres, en su condición de seres naturales, con independencia de su nacionalidad, se unen para lograr, mediante su esfuerzo, fines e intereses comunes. La sociedad no es una mera asamblea. La sociedad es, por naturaleza, un contrato consensual de aportación para la consecución de fina-

² «Esta sociedad de que tratamos, esto es, la que se constituye por simple consensualidad, es de derecho de gentes, por consiguiente, vale para todos los hombres por razón natural». Según F. SAMPER, *Instituciones jurídicas de Gayo*, Santiago de Chile, 2000, 279.

lidad común»³. Por tales razones, las formas de organización social, dentro de las que se incluyen la República y los municipios siguen ese esquema.

Por su parte Cicerón expone en Cic., *De Rep.*, 1,25,39: «*res publica id est res populi. Populus autem non omnium hominum coetus quoquo modo congregatus, sed coetus multitudinis iuris consensu et utilitatis communione sociatus*»⁴.

Al decir de Hecketsweiler⁵ la noción romana de *res publica* no designa la República en el sentido moderno del término, ni siquiera el Estado; es la ‘cosa del pueblo’, en contraposición a lo privado (*res privata*), y designa a este pueblo como una organización político-legal donde cada ciudadano, por su estrecha unión con la comunidad, es solidario con los demás, y se garantiza así su propia libertad y al mismo tiempo la del Estado. De esta afirmación sobresalen la identificación de la República con el pueblo, el carácter jurídico y ordenado del mismo en forma societaria y la relevancia para esta organización de dos elementos: la consensualidad jurídica y la utilidad común a toda la sociedad.

El pueblo, como colectividad, no se alienaba en otro individuo o institución, dada la ausencia de representación, en el sentido moderno del término, en el Derecho Romano. Ello se expresa en que dicha comunidad organizada de los ciudadanos romanos ostentaba, por ejemplo, la capacidad para ser titular no solo de derechos patrimoniales, sino potestades, pudiendo ser instituido heredero, propietario de bienes muebles e inmuebles, y capaz de concertar⁶.

La unidad con la que se manifiesta la pluralidad de hombres e intereses articulados dentro de la noción de *populus* se alcanza por el carácter jurídico y ordenado del mismo bajo la forma societaria. Así se corrobora en D. 3,4,1,1 (Gai. 3 *ad ed.*)⁷. Al respecto de este pasaje, Trisciunglio refiere que ello evidencia que la *socie-*

³ G. SUÁREZ BLÁZQUEZ, *Perspectiva histórico-jurídica y económica de las sociedades de publicanos como instrumentos generadores de mercados de capitales financieros de deuda corporativa (pública y privada) y de participaciones en la Roma Clásica*, en *Revista jurídica Portucalense*, 20, 2016, 51 y 52.

⁴ «La cosa pública es la cosa del pueblo, no es pueblo toda congregación de hombres formada de cualquier manera, sino solamente la reunión cimentada en el pacto de justicia y en la comunidad de intereses y utilidad». Según A. MAI, *La República de Cicerón*, Madrid, 1848, 71.

⁵ L. HECKETSWEILER, *Populus. Elements romains d'une restitution doctrinale de la categorie juridique*, en *Diritto e Storia*, 11, 2013. Recuperado de: <<http://www.dirittoestoria.it/11/memorie/Hecketsweiler-Populus-elements-romains-restitution-doctrinale.htm>>, en fecha 1 de junio de 2021.

⁶ J.M. SERRANO RUIZ CALDERÓN, *Una aproximación a las fuentes doctrinales de la concepción savigniana de la persona jurídica*, Memoria para optar al grado de Doctor - Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2015, 25.

⁷ «*Quibus autem permissum est corpus habere collegii societatis sive cuiusque alterius eorum nomine, proprium est ad exemplum rei publicae habere res communes, arcam communem et actorem sive syndicum, per quem tamquam in re publica, quod communiter agi fierique oporteat, agatur fiat*»

«Más a los que se permitió corporación de colegio, sociedad, o de otra cosa cualquiera con este nombre, les es propio tener, a ejemplo de la República, bienes comunes, caja común, y apoderado o síndico, por medio de quien, como en la República, se trate y haga lo que deba tratarse y hacerse en comunidad». Según I.L. GARCÍA DEL CORRAL, *Cuerpo del Derecho Civil Romano. Los cincuenta libros del Digesto*, Barcelona, 1889, 321.

tas *publicanorum* y las ciudades se inspiraron en un modelo corporativo común, que por tanto estaba circulando entre lo 'privado' y lo 'público'⁸.

Esa voluntad concurrente y continuada, societaria, soporta el modelo de Derecho Público romano, haciéndolo posible por medio de la igualdad jurídica, que no material, por conducto de la condición de ciudadano. «Ciertamente, no se trata de una igualdad de fortunas ni de inteligencias, sino de derechos y deberes [...]. Sin esta igualdad jurídica no hay libertad, en el sentido antiguo de facultad para participar en la esfera política, ni menos aún gobierno del pueblo»⁹.

Todo ese entramado, responde a una finalidad de bien común. En Cic., *De Rep.*, 1,32,177 se propugna que «*Et vero negant oportere indomiti populi vitio genus hoc totum liberi populi repudiari: concordia populo, et omnia referente ad incolumitatem et ad libertatem suam, nihil esse immutabilius, nihil firmissus*»¹⁰.

La razón legitimadora de esta asociación de hombres con intereses privados, presumiblemente diferenciados, obedece a que esta forma de organización presenta una solución eficiente, participativa, para conducir a la articulación de las distintas voluntades concurrentes en un proyecto, inclusivo, dentro del cual los ciudadanos pueden procurar su utilidad individual a través de la utilidad colectiva. Un análisis de las características esenciales de la causa de las *societas* permite resaltar, a través de la lectura conjunta de los dos niveles conectados del *ius publicum* y del *ius privatum*, la relación fundamental, para la ciencia jurídica, entre la utilidad singular y la búsqueda de la utilidad común de los miembros, como comprueba Onida¹¹ en un extendido estudio.

Este esquema republicano, como consustancial al orden natural y funcional a los intereses populares, será observado en toda la organización republicana romana incluyendo a su extensión a la condición de 'Estado municipal'. La naturaleza de *res publica* del *municipium* es reconocida en las fuentes epigráficas, como apunta Cellurale, quien remite al «jurista Servio hijo citado en Festo, p. 126 L., s. v. 'Municeps'»¹².

⁸ A. TRISCIUOGGIO, *Societas publicanorum e aspetti della responsabilità esterna* en *Diritto e Storia*, 11, 2013. Recuperado de: <<https://www.dirittoestoria.it/11/memorie/Trisciuoglio-Societas-publicanorum-responsabilita-esterna.htm>>, en fecha 30 de enero de 2023.

⁹ A. RIVERA GARCÍA, *El Republicanismo de Cicerón: retórica, constitución mixta y ley natural* en *De Republica*, en *DOXA, Cuadernos de Filosofía del Derecho*, 29, 2006, 376.

¹⁰ «Dicen que si este pueblo está unido y dirige todos sus esfuerzos inviolablemente a la salud y a la libertad común, no hay nada más fuerte ni más permanente; que esta unión necesaria es muy fácil en una república combinada de manera que cree un interés común a todos». Según A. MAI, *La República* de cit. 77.

¹¹ P. ONIDA, *Specificità della causa del contratto di societas e aspetti essenziali della sua rilevanza esterna* en *Diritto e Storia*, 10, 2011-2012. Recuperado de: <<https://core.ac.uk/download/pdf/11693994.pdf>> en fecha 3 de junio de 2021.

¹² M.T. CELLURALE, *Locus et ius: observaciones sobre espacio y sistema a la luz del derecho romano*, en *Revista de Derecho Privado*, Universidad Externado de Colombia 16, 2009, 42.

En alusión a la segunda parte de esa cita Humbert¹³ señala que el *municipes* primitivo reuniría en sí dos aspectos aparentemente contradictorios, *civitas* romana y pertenencia a un Estado distinto del romano. Estos dos elementos, a su juicio, no son para Servio una simple yuxtaposición, ni es probable que se sucedan en el tiempo: al contrario, son inseparables.

En ello estriba la singularidad del régimen romano en su extensión, como sostiene Rivera García¹⁴, en que por conducto del componente jurídico de la definición de *respublica* como *societas* puede darse paso a la armonización entre el patriotismo romano y el cosmopolitismo. Testimonia esta opinión Cic., *De Rep.*, 1,32,179 al señalar: «*quid est enim civitas nisi iuris societas?*»¹⁵.

La solución adoptada por los romanos tuvo su grandeza en el hecho de no representar una ruptura con su lógica institucional propia, concibiendo que «cada municipio es una república porque cada municipio tiene su *populus* y, entonces, su derecho [...] [por lo que] la *respublica* romana es integrada por el conjunto de las repúblicas municipales»¹⁶.

De lo expuesto se pueden extraer tres efectos fundamentales y que distinguen a la institución municipal como resultado de su naturaleza societaria: su carácter participativo, autónomo y federativo.

Asimismo, conviene entender que cuando se alude al municipio, no se trata de una forma única pues, en razón de su elemento humano, son diversos, y como parte de un decurso histórico, se presenta por medio de manifestaciones temporalmente ubicadas. Ello supone una complejidad que no es menester profundizar en este estudio, pero si reconocer para admitir que no se aborda una creación estática, sino dialécticamente evolutiva, siempre en la línea que pautan sus principios: la libertad, la transformación dentro de la voluntad de la colectividad y su pertenencia articulada a la República romana.

¹³ M. HUMBERT, *Municipium et civitas sine suffragio. L'organisation de la conquête jusqu'à la guerre sociale*, Roma, 1978, 8.

¹⁴ A. RIVERA GARCÍA, *El Republicanismo* de cit. 376.

¹⁵ «¿Qué es en efecto una ciudad, sino una participación igual de la justicia?». Según A. MAI, *La República* de cit. 77.

¹⁶ G. LOBRANO, *Continuidad entre las 'dos repúblicas' del derecho indiano y el sistema republicano municipal del derecho romano. Formulación esquemática de una hipótesis de trabajo*, en esta *Revista*, 24, 2007, 25.

3. Síntesis del tracto municipal no lineal, pero siempre presente, de Roma a Cuba

La continuidad entre el municipio romano y el municipio español ha sido ampliamente estudiada, dando lugar a tesis favorables¹⁷ y contrarias¹⁸. Sin embargo, la línea de continuidad entre ese momento fundacional y el traslado a las colonias hispanas de la municipalidad ha sido reconocida como parte de la 'retrogresión institucional'¹⁹ que marcó tal fenómeno²⁰.

Desde el punto de vista jurídico se corrobora la ascendencia romanista en las normas ordenadoras de esta realidad, marcadas por la presencia, no solo de disposiciones propiamente locales heredadas de esa influencia, sino por la relevancia adquirida en el ordenamiento de Castilla por el Derecho Romano recepcionado desde Las Siete Partidas²¹.

La evolución de la institución municipal bajo los designios metropolitanos en la región irá desenvolviéndose según ciertas regularidades que permiten sostener que, bajo el dominio de la Metrópoli, se percibe una progresiva merma de los elementos de autonomía y libertad que distinguen la raigambre romana en las

¹⁷ G. DE AZCÁRATE, *El municipio de la Edad Media*, en G. DE AZCÁRATE, *Municipalismo y Regionalismo*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1979, 4 ss.

¹⁸ C. SÁNCHEZ ALBORNOZ, *Ruina y extinción del municipio romano en España e instituciones que lo reemplazan*, Buenos Aires, 1943.

¹⁹ F. CARRERA JÚSTIZ, *Introducción a la Historia de las Instituciones locales de Cuba*, La Habana, Lib. é Imp. 'La Moderna Poesía', 1905, 72. Este proceso tiene su explicación en el predominio del Derecho Romano en el Derecho castellanoleonés, históricamente, y que resulta valioso al momento de la conquista. Sobre este proceso de pervivencia del Derecho Romano en el reino en cuestión, J. FERNÁNDEZ BULTÉ, *Historia General del Estado y el Derecho II*, La Habana, 2005, 24 ss. y 66.

²⁰ Al respecto, Carrera Jústiz asumiendo la tesis de Blackmar sostiene que, en tanto «los españoles que colonizaron América, [no] reproducían las instituciones típicas de su tiempo», «la primera colonia de España en América, aunque fundada más de 1600 años después de la primera colonia de Roma en España, fue más romana que española», F. CARRERA JÚSTIZ, *Introducción a la Historia* cit. 72 y 75.

²¹ «Las Partidas hubiesen constituido el Derecho del Imperio, porque no se recoge en ellas el Derecho de Castilla, sino el romano-canónico, el 'ius Commune'. Efectivamente las Partidas sólo contienen Derecho común canónico-romano y sólo aparecen algunas huellas de Derecho castellano», E. ORDUÑA REBOLLO, *Municipios y Provincias. Historia de la organización territorial española*, Madrid, Federación Española de Municipios y Provincias - Instituto Nacional de Administración Pública y Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2003, 111. Al respecto Guzmán Brito refiere que «al descubrirse y conquistarse América estos territorios quedaron incorporados en la corona de Castilla; con ello, el derecho de ese reino fue extendido también a los nuevos territorios. En 1505 la Ley 1 de Toro había fijado el orden de prelación de fuentes castellanas, que, en primer lugar, incluía a los fueros municipales, en seguida a las pragmáticas y a los ordenamientos reales, y finalmente a las Partidas; en caso de deficiencia de ley debía recurrirse al monarca. Este orden fue repetido por la Nueva Recopilación de 1567 y, ya en las postrimerías del antiguo régimen, por la Novísima de 1805», A. GUZMÁN BRITO, *La penetración del Derecho Romano en América*, en *Revista Chilena de Derecho*, 18, 2, 1991, 209.

normas y en el espíritu que ordenan la vida pública. Por tal motivo, la idea de independencia abraza la necesidad de rescatar la continuidad alterada²².

En el caso de Cuba la tendencia antes mencionada es evidente en el curso que media entre los primeros asentamientos y el inicio de la República mediatizada²³. Las Ordenanzas de Cáceres fundamentan la finalidad de la institución local en la búsqueda del «buen gobierno, bien público y provecho de la villa»²⁴. A tono con ello en las ordenanzas 20 y 21 se establece la elección directa y rendición de cuentas como reglas para el ejercicio de los cargos y una amplia autonomía en la gestión de los asuntos locales que se colige del amplio espectro de materias sobre las que se pronuncia.

El Real Decreto para la Organización de los Ayuntamientos de la Isla de Cuba de 1859²⁵ supuso la formalización de la tendencia a la inversión del estado previo de cosas bajo el espíritu de centralización y concentración de facultades y funciones en órganos unipersonales. Esta propensión no logró ser transformada por la limitada vigencia de la Constitución de 1812²⁶.

Con la Ley municipal española de 1877, extendida a Cuba, se reduce el municipio a la condición de creación legal²⁷. Las implicaciones de tal consideración transversalizan todo el articulado, de manera que, aunque hay alusiones a los principios de autonomía, democracia, heterogeneidad y colaboración la sistemática legal reconduce a los entes territoriales creados a la condición de agentes del poder central²⁸.

²² Al respecto véase la recurrencia en los textos de importantes figuras del movimiento independentista latinoamericano a la función de las instituciones locales.

²³ Existe un amplio abanico de denominaciones para calificar el sistema político que se instauró el 20 de mayo de 1902. Entre ellos figuran el de pseudo república, protectorado, república mediatizada y el de república neocolonial. J. PÉREZ DE LA RIVA *et al.*, *La República neocolonial I-II*, La Habana, 1975.

²⁴ Ordenanza 2, *Ordenanzas Municipales de La Habana y los demás pueblos de la Isla de Cuba* / por el oidor D. Alonso de Cáceres, 14 de enero de 1574, en F. CARRERA JÚSTIZ, *Introducción a la Historia de las Instituciones locales de Cuba II*, La Habana, Lib. é Imp. 'La Moderna Poesía', 1905, 260.

²⁵ *Real Decreto para la Organización y Régimen de los Ayuntamientos de la Isla de Cuba*, La Habana, 1859 en F. CARRERA JÚSTIZ, *Introducción a la Historia* cit. 347 ss.

²⁶ L. PÉREZ HERNÁNDEZ, *Trascendencia de la Constitución de Cádiz para la historia constitucional de Cuba. Especial referencia a su incidencia en la municipalidad cubana*, en *De Cádiz (1812) a La Habana (2012) - Escritos con motivo del bicentenario de la Constitución española de 1812*, bajo el cuidado de A. MATILLA CORREA – M.F. MASSÓ GARROTE, La Habana, ONBC - UNJC, Universidad de La Habana y Universidad de Castilla-La Mancha, 2011, 242 ss.

²⁷ Art. 1. *Ley municipal española de 1877*, promulgada en Cuba por Real Decreto el 21 de junio de 1878, en F. CARRERA JÚSTIZ, *Introducción a la Historia* cit., 383.

²⁸ La carencia que esta norma presentaba en cuanto a la autonomía no estaba en su reconocimiento formal, sino en su implementación, ya que – como acertadamente plantea Carrera Jústiz – «es inútil declararla teóricamente en su artículo 72, si en el hecho queda luego poco menos que anulada entre previas autorizaciones, aprobaciones, fiscalizaciones e intervenciones», F. CARRERA JÚSTIZ, *Introducción a la Historia* cit., 230 y 231.

Como reacción a la situación descrita, con un enfoque republicano, José Martí defiende una comprensión libertaria del municipio. Al respecto sostiene el Apóstol: «El municipio es lo más tenaz de la civilización romana, y lo más humano de la España colonial [...] y por los municipios, en las más de las colonias, entró en la libertad la América. Esa es la raíz y esa es la sal, de la libertad: el municipio. Él templea y ejercita los caracteres, él habitúa al hombre al estudio de la cosa pública, y a la participación en ella, y a aquel empleo diario de la autoridad por dónde se aquilata el temple individual, y se salvan de sí propios los pueblos»²⁹.

Además de ponderar la ascendencia romana de la municipalidad hispanoamericana, Martí defendió su autonomía en cualquier modelo de organización política cuando expresó que el Estado y la Federación «en las cosas de la ciudad nada tienen que hacer»³⁰ esgrimiendo que «la ciudad es reina y señora en lo que le atañe [...] lo que le pertenece por preeminencia natural»³¹. Desde esta instancia se edificaba su noción de patria, que engloba a toda la humanidad a partir de «aquella porción de la humanidad que vemos más cerca, y en que nos tocó nacer»³², siendo por ello un eslabón esencial en la construcción ascendente de una sola América desde el Río Bravo hasta la Patagonia³³.

También con proyección a retomar la naturaleza romanista del municipio, aunque con obvias variaciones, se orientó la Escuela Sociológica del Derecho Municipal cubana³⁴, cuyo fundador, el profesor Carrera Jústiz reconocía el ligamen entre la institución republicana romana y el legado recepcionado en Cuba³⁵. Entendiendo que el municipio es una entidad social que se organiza políticamente³⁶, se le estima como consustancial la autonomía, la participación popular y la articulación intermunicipal. De todo ello hay una limitada expresión en la Cons-

²⁹ J.J. MARTÍ PÉREZ, *Un libro del norte sobre las instituciones españolas en los estados que fueron de México*, 1891, recuperado de: <<http://www.josemarti.cu/publicacion/un-libro-del-norte-sobre-las-instituciones-espanolas-en-los-estados-que-fueron-de-mexico/>> en fecha 10 de mayo de 2021.

³⁰ J.J. MARTÍ PÉREZ, *Obras completas XII - En los Estados Unidos*, La Habana, 1975, 314.

³¹ IDEM, 316.

³² J.J. MARTÍ PÉREZ, *Obras Completas XI - En los Estados Unidos*, La Habana, 1992, 468.

³³ J.J. MARTÍ PÉREZ, *Obras Completas V - Cuba*, La Habana, 1992, 48.

³⁴ O. HERNÁNDEZ AGUILAR, *Paralelismos entre la visión romanista del modelo ius-publicístico republicano y el derecho municipal cubano de principios del siglo XX. Algunas referencias para la actualización institucional en Cuba*, en *Estudios Latinoamericanos de Derecho Romano*, editado por J. ADAME GODDARD – H. HEREDIA VÁZQUEZ, México, Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017, 661 ss.

³⁵ Según este autor «Débese al genio romano, la organización municipal, como primera cristalización de las instituciones políticas locales [...] [pues en] los tiempos de la Ciudad-estado, no existía el Municipio» y, justamente, «Por no haber concebido el genio griego la idea de Municipio, nunca pasó de la Ciudad-estado...», F. CARRERA JÚSTIZ, *Introducción a la Historia* cit. 15 y 17 respectivamente.

³⁶ L. PÉREZ HERNÁNDEZ – O.J. DÍAZ LEGÓN, *Diálogo con municipalista. Un acercamiento a la historia del pensamiento cubano*, en *El Derecho como saber cultural. Homenaje al Dr. Delio Carreras Cuevas*, bajo el cuidado de A. MATILLA CORREA, La Habana, 2011, 326.

titución de 1901³⁷, que se complementa con la pormenorizada regulación de la Ley Orgánica de los Municipios de 1908³⁸.

El punto más alto de expresión del sociologismo municipal cubano, a nivel legal, estará en la Constitución del 40³⁹ que consagra con singular amplitud las aspiraciones de la época. Sin embargo, sus preceptos carecieron de normas de desarrollo y se vieron alterados en su eficacia por el golpe de Estado de 1952.

El triunfo de la Revolución cubana en 1959 abrió paso a una nueva etapa, marcada, a pesar de la instauración de la Ley Fundamental de 1959⁴⁰, por un proceso de institucionalización revolucionaria, que en cuanto al poder local estuvo signado por la adopción de disímiles estructuras y la centralización en el diseño y funcionamiento de las mismas⁴¹.

La formalización en la Constitución de 1976 del Sistema del Poder Popular, con sus órganos locales, y su reforma de 1992, supusieron un progreso en materia de participación popular en esta instancia⁴². No obstante, en el modelo subsistían el no reconocimiento de la naturaleza jurídica de la institución⁴³, la autonomía municipal y el desconocimiento de la articulación intermunicipal.

Con la promulgación del magno texto de 2019 se crearon las bases constitucionales para superar las limitaciones previas. En él se reconoce al municipio como «la sociedad local, organizada por la ley, que constituye la unidad política-administrativa primaria y fundamental de la organización nacional»⁴⁴.

Esta concepción de la municipalidad se ha reproducido en las normas de desarrollo emitidas hasta la fecha, lo cual crea un escenario favorable para aprovechar las potencialidades inherentes a la raigambre romanista en ella sintetizada.

³⁷ Constitución de la República de Cuba, Establecimiento Tipográfico de la Gaceta Oficial, La Habana, 1901.

³⁸ Ley Orgánica de los Municipios de 1908, Gaceta Oficial de la República de Cuba, edición extraordinaria, La Habana, 29 de mayo de 1908.

³⁹ Art. 209 y 211 al 213, Constitución de la República de Cuba, Gaceta Oficial de la República de Cuba, 464, La Habana, 8 de julio de 1940.

⁴⁰ Ley Fundamental de 1959, Gaceta Oficial de la República de Cuba, edición extraordinaria 13, La Habana, 7 de febrero de 1959.

⁴¹ M. PRIETO VALDÉS, *Los municipios cubanos: de cómo se concibieron a qué se necesita*, en *Estudios Jurídicos: Homenaje al profesor doctor Eurípides Valdés Lobán*, bajo el cuidado de A. MATILLA CORREA – A. PÉREZ VÉLIZ, Pinar del Río, 2016, 13 ss.

⁴² Constitución de la República de Cuba, Gaceta Oficial de la República de Cuba, edición especial, La Habana, 24 de febrero de 1976; Constitución de la República de Cuba, reformada por la Ley de Reforma Constitucional, Gaceta Oficial de la República de Cuba, edición extraordinaria 9, La Habana, 13 de julio de 1992 y por la Ley de Reforma Constitucional, Gaceta Oficial de la República de Cuba, edición extraordinaria 10, La Habana, 16 de julio de 2002.

⁴³ En este sentido la reforma de 1992 supuso un limitado avance al reconocer la personalidad jurídica del municipio.

⁴⁴ Art. 168, Constitución de la República de Cuba, Gaceta Oficial de la República de Cuba, edición extraordinaria 5, La Habana, 10 de abril de 2019.

En materia de mecanismos para la participación popular se exhibe la mayor fortaleza del diseño actual. Los delegados a las Asambleas Municipales del Poder Popular⁴⁵ son de elección directa⁴⁶ y se encuentran vinculados a los procesos de rendición de cuenta⁴⁷ y pueden ser sometidos a revocación⁴⁸. La relación entre electores y elegidos es expedita, sin que haya intermediarios para los despachos, planteamientos, quejas, peticiones, propuestas, y demás espacios de interacción que se puedan generar entre ellos⁴⁹.

Además, se reafirma el rol que corresponde a los Consejos Populares⁵⁰ y se enriquece la vida local con las garantías a los derechos de petición y participación popular local⁵¹, bajo la responsabilidad de las AMPP. En tal sentido, desarrollando el dictado constitucional, la Ley No. 132 configura en su Capítulo XV las formas de instrumentar la consulta popular; la atención a los planteamientos de los electores por sus delegados; la atención a las quejas y peticiones de la población; la tramitación del derecho a proponer a la AMPP el análisis de temas de su competencia; la información a la población sobre las decisiones de interés general que se adoptan por los órganos del Poder Popular; y el análisis a petición de los ciudadanos de los acuerdos y disposiciones propias o de autoridades municipales subordinadas.

Del desarrollo legislativo del mandato del magno texto debe destacarse que reitera la fórmula del inciso f) del artículo 200 constitucional al dejar expedita la implantación de cualquier otro actuar que sea preciso ejecutar, en el marco de su competencia, a fin de garantizar estos derechos. A ello se añade que en el apartado segundo del artículo 135 la referida Ley No. 132 insta a promover la utilización de las tecnologías de la información y las comunicaciones para desarrollar la participación, proyectándose de conformidad con la política del país en pro del gobierno electrónico y su avance hacia el gobierno abierto.

En términos de autonomía también se aprecian avances, si bien aún subsisten situaciones que ameritan atención. En su artículo 168 la nueva Carta Magna

⁴⁵ En lo adelante AMPP.

⁴⁶ Título VI, Capítulos I, II y III y Título VIII, Capítulos I y II (respectivamente). Ley No. 127 Ley electoral. Gaceta Oficial de la República de Cuba, No. 60 Ordinaria, La Habana, 19 de agosto de 2019.

⁴⁷ Capítulo X, Sección Cuarta y Capítulo XIV, Sección Sexta (respectivamente). Ley No. 132 De Organización y Funcionamiento de las Asambleas Municipales del Poder Popular y de los Consejos Populares. Gaceta Oficial de la República de Cuba, Edición Extraordinaria No 5, La Habana, 16 de enero de 2020.

⁴⁸ Capítulo II, Sección Primera, Ley No. 135 Ley de la revocación de los elegidos a los órganos del Poder Popular. Gaceta Oficial de la República de Cuba, No. 88 Ordinaria, La Habana, 23 de diciembre de 2020.

⁴⁹ Capítulo X, Sección Quinta, Ley No. 132 De Organización y Funcionamiento de las Asambleas Municipales del Poder Popular y de los Consejos Populares.

⁵⁰ Art. 198 y 199, Constitución de la República de Cuba.

⁵¹ Art. 200, Constitución de la República de Cuba.

dispone que el municipio «goza de autonomía y personalidad jurídica propias a todos los efectos legales». La perspectiva del constituyente al respecto se desarrolla en el precepto siguiente, en el cual se manifiesta que «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».

Las normas que han desarrollado la organización y funcionamiento del sistema de órganos del Poder Popular han asumido este principio como premisa. Se ha configurado la instancia provincial con la pretensión de limitar su interferencia⁵²; y las normas⁵³ que ordenan los instrumentos aprobados para la gestión del desarrollo territorial⁵⁴ han hecho una apuesta importante por las relaciones horizontales, dando amplias posibilidades para la actuación a la medida con los intereses de los involucrados.

No obstante, la manifiesta intención de descentralización consecuente con la autonomía municipal que se constata en las disposiciones aludidas, hay un asunto primordial para la viabilidad de todas esas disposiciones que aún debe ser precisado: la distribución competencial. A tal fin el Decreto No. 33 en su Disposición Final Cuarta le encargó al Ministerio de Economía y Planificación presentar al Consejo de Ministros la propuesta de bases iniciales para el proceso de descentralización gradual de las competencias de los diferentes niveles, por las ramas y sectores de la economía en un término de hasta ciento ochenta días naturales, contados a partir de su publicación.

Otra novedad con relación a la autonomía lo supone la posibilidad de ejercicio de la potestad normativa a nivel municipal. En la Ley No. 132 se regula como atribución de la Asamblea Municipal del Poder Popular la posibilidad de dictar acuerdos y disposiciones para el ejercicio de sus facultades⁵⁵ y en la Ley No. 139⁵⁶ se prevén sus formas de expresión en la esfera de actuación acotada por los límites de la actividad administrativa.

A pesar de los progresos que estas regulaciones introducen, la indeterminación del sistema competencial propio de este nivel, las falencias técnicas relativas

⁵² Art. 167, Constitución de la República de Cuba.

⁵³ Decreto No. 33 Para la Gestión Estratégica del Desarrollo Territorial, Gaceta Oficial de la República de Cuba, 40, Ordinaria. La Habana, 16 de abril de 2021.

⁵⁴ Política para impulsar el Desarrollo Territorial, Ministerio de Economía y Planificación (MEP), 2020. Recuperado de: <<https://www.mep.gob.cu/sites/default/files/Documentos/POLITICA%20PARA%20IMPULSAR%20EL%20DESARROLLO%20TERRITORIAL.pdf>>, en fecha 15 de enero de 2021.

⁵⁵ Art. 16 g), 61 y 62, Ley No. 132 De Organización y Funcionamiento de las Asambleas Municipales del Poder Popular y de los Consejos Populares.

⁵⁶ Ley No. 139 De Organización y Funcionamiento del Consejo de la Administración Municipal. Gaceta Oficial de la República de Cuba, Ordinaria 14, La Habana, 5 de febrero de 2021.

a la precisión del alcance, tipologías y los procedimientos de control de los actos normativos de esta instancia, afectan la capacidad de los órganos del Poder Popular a este nivel para desarrollar su actividad en este sentido⁵⁷.

En materia de relaciones intermunicipales, desarrollando el principio de colaboración consagrado constitucionalmente, se ha previsto la posibilidad de celebrar convenios interadministrativos. Según la Ley No. 139, en su artículo 108, estos adoptan la forma de acuerdos entre los Consejos de la Administración Municipales sobre objetos asociados al ámbito de sus competencias. Para su adopción debe seguirse el procedimiento y la forma previstos para los acuerdos y se ha de contar con la aprobación de las Asambleas Municipales del Poder Popular⁵⁸.

Por medio de la utilización de esta institución pueden explorarse disímiles propósitos⁵⁹. Sin embargo, de momento no parece que sea este un mecanismo de amplia difusión.

4. Conclusiones

A modo de síntesis de lo expuesto se puede sostener que:

- La naturaleza jurídica puede ser asumida como una construcción intelectual de los operadores del Derecho – legisladores, juristas y estudiosos – por medio de un ejercicio de generalización y abstracción a partir de la expresión fáctica y contextualizada de una institución. Ello permite el encuadre de la figura dentro de un género, rama del Derecho y la asignación del régimen jurídico apropiado a la misma.
- A la institución municipal, por su origen romano, le es inherente el carácter societario. La *societas* del Derecho Romano constituye una solución idónea para las agrupaciones en el orden público y privado que persiguen fines de utilidad común. De ello resulta una comprensión que asigna un rol preponderante a la colectividad, expresado en el contenido y alcance de la participación popular; la necesidad de autonomía como sustento para su dinámica funcional como ente organizativo; y su ubicación en el entramado de

⁵⁷ A.L. LEÓN MORA – O. HERNÁNDEZ AGUILAR – D. ALFONSO CAVEDA, *Presupuestos jurídicos para el ejercicio de la potestad normativa municipal en Cuba* en *Cuestiones constitucionales: revista mexicana de derecho constitucional*, 45, 2021, 149 ss. IDEM, *La potestad normativa municipal en Cubabases teóricas necesarias para su ejercicio práctico* en *Cuaderno de Derecho Público*, 9, 2021, 21ss.

⁵⁸ Art. 179, Ley No. 132 De Organización y Funcionamiento de las Asambleas Municipales del Poder Popular y de los Consejos Populares.

⁵⁹ O. HERNÁNDEZ AGUILAR, *Asociativismo municipal: perspectivas a la luz de la Constitución de la República de Cuba de 2019* en *Revista Iberoamericana de Gobierno Local*, 18, 2020, recuperado de: <<https://revista.cigob.net/17-diciembre-2020/articulos/asociativismo-municipal-perspectivas-a-la-luz-de-la-constitucion-de-la-republica-de-cuba-de-2019/>>, en fecha 20 de enero de 2023.

- las relaciones de poder como instancia de base, pero articulada con el resto del sistema.
- La naturaleza jurídica societaria del municipio, de raigambre romanista, a través de un tracto histórico no siempre inalterado, ha sido recepcionada y desarrollada en Cuba. De esta forma los momentos de esplendor de las instituciones locales patrias han estado asociados al adecuado enfoque de su esencia. Sobre la base de estas premisas debe enfocarse la presente regulación del ente local a partir de los preceptos de la Constitución de 2019, a fin de desarrollar todas sus potencialidades.