

LA CONSTITUCIÓN CUBANA DE 1976: CUARENTA AÑOS DE VIGENCIA



Andry Matilla Correa
Coordinador

Coordinador: Dr. Andry Matilla Correa
Edición: Lic. Juliette Isabel Fernández Estrada
Diseño de interior y cubierta: Di. Mario Villalba Gutiérrez
Emplante digital: Ms C. Daylín Rodríguez Javiqué

Sobre la presente edición:

©Andry Matilla Correa, 2016.

©Unión Nacional de Juristas de Cuba. 2016.

La Constitución cubana de 1976: cuarenta años de vigencia

©Editorial UNIJURIS, 2016

ISBN 978-959-7219-32-3

Editorial UNIJURIS

Redacción y administración

Calle 21 no. 552, esq. D, Apartado Postal 4161, Plaza, C.P. 10400,
La Habana, Cuba.

Teléfonos:

(+537)832-6209/832-9680/832-7562/832-6513/832-6514/832-6616

Fax: (+537)833-3382. Email: unjc@unjc.co.cu Web: www.unjc.co.cu

Nota: Los artículos publicados expresan exclusivamente la opinión
de sus autoras y autores.

Una experiencia (...) hizo conocer a algunos pueblos que era absolutamente necesario formar un conjunto de normas sabias que presenten de un modo constante los deberes sociales, recordando siempre el pacto solemne que ha hecho la sociedad con su gobierno, y he aquí lo que llamamos constitución política. Se dice constitución porque incluye la forma o establecimiento de la sociedad; política porque sólo expresa las relaciones generales de ella. (...).

FÉLIX VARELA Y MORALES. 1821

ÍNDICE

Unas líneas (preliminares para un libro) con motivo de los cuarenta años de vigencia de la Constitución cubana de 1976 / 1

Andry Matilla Correa

Poder y proceso constituyente en Cuba (1974-1976): ¿primigenia plataforma participativa hacia un Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano? / 19

Martha Loyda Zaldívar Abad

Los valores en la Constitución cubana de 1976 / 39

Majela Ferrari Yaunner

La democracia socialista en la Constitución de 1976 / 53

Yanelys Delgado Triana y Mirtha Arely del Río Hernández

El poder popular cubano luego de 40 años de su constitucionalización / 67

Lissette Pérez Hernández

La forma de gobierno en la Constitución cubana de 1976 / 87

Carlos Manuel Villabella Armengol

El sistema electoral cubano en el cuarenta aniversario de la Constitución de 1976 / 95

Orisell Richards Martínez

La división político-administrativa: su institucionalización en la Constitución de la República de Cuba / 110

Caridad Rosa Jiménez Morales

Glosas del sistema económico en Cuba a cuarenta años de la Constitución de 1976 / 133

Yuri Pérez Martínez

Los derechos en la Constitución cubana de 1976. Una relectura necesaria a cuarenta años de vigencia / 156

Danelia Cutié Mustelier

Las garantías constitucionales de los derechos fundamentales y la Constitución de 1976 / 170

Martha Prieto Valdés

La reforma constitucional en la Constitución cubana de 1976. Reflexiones a propósito de su XL aniversario / 189

Karel Luis Pachot Zambrana y Ramón Pérez Carrill

Unas líneas (preliminares para un libro) con motivo de los cuarenta años de vigencia de la Constitución cubana de 1976

“Una Constitución es una ley viva y práctica (...).”.

José MARTÍ
“Carta de Nueva York”,
La Opinión Nacional,
Caracas, 1882.

Cuatro décadas de vida es –de ordinario– tiempo suficiente para considerar que un fenómeno viviente (natural o socialmente entendida esa vida) ha llegado a cierto grado de madurez en su desarrollo vital. Y cuando ese desarrollo ha tenido una indudable y elevada trascendencia para quienes le rodean o para quienes han quedado involucrados en su atmósfera, el arribo a esas cuatro décadas de vida puede ser pretexto válido para advertir su significación hasta el momento como fenómeno, reparar en lo que ha acontecido en ese desarrollo y pensar qué puede deparar el futuro a propósito de él.

Para los cubanos, en este 2016 se cumplen cuarenta años de vigencia de la Constitución de 1976, uno de los acontecimientos políticos y jurídicos más notable del proceso de vida de la nación cubana, especialmente a partir de su emergencia como Estado nacional. De ahí que no sea posible permanecer impasible frente a tal advenimiento y sea oportuno –al menos para los juristas– reparar en tal circunstancia con acordes más elevados que los que de costumbre, de manera que permitan llamar la atención sobre este hecho. Lo que se refuerza si tenemos en cuenta el momento que está viviendo actualmente nuestro país, donde, precisamente por las circunstancias que le envuelven –al día de hoy– en lo político, lo social y lo jurídico, la actual Constitución cubana –por vigente aún– ha de ser el abrevadero fundamental para encontrar, apoyar y legitimar las energías y los medios acertados de transformación y renovación, en razón de la prosperidad y sostenibilidad del proyecto socio-político nacional que encarna el Estado socialista cubano. Con todo y que tales energías y medios transformadores y renovadores, en función de esa prosperidad y sostenibilidad, van dejando en claro también la exigencia de reajustar el marco constitucional para garantizar dichos objetivos o fines.

Mucho ha de agolparse en la mente de quienes piensan hoy en la Constitución que tenemos: la de 1976, con sus modificaciones en 1978, 1992 y 2002. Pasar balance de su existencia en cuarenta años de vigencia no ha de ser sino ejercicio complejo, entre diversas razones que puedan invocarse al efecto: por el tiempo mismo que ha transcurrido, por las aspiraciones y determinaciones que ha abrigado y fundamentado, por las transformaciones en la realidad que le han servido como anclaje objetivo, por todo lo que ha acontecido a su amparo en los diversos órdenes de nuestra vida social patria, por la operatividad y realización que como norma jurídica ha tenido dentro de nuestro tráfico jurídico, y porque aún no se da por terminado su ciclo vital, ni con ello el ciclo constitucional que para la historia nacional se abrió con su promulgación.

El hecho de ser la Constitución cubana de 1976, como nos llega, un fenómeno con presencia en nuestra realidad jurídica, desplegando efectos jurídicos y sin agotar su tiempo existencial, determina que cualquier balance que sobre ella pudiera interesarse ha de quedar, forzosamente, en el perímetro de lo inacabado. Aun así, su llegada a cuarenta años de vida deviene acontecimiento propicio para una particular conmemoración y evento especial para reflexionar a propósito de ella.

Para apreciarla en su justa dimensión y entender adecuadamente lo que ha podido representar o ha representado –como hecho jurídico– la Constitución cubana de 1976 en el contexto patrio, creemos que deben considerarse dos cuestiones claves: una primera –quizás de orden teórico y general– es la idea misma de *Constitución* y su significado y función como fenómeno; y una segunda –tal vez de orden histórico y más especificado– es la de apreciar las particulares circunstancias objetivas y subjetivas y el desenvolvimiento sociopolítico y jurídico que ha tenido la Revolución cubana, tanto en su gestación, como en su desarrollo posterior una vez alcanzado el triunfo revolucionario de enero de 1959, y, claro está, en especial la realidad de las cosas y las ideas político-jurídicas imperantes entre nosotros al tiempo de elaborarse dicho texto constitucional y durante todo este tiempo.

A tenor del señalamiento anterior, sin ánimo alguno de profundizar en cuestiones sustanciales –que escapan por mucho a los objetivos y fuerzas intelectuales que nos mueven en la composición de estas líneas preliminares–, puede no ser ocioso esbozar, de modo apurado y breve, unos resortes cognitivos de utilidad para extender una mirada –que busque también la utilidad– a la Constitución cubana de 1976, tal cual nos llega en la actualidad.

La Ciencia Política y la ciencia del Derecho Constitucional, con sus aportes teóricos, se han encargado de trazar y despejar la noción de

Constitución como categoría y su significado y funciones como fenómeno. De ahí que sea esta una cuestión ricamente abonada por el debate y las conclusiones; pero para nada agotada del todo aún en sus posibilidades de buscar y abrir nuevos horizontes de conocimiento.¹

Una Constitución es un fenómeno complejo y dinámico que a través de su existencia real y efectiva ha ido ensanchando los márgenes de su funcionalidad y significado, para ajustarse a los requerimientos jurídicos de cada segmento histórico por el que se ha hecho presente una vez aparecido y establecido.

Desde la perspectiva de la variedad de enfoques, ha de recordarse que la *Constitución* se ha entendido en un sentido material y en uno formal.

El primero (*Constitución en sentido material*), ha sugerido un alcance más amplio, al referirse al conjunto o complejo de todas las normas o reglas que organizan al poder público en los marcos de una comunidad políticamente organizada, así como al ejercicio o funcionamiento de ese poder, las relaciones entre los elementos estructurales a partir del cual el mismo se proyecta y articula, además de aquellas que se establecen entre esas estructuras del poder organizado y los ciudadanos (integrantes de la comunidad políticamente organizada).

El segundo (*Constitución en sentido formal*), ha señalado un perfil más estricto que el primero, en tanto se refiere al texto jurídico escrito, cualificado en relación con otros de carácter normativo por el fundamento de su origen, la funcionalidad que despliega dentro del sistema en que se incardina, el alcance de sus contenidos y las garantías que rodean su permanencia, cuyo objeto de regulación está esencialmente relacionado con los contenidos materialmente descritos con anterioridad, aunque no en exclusiva.

¹ No resulta ocioso aquí, como pórtico de estas ideas a esbozar, convocar viejas palabras de Ferdinand LASALLE, en la primera de las famosas conferencias que dictara en 1862, y se publicaron después como su clásico opúsculo *¿Qué es una Constitución?* En el decir de LASALLE: "¿Qué es una Constitución? ¿En qué consiste la verdadera esencia de una Constitución? Por todas partes y a todas horas, mañana, tarde y noche, estamos oyendo hablar de Constitución y de problemas constitucionales. En los periódicos, en los círculos, en las tabernas y restaurantes, es éste el tema inagotable de todas las conversaciones."; a renglón seguido, el europeo añadía: "Y, sin embargo, formulada en términos precisos esta pregunta: ¿En qué está la verdadera esencia, el verdadero concepto de una Constitución? Mucho me temo que, entre tantos y tantos como hablan de ello, no haya más que unos pocos, muy pocos, que puedan darnos una contestación satisfactoria.". LASALLE, Ferdinand, *¿Qué es una Constitución?*, Traducción de Luis RUTIAGA, Grupo Editorial Tomo, S.A. de C.V., México, 2009, pp. 44 y 45.

Es a este último sentido formal, es decir, como texto escrito, al que ordinariamente se hace referencia cuando se habla de la Constitución cubana.

La existencia de una Constitución como elemento normativo relevante para la vida de una comunidad y para su organización política, es resultado del advenimiento y evolución de la modernidad político-jurídica en el mundo occidental. En su marcha vital, a partir del siglo XVIII y en adelante, dentro de la moderna formación estatal se abrió paso, frente al Estado Absolutista, un estadio evolutivo o tipo más avanzado que, soportado en la idea de racionalización del poder público (especialmente a partir de las experiencias norteamericana y francesa), desembocó en lo que se ha dado en llamar el *Estado Constitucional*;² el que no ha permanecido estático en su evolución, pues es “la obra, que no cesa de escribirse, de muchas épocas y generaciones”.³ De tal suerte, la Constitución aparece y pervive como necesidad y exigencia de la organización de sociedades modernas y de las contemporáneas, bajo ciertos parámetros de garantía de convivencia y realización humanas.

Visto en su amplitud, una Constitución es un hecho trascendente desde diversos ámbitos: cultural, social, histórico, político y jurídico.

Como hecho, la Constitución ha de ser proyección y síntesis de una identidad nacional. Es resultado y expresión de ideales, conceptos, necesidades y anhelos triunfantes en un momento dado, a partir de experiencias vividas, acumuladas y de aspiraciones proyectadas, hijas de un tiempo y producto de una generación, con vocación de permanencia hacia el futuro, esto es, para regir sobre –o ser actuada por– generaciones posteriores.

En su perfil más estático, la Constitución es un retrato o testimonio material e ideológico de una comunidad políticamente organizada en un

² Recordaba el español Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA que: “Como ha dicho KAEGI, lo fundamentalmente nuevo del Estado constitucional frente a todo el mundo del autoritarismo, es la ‘fuerza vinculante bilateral de la norma’ (IHERING), esto es, la vinculación a la vez de las autoridades y de los ciudadanos, de todas las autoridades y de todos los ciudadanos, en contraposición a toda forma de Estado de privilegios de viejo y nuevo cuño. La Constitución jurídica transforma el poder desnudo en legítimo poder jurídico”. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, “La Constitución como norma jurídica”, en GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y PREDIERI, Alberto (Estudio sistemático dirigido por), *La Constitución española de 1978*, Reimpresión de la 2^{da} edición, Editorial Civitas, S.A., Madrid, 1981, p. 105.

³ HÄBERLE, Peter, *Retos constitucionales del Estado de Derecho*, Selección y Supervisión de Iñaki LASAGABASTER HERRARTE, Traducción de Xabier ARZOZ SANTIESTEBAN, Instituto Vasco de Administración Pública (IVAP), Oñati, 1996, p. 149.

momento histórico concreto. Como producto social está condicionado o determinado históricamente; y ha de reflejar y ha de asegurar una manera de ser y de desarrollarse plenamente una comunidad. En ella están condensadas las experiencias y aspiraciones socio-políticas y jurídicas de una sociedad y de sus integrantes. Pero también debe ser reflejo, en lo que significa, de la condición humana y debe ser vía o mecanismo para proteger esa condición; en fin, para la realización social e individual del hombre.

En esa cuerda argumental, la Constitución es acto de primera y suma voluntad social y política, jurídicamente relevante, de un pueblo; es acto de planificación u organización –en sus resortes fundamentales– en esos planos. La Constitución deviene en principal y superior acta, fuente y mandato de estructuración de una comunidad. Visto así, la Constitución ha de cumplir un rol como elemento superior de conformación de un orden social, económico y político, para la comunidad de la que emana.

Una Constitución no es solo un fin en sí mismo, sino que opera como medio para la consecución de fines de convivencia sociopolítica. Debe ser un instrumento de progreso, de cambio y, en su medida, de conservación de un orden socio-político establecido. No sin razón se ha dicho desde hace tiempo ya que la Constitución impone metas a lograr o tareas a realizar (U. SCHEUNER).

Como producto político y jurídico, la Constitución, de ordinario, tiene su origen en la soberanía popular, y es una de las más altas o intensas expresiones de canalización del ejercicio de esa soberanía (*poder constituyente*). En este sentido, la Constitución es resultado de uno de los procesos políticos más relevantes que vive una comunidad políticamente organizada: el *proceso constituyente*. Se origina de un ejercicio de autoorganización de una comunidad, amparada en su soberanía, naciendo de y para ella.

Y es también, en su conjunto, una de las más trascendentes decisiones políticas y jurídicas. Una Constitución contiene aspectos de programa en lo político y debe tenerse válidamente como programática en ese campo, pero no es solo un programa político ni sus efectos quedan únicamente los márgenes del nivel programático. En esta propia cuerda, la Constitución plantea un plan estructural normativo de una sociedad y de su organización estatal, pero tampoco queda en ello circunscrita a un mero rol programático.

Como acertadamente se advirtiera por autorizada doctrina (H. ЕНМКЕ), la Constitución se concibe además como “limitación y racionalización del poder y como garantía de un libre proceso de vida política”. Con lo cual, debe considerarse un instrumento de y para la democracia.

Desde una visión estrictamente jurídica, como hecho de esa naturaleza, la Constitución es un acto jurídico, es un acto normativo y es además un conjunto normativo. Por lo que despliega una función dentro del

sistema jurídico como pieza normativa esencial del mismo, con fuerza jurídica como norma superior al efecto. En su ángulo formal, es igualmente documento jurídico, código de jerarquía jurídica mayor para la organización del funcionamiento político-jurídico de una comunidad, si bien no contiene en sí, ni agota, la ordenación jurídica de todo ese funcionamiento. Tal como sostuviera Konrad HESSE, "la Constitución es el *orden jurídico fundamental de la Comunidad*".⁴

En su condición de norma jurídica, la Constitución se asienta, refleja, reconoce, respalda e impone determinados ideales socio-políticos, valores, principios, creencias de una cierta moralidad social o con ciertos contenidos éticos.

Como fenómeno jurídico-normativo, la Constitución es base y cúspide de un sistema normativo o de un orden jurídico, que ha de tener en la observancia, respeto y garantía de esa condición un planteamiento esencial para la existencia y funcionamiento del ordenamiento jurídico (principio de supremacía constitucional). En esa consideración, la Constitución es pieza de apertura y de cierre del ordenamiento jurídico. Ella es eje central articulador o médula espinal de este último, centro alrededor del cual deben gravitar el resto de las expresiones jurídico-normativas. La Constitución es la fuente primaria y jerárquicamente superior del ordenamiento jurídico; lo estructura, jerarquiza, en fin, lo ordena en lo fundamental. En esta perspectiva, la sujeción a la Constitución condiciona en su validez al resto de las fuentes o expresiones jurídico-normativas, así como a toda actuación jurídicamente relevante en general. En resumidas cuentas, es elemento jurídico que legitima, en primera o en última instancia, toda actuación jurídicamente trascendente en los marcos de una comunidad políticamente organizada.

La Constitución es norma jurídica ella toda, por la que se crean y ordenan estructuras organizativas, se establecen mandatos, prohibiciones, directrices y determinaciones conductuales, habilitación de procederes. Lo que quiere decir que la Constitución ha de desatar plenamente fuerza jurídica y eficacia normativa. Y, claro está, su realización como norma jurídica depende de los contenidos que regula y el modo en que ello se hace en su letra; pero también, siguiendo a HESSE, su desarrollo óptimo es una cuestión de *praxis* (constitucional).

En cuanto complejo de normas jurídicas, la Constitución tiene un valor normativo directo e inmediato, y sus preceptos operan con fuerza vinculante tanto para el Estado, como encarnación de la organización del poder público, como para los ciudadanos. De ahí que sus preceptos

⁴ HESSE, Konrad, *Escritos de Derecho Constitucional*, Selección, traducción e introducción de Pedro CRUZ VILLALÓN, 2^{da} edición, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992, p. 16.

llevan vocación de aplicación y vinculación directas, con todo y que puedan requerir, por disposición del propio texto constitucional, desarrollo positivo en normas de rango jurídico menor al texto constitucional, a los efectos de una más certera ordenación jurídico-positiva. Invocando una conclusión de Klaus STERN, puede decirse que la Constitución le da un cuño específico a la unidad de acción estatal y social de tal suerte que todos están vinculados por ella y que ella tiene vigencia para todos los casos de conflicto.⁵

En uno de los ángulos más destacables, debe considerarse que, en su función jurídica, la Constitución es límite y fundamento del ejercicio del poder público, del poder del Estado. Conectado con ese postulado, es la pieza esencial de la articulación de las relaciones Estado-ciudadanos, comunidad-individuos, y hasta de las relaciones individuo-individuo.

De lo que se deriva también que esa norma superior deviene (al menos en lo formal) en la primera de las garantías jurídicas de vida de la comunidad políticamente organizada, como comunidad o colectividad, pero –con especial mirada– de sus ciudadanos; opera como dispositivo de garantía del buen ejercicio del poder público y de los ciudadanos frente a ese ejercicio. Dicho así, la Constitución es garantía jurídica primera para los ciudadanos; consagra y articula, a su vez, una serie de garantías de su dignidad y libertad, para la promoción y salvaguarda de su realización individual y social.

Correlativamente, la Constitución se erige en patrón jurídico de control, particularmente, en relación con el ejercicio del poder público, con el ejercicio del poder del Estado; pero también, en general, con la actuación jurídica de los diferentes sujetos que intervienen en las relaciones jurídicamente tuteladas.

Por otra parte, es oportuno señalar que por los contenidos fundamentales que contiene, por la posición que ocupa dentro del entramado de la ordenación jurídica y por las funciones que desempeña, la Constitución es una norma jurídica que ha de llevar una vocación de estabilidad y permanencia en el tiempo, de vigencia, de ordinario, mayor que el resto de las expresiones normativas que conforman al ordenamiento jurídico-positivo.

Lo dicho hasta aquí no es sino respaldo de una conclusión a no olvidar, al menos en lo que atañe al significado y funcionalidad jurídicos de una Constitución, y es que ella ha de ser un instrumento de justicia y para la justicia, de relevancia superior en la articulación de esta última y en la búsqueda de su realización.

⁵ STERN, Klaus, *Derecho del Estado de la República Federal Alemana*, Traducción parcial del Tomo I por Javier PÉREZ ROYO y Pedro CRUZ VILLALÓN, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1987, p. 220.

Por supuesto que hay mucho más que decir sobre la idea de Constitución, su significado y su función como fenómeno material y formal, pero baste lo que hemos esbozado hasta aquí, para avanzar en la mirada conmemorativa de los cuarenta años del texto jurídico fundamental de 1976.

Puede entenderse, sin ambages, que la Constitución de 1976 es uno de los más notables cuerpos constitucionales que hemos tenido los cubanos; y abre el tercero de los grandes ciclos constitucionales desde que Cuba se convirtió en Estado nacional. En la línea del tiempo, ella es la última de las constituciones que conoció el siglo XX criollo y es la que se ha conocido en lo que llevamos del XXI. Por lo que la Constitución cubana de 1976, en sus cuatro décadas de vida, ha surcado por las aguas de dos siglos diversos; y, con esos cuarenta años de existencia, puede reputarse –reformas a un lado– como la norma constitucional de más larga vigencia y permanencia dentro de nuestro espectro político-jurídico.

La Constitución de 1976 se revela como una de las constituciones que han marcado de modo indeleble la historia político-jurídica nacional. Junto a las de 1901 y 1940, esta indica uno de los más altos puntos de referencia en la vida jurídica de la mayor de las Antillas. A su vez, esos tres grandes cuerpos constitucionales han respondido y reflejado momentos históricos diferentes en la marcha vital de la nación cubana; consagrando cada uno un modelo distinto de pensar y de ser del Estado cubano –de ordenarlo–, con circunstancias peculiares tanto en el contexto histórico del que emergieron, como en sus procesos de elaboración y durante la vigencia de ellos.

La Constitución cubana de 1976 es un producto característico de la evolución de la Revolución triunfante en 1959. Fue hija de su tiempo en Cuba; elaborada en un ambiente sociohistórico y jurídico que, tres lustros después, habría de ir cambiando sus aires de un modo tal, que, al día de hoy que escribimos estas páginas, puede decirse que el que actualmente marca la vigencia del texto constitucional dista bastante del ambiente originario en el que dicho texto vio la luz. Algo que, a su vez, ha tenido repercusión en la letra de la propia norma constitucional, la cual ha tenido que variar o ajustarse en cierta medida para reflejar –con todo y lo que pueda señalársele– las transformaciones del espacio vital al que ha venido respondiendo, y sostener su aptitud como instrumento formal ordenador en relación con la realidad a la que se refiere.

A diferencia de las de 1901 y 1940, la Constitución de 1976 no fue obra de un proceso constituyente propiamente entendido; no nace de los trabajos de una asamblea o convención constituyente convocada y elegida al efecto. Ella fue resultado de un proceso de elaboración *sui generis*, original, inédito dentro de nuestra historia constitucional.

Para la redacción de lo que hubo de constituir su Anteproyecto se nombró una Comisión Mixta - comisión redactora *ad hoc* - del Partido y el Gobierno por Acuerdo Conjunto entre del Buró Político del Partido Comunista de Cuba y del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros, con fecha 22 de octubre de 1974; acuerdo donde se indicaban además determinadas orientaciones y aspectos que debían ser seguidas o tomados en cuenta por la Comisión Mixta, al tiempo de trazar el contenido que quedaría reflejado en la propuesta de norma superior que debían realizar.

El Anteproyecto de Constitución, obra de la comisión redactora, fue sometido a discusión pública y popular; fue moldeado y aprobado después como Proyecto de Constitución de la República (así como el Proyecto de Ley de Tránsito Constitucional) en el Primer Congreso del Partido Comunista de Cuba (1975). Y en voto universal, directo, libre y secreto, en los marcos de un referéndum nacional al efecto (15 de febrero de 1976), fue aprobado popularmente como la Constitución socialista de 1976, así como la Ley de Tránsito Constitucional.

El texto constitucional de 1976 –incluso las reformas posteriores que ha conocido– no es una obra de la diversidad política e ideológica, sino que es la obra de la unidad política e ideológica en la que se desemboca por la evolución del proceso revolucionario cubano, conducida por el Partido Comunista de Cuba.

Con lo acontecido en el proceso de elaboración de la Constitución de 1976, se consolida una manera característica de ser y practicar la democracia socialista cubana, en lo que a considerar y promover la participación popular se refiere; un modo de someter a discusión pública ciertas decisiones políticas trascendentes y determinadas normas jurídicas de relevancia.

En la Constitución cubana de 1976 se incorporaron y condensaron las experiencias y aspiraciones triunfantes del pueblo cubano bajo el proceso revolucionario; que a comienzos de la década de 1960 se había decantado firmemente por el camino de la construcción del socialismo, con el respaldo decisivo de la antiguo bloque socialista de Europa del Este, encabezado por la desaparecida URSS.

Como en su momento se señalara, la Constitución de 1976, en su sentido político, se vislumbró como “síntesis de las luchas históricas de nuestro pueblo”;⁶ “síntesis de las experiencias de nuestro propio pueblo y la experiencia universal de los pueblos que nos precedieron en la edificación

⁶ CASTRO RUZ, Fidel (Presentado por), *Informe del Comité Central del PCC al Primer Congreso*, 2^{da} edición, Editado por el Departamento de Orientación Revolucionaria del Comité Central del Partido Comunista de Cuba, La Habana, 1975, p. 155.

socialista”;⁷ “resultado y confirmación de los éxitos logrados por la Revolución en el camino socialista”.⁸

Como es de sobra conocido, con la Constitución de 1976 se puso punto final al largo periodo de provisionalidad revolucionaria que se abrió con el triunfo de enero de 1959. Asimismo, con ella y en ella cristaliza y culmina el proceso de institucionalización revolucionaria que había comenzado a dar sus primeros pasos a fines de la década de 1960 (Comisiones de Estudio Jurídico). De ahí que pueda colegirse que con la Constitución de 1976 se produce en Cuba el punto más alto en el accionar en función del desmontaje del “Estado burgués” –imperante en el siglo XX prerrevolucionario– y se entroniza el “Estado socialista” –que venía construyéndose desde comienzos de los años sesenta–; o, lo que es igual, se alcanza el nivel más intenso en el tránsito de aquel “Estado burgués” hacia el “Estado socialista” que consagra el propio cuerpo constitucional de 1976. Y no es casual que se haya calificado (Raúl CASTRO RUZ) a la Constitución de 1976 como el “documento último y más relevante del proceso de institucionalización revolucionaria”. A lo que puede agregarse también la condición de norma jurídica más relevante de dicho proceso, y la de paso último y más connotado de conformación del “Estado socialista” (el primero de ese tipo en América), y acta que certifica su existencia.

En esa perspectiva de enfoque, la Constitución cubana de 1976 es el resultado de una necesidad política y jurídica del proceso revolucionario cubano. Operando como culminación o cierre de una etapa político-jurídica dentro de su evolución; pero, a su vez, como inicio o apertura de otra.

Otro punto que distingue la lectura en torno a la Constitución cubana de 1976, radica en el hecho de que ella no se alumbró para servir de punto de partida para desatar sustanciales transformaciones socio-políticas y jurídicas, sino que devino punto de desembocadura primero de un movimiento transformador previo, para operar luego como referencia en la afirmación y la salvaguarda de lo construido en ese proceso. Queremos decir con esto que la Constitución de 1976 no devino en un instrumento para el cambio o la transformación sustancial de una realidad socio-política y jurídica; sino que, como instrumento formal, ella emergió de un contexto ya en sustancial transformación que requería ser reconocido a nivel de lo que significa un fenómeno político-jurídico de su naturaleza.

⁷ CASTRO RUZ, Fidel, ob. cit, p. 154.

⁸ ROCA CALDERÍO, Blas, *Discurso por el aniversario de la muerte de Salvador García Agüero*, Departamento de Reproducción del Ministerio de Justicia, La Habana, 1975, pp. 25 y 26.

Por lo que la Constitución de 1976 hubo de servir para “reflejar” los cambios o transformaciones realizados en una etapa (los primeros tres lustros o de la provisionalidad) de la Revolución cubana; para “consolidar, afianzar, salvaguardar” jurídicamente el resultado de esos cambios que se habían operado, y para legitimar lo que se quería alcanzar a futuro.⁹

De tal suerte, se ha reconocido entre nosotros que la Constitución de 1976 “se limitó a reflejar en el orden jurídico los cambios acaecidos”;¹⁰ que es “consagrada de situaciones fácticas”;¹¹ y que “fue el resultado de los cambios que se habían producido en el país durante la provisionalidad, cambios que hacía falta declarar e institucionalizar para consolidarlos”,¹² por lo que el texto de 1976 tenía como “función básica declarar para encauzar, reconocer para reforzar”.¹³

A tenor de lo anterior, puede verse a la Constitución de 1976 como instrumento o medio del poder revolucionario cubano, para la consolidación, la legitimación, del proyecto socio-político que él encarna; en fin, para la construcción del sistema socialista. En esta propia línea de ideas, puede decirse que la Constitución de 1976, desde su alumbramiento y hasta hoy, ha reflejado las particularidades políticas de la Revolución cubana; planeando en ese texto, de punta a punta, la necesidad de sostener, de resguardar, de conservar, el sistema socio-político creado por el proceso revolucionario. Por lo que la *Lex Superior* de 1976 ha sido una norma jurídica que ha reflejado y ha respondido, en todo momento, a ese interés de salvaguarda y conservación, algo que se refuerza aun más con la última de las modificaciones hasta el momento, la de junio de 2012.

Como toda Constitución, la cubana de 1976 ha cumplido una función política – tal vez potenciada por sobre otras aristas de su funcionalidad –, destacándose los componentes programáticos que en ese campo

⁹ Ver: CASTRO RUZ, Fidel, ob. cit, p. 154.

¹⁰ RAPA ÁLVAREZ, Vicente, “Sobre la Constitución Cubana de 1976”, *Revista Jurídica*, Año III, No. 6, Enero-Marzo, 1985, Departamento de Divulgación del Ministerio de Justicia, La Habana, p. 130.

¹¹ FERNÁNDEZ BULTÉ, Julio, en AA.VV, *Seminario de Derechos Humanos*, La Habana, 30 y 31 de mayo, 1 de junio de 1996, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Unión Nacional de Juristas de Cuba, San José, Costa Rica, 1996, p. 130. FERNÁNDEZ BULTÉ agregaba sobre la Constitución de 1976 que: “(...) No se apoya para su legitimación en los mecanismos legales anteriores sino en la violencia del acto revolucionario del cual es hija y del proceso revolucionario cubano del cual resulta consagrada.”

¹² PRIETO VALDÉS, Martha, “En torno al carácter normativo de la Constitución”, en PÉREZ HERNÁNDEZ, Lissette y PRIETO VALDÉS, Martha, *Temas de Derecho Constitucional cubano*, 2^{da} edición, Editorial “Félix Varela”, La Habana, 2002, p. 33.

¹³ PRIETO VALDÉS, Martha, ob. cit., p. 33.

envuelve. Sin embargo, esta Constitución no debe tenerse solo, o principalmente, como programa político, como decisión política, como instrumento político, pues, tal como insinuamos en líneas precedentes, su significado como fenómeno va mucho más allá.

Así las cosas, y circunscribiéndonos al perímetro del Derecho, a la Constitución de 1976, a partir de su aparición cuarenta años atrás, le asiste la condición de eje central de articulación y ordenación, en los fundamentos, del sistema jurídico cubano. En este sentido, ella reviste el carácter de norma jurídica superior, de mayor jerarquía, fundamental, del ordenamiento jurídico cubano, con plena aptitud, *per se*, para desplegar todas las consecuencias jurídicas que se derivan de ese carácter.

En una mirada a la Constitución cubana de 1976, no puede tenerse en un segundo plano el hecho de que ella se coloca en la línea del llamado constitucionalismo socialista de inspiración europeo-oriental, y, claro está, le debió mucho a ese constitucionalismo en cuanto producto jurídico final.

Por supuesto que no puede decirse que la Constitución cubana de 1976 tiene nada más que inspiración en aquel constitucionalismo socialista, pues en su interior pueden encontrarse también elementos que traen causa de nuestra propia experiencia constitucional, y otros de la autoctonía del proceso revolucionario cubano. No cabe duda que la Constitución de 1976 se hizo tomando como especial referencia a un ambiente exterior –del que Cuba formaba parte como integrante de una comunidad (con sus connotaciones), entonces existente, de países socialistas¹⁴–, buscando allí nortes y respuestas teórico-prácticas, en lo político y jurídico, para incorporar a la obra ordenadora que, en el plano jurídico formal, ella significaba.

De ahí que, al menos en su hechura primigenia, la Constitución de 1976 “transpira” –en particular– la inspiración, las influencias, las determinaciones, de ese “constitucionalismo socialista”, tanto en los contenidos que refleja, como en el modo de reflejarlos (sistemática, técnica, conceptos, soluciones), jurídicamente hablando. En este orden de ideas, puede comprenderse que, como obra y en tanto instrumento jurídico, la Constitución de 1976 se acercara más a los textos constitucionales del

¹⁴ El artículo 11, en la redacción original de la Constitución de 1976, y que fue luego eliminado en la reforma de 1992, referendaba: “La República de Cuba forma parte de la comunidad socialista mundial, lo que constituye una de las premisas fundamentales de su independencia y desarrollo en todos los órdenes.”.

extinto bloque socialista de Europa del Este, con la ex URSS a la cabeza, que a las constituciones cubanas que le precedieron.

Con la reforma constitucional de 1992 –se había producido el colapso del bloque de países socialistas, con todo lo que eso implicó para nuestro país– se matizó y aligeró el “fuerte sabor” del “constitucionalismo socialista” europeo-oriental que traía el texto constitucional de 1976. Esa modificación del código jurídico superior, para hacer frente a la realidad cubana de entonces, se hizo enfocándonos más en nuestra realidad y buscando incorporarle más elementos propios.

Aun así, el vigente cuerpo constitucional –el de 1976 con las tres reformas que le sobrevinieron– lleva todavía en sí importantes huellas del “constitucionalismo socialista” como movimiento del que resultó en su versión primigenia, que le marcan en su identidad; y, frente a ese hecho y por vigente aún, en lo que le puede corresponder, dicho texto puede tenerse como “sobreviviente” del mencionado “constitucionalismo socialista”.

En su letra inicial, la Constitución de 1976 tuvo 141 artículos. Hasta hoy, ese cuerpo jurídico ha tenido tres modificaciones: en 1978, en 1992, y en 2002; cada una de ellas con diferente hondura, con sentido y significado igualmente diferentes, y en circunstancias también divergentes entre sí. La más importante y sustancial de esas modificaciones fue la que se realizó en 1992, en un contexto particularmente señalado y complejo en la vida sociopolítica del proyecto socialista cubano. La importancia de esa reforma de inicios de la década de 1990 puede entenderse con una significación tal en nuestros predios del Derecho –al menos–, que no es desatinado considerar, en nuestra opinión, que la Constitución cubana de 1976 involucra a los dos hechos jurídicos más connotados del último cuarto del siglo XX cubano: ella misma y su reforma de 1992.

Actualmente, el texto constitucional que nos rige dista apreciablemente de la redacción original que tuvo la Constitución de 1976, por obra y gracia de las modificaciones que ha sufrido, comprendiendo ahora en su interior 137 artículos. Por lo que la letra de la Constitución que al día de hoy está vigente, no es exactamente la misma que tenía cuando fue promulgada en 1976, sino que lo que tenemos operando dentro de nuestro tráfico jurídico es aquel texto modificado.

La Constitución de 1976 ha planteado para Cuba, hasta los días que corren, un modelo de existencia y desarrollo social (socialista) bajo cierto criterio de determinación política (Estado socialista), con un claro sentido de conservación y defensa del modelo. Esa ha sido una constante que puede desgajarse en estos cuarenta años de vida constitucional.

Hay varios aspectos generales que pueden destacarse como “constantes”, derivadas del planteamiento constitucional cubano en estas cuatro décadas. Esas “constantes” han estado marcadas por su reflejo, de un modo u otro, en la regulación constitucional; con todo y la importante e ineludible –para su época– reforma de 1992, que vino a trastocar sustancialmente, en el plano jurídico-formal, una buena parte de los contenidos de la Constitución, abriendo nuevos horizontes jurídico-materiales en ellos, en relación con lo que se había consagrado primigeniamente en el texto de 1976.

Por supuesto que si de señalar “constantes” de nuestro régimen jurídico constitucional, en el perímetro del texto Constitucional desde 1976 hasta la actualidad, no pocos aspectos pudieran ser advertidos; no es nuestro interés aquí la referencia de todos ellos. Sin embargo, no está demás enunciar algunos de tales aspectos, como modo de seguir en el ángulo caracterizador de la Constitución cubana.

Así las cosas, entre esas “constantes” que pueden obtenerse de la letra del texto constitucional cubano, de lo que a través de él se ha diseñado, de lo que allí se encuentra implícito y de la praxis que lo ha acompañado, pueden tenerse: un sistema socio-político y económico socialista; a la dignidad como valor supremo del ordenamiento jurídico; a la democracia socialista como forma de plantearse y guiar el sistema político cubano, y como vector para la organización y el funcionamiento estatales; a la unidad de poder como principio vertebrador de la organización y el funcionamiento del Estado; al Poder Popular como clave del diseño de la organización y el funcionamiento del Estado; un Estado socialista, republicano, unitario, centralizado, concentrado y con preeminencia del nivel central sobre los planos locales; al PCC como “fuerza dirigente superior de la sociedad y del Estado”; la ideología marxista-leninista como protagonista; las referencias expresas a José MARTÍ –directas o indirectas– en el texto constitucional, algo que no es usual en la redacción de normas jurídicas; el no reconocimiento de la autonomía municipal y la práctica de una municipalidad “atenuada”; un “sistema de economía basado en la propiedad socialista de todo el pueblo sobre los medios fundamentales de producción”; una organización, dirección y control de la actividad económica conforme a una planificación estatal; un protagonismo del intervencionismo del Estado en la economía; en consecuencia, la no aceptación del principio de libertad de empresa y el de iniciativa privada en la esfera económica; el no reconocimiento expreso de la propiedad privada; el reconocimiento y formulación de derechos y sus garantías, donde se enfatizan los –denominados en la teoría *iusconstitucionalista*– “derechos económicos, sociales y culturales”; el no reconocimiento del principio de tutela judicial efectiva y de pleno acceso a la justicia respecto la actuación de los poderes públicos; la Constitución, como

norma jurídica, ha tenido una aplicabilidad directa también “atenuada” y una eficacia limitada –que no tiene sustento expreso en ningún precepto constitucional–, a partir de la preponderancia de la idea de tenerle más como norma enunciativa de principios o norma de carácter programático, que como norma jurídica plenamente operativa; el planteamiento de un mecanismo de control de constitucionalidad de las normas jurídicas concentrado en el propio órgano legislativo (ANPP), que es a su vez el órgano supremo del poder del Estado, por lo que no se ha concebido el control jurisdiccional de constitucionalidad.

Ahora bien, más allá de todo lo que pueda sacarse en claro como significación del planteamiento y de la práctica constitucionales, según han tenido lugar en Cuba a lo largo de cuarenta años bajo el signo de la Constitución de 1976, nos queda también mirar al futuro desde ese propio prisma –planteamiento y *praxis* constitucionales–. Mirada que se compulsa no solo por razones de importancia del fenómeno en cuestión, sino por el contexto actual que vive nuestro país, donde ya se anuncia un ajuste –¿reforma parcial?, ¿nueva Constitución?– en el orden constitucional cubano, que parece sugerir que puede darse por cerrado el ciclo constitucional formalmente abierto en 1976, para dar paso a otro segmento en la marcha *iusconstitucionalista* de la nación cubana.

Con independencia de que ese ajuste se concrete con mayor o menor premura, lo cierto es que la vida bajo el marco constitucional vigente, desde 1976 hasta la actualidad, nos ha dejado algunas lecciones desde el punto de vista jurídico, que es necesario –que urge– atender y resolver para que esa vida tenga una plena realización, y la norma constitucional pueda desplegar a plenitud –sin fuerza contenida– toda su potencia como fenómeno jurídico, y constituirse en clave real, efectiva, de dicha realización. Por supuesto que no es este el espacio más propicio para enlistar todas esas posibles lecciones, mucho menos para adentrarnos profundamente en ellas. Pero eso no obsta a que advirtamos algunas, de entre las más evidentes y apremiantes, en el campo del Derecho, como modo de ser coherentes con la idea de que en un jubileo como el que pretendemos aquí, pulsar solo la cuerda de la alabanza, sin más, no es el mejor modo de manifestar el respeto debido.

Creemos que una de las primeras de esas lecciones es la del conocimiento de la Constitución, sus contenidos y todo lo que ella significa, a nivel de toda la población, y en especial de aquellos que desarrollan su actividad profesional en el sector público, y también dentro de los propios juristas. No hay que olvidar que la Constitución es un medio para desarrollar conciencia jurídica, para educar en lo jurídico, con todo lo que eso implica para la comunidad y los ciudadanos. Y toca promover

con responsabilidad, sin descanso, en los mayores niveles que sea posible alcanzar, por todas las vías con las que se cuenten y puedan generarse, ese conocimiento para desarrollar dicha conciencia y educación, como resortes indispensables de la convivencia social, pero también del desarrollo de la comunidad.

Es necesario fortalecer el texto constitucional en su condición de producto técnico-jurídico, él no es solo documento político, sino que debe ser tenido –especialmente– como obra de un arte jurídico. A propósito de ello, ese arte final tiene que ser todo lo acabado que se requiere (en contenidos, su organización y la forma en que son tratados y reflejados a lo interno del texto) desde los predios de la técnica jurídica, para que la Constitución –en cuanto instrumento jurídico-normativo– pueda colocarse en la vida práctica con la idoneidad exigida para desatar todas las consecuencias que le son consustanciales como fenómeno, en el plano de la ordenación jurídica.

Nos queda igualmente como lección para corregir, el hecho de que la Constitución de 1976 ha tenido una eficacia normativa “atenuada”, una aplicación “atenuada, limitada o contenida” como norma jurídica; algo que, como realidad, contradice esta última condición misma que le es consustancial, y deja al descubierto el menoscabo de su funcionalidad como instrumento jurídico. En ese panorama de atenuaciones o contenciones han incidido cuestiones de diverso orden: volitivas, de interpretación, de *praxis*, que resulta complejo analizar aquí. Pero, lo cierto es que debemos remontar definitivamente un cuadro de ese tipo, que en nada ha favorecido el desenvolvimiento de nuestro orden jurídico y se nos presenta hoy como injustificado en lo teórico y en lo práctico, para sostener, promover, compeler y garantizar la plena aplicación de la Constitución por todos aquellos que tienen el deber de hacerlo; especialmente, en el marco del ejercicio de las funciones públicas.

Con lo anterior se conecta otro aspecto de no menos importancia, y es que debe completarse, en lo formal, el marco constitucional que se comenzó a trazar con el alumbramiento de la Constitución de 1976, pero que no aparece erigido todo él solo con ese cuerpo constitucional, ni con una parte de las leyes complementarias o necesarias a tal efecto. Es requerimiento insoslayable que se culmine la complementación del texto constitucional, con la redacción y entrada en vigor de (todas) las leyes de desarrollo que al efecto la propia Constitución manda a adoptar o prevé que se adopten y que aún –por las diversas razones que puedan esgrimirse– faltan por concretarse dentro de nuestra topografía jurídica; así como que ese completamiento y complementación se haga con los instrumentos normativos adecuados (leyes) para ese efecto, según la propia *Lex Superior* advierte. Solo con un orden constitucional plenamente

dotado, según el trazado jurídico que se ha marcado para esa dotación, puede aspirarse a su cabal realización.

Otra de las lecciones que apreciamos, es que debe crearse un mecanismo efectivo de control de constitucionalidad que garantice, sin fisuras, el respeto al principio de supremacía constitucional. La cotidianeidad jurídica patria ha venido dejando en claro, y hoy no deja dudas, sobre lo imperioso de resolver de una vez, de modo preciso y con eficacia, la cuestión del control de constitucionalidad, sobre la base de otros criterios teóricos y otros resortes prácticos, que no sean los que han venido operando hasta hoy en la realidad de las cosas. En resumidas cuentas, que estos han quedado del todo insuficientes para responder con coherencia a la misión asignada: proveer de modo seguro y eficaz a la defensa jurídica de lo constitucionalmente establecido.

La Constitución es el primer escudo jurídico para resguardar la vida de la nación. Pero para desplegarse con acierto en esa condición, se debe tener conciencia de que lo es; debe estar fortalecida en su hechura: forjada en las brasas de fragua propia, con material resistente y bien labrada; debe emplearse efectivamente como tal; debe garantizarse que se utilice con eficacia. De lo contrario, solo será un mero abalorio, y, por ello, la nación nunca estará lo suficientemente resguardada.

Como no será difícil colegir de todo lo dicho hasta aquí –y que nos disculpe el lector por lo extenso que se ha tornado este espacio que colocamos como umbral del contenido de este libro–, frente a un acontecimiento como el arribo de la Constitución cubana a sus cuarenta años de vigencia, la comunidad jurídica cubana, especialmente la *iuspublicista*, no podía permanecer impasible. Por tal motivo, la Sociedad Cubana de Derecho Constitucional y Administrativo de la Unión Nacional de Juristas de Cuba, de conjunto con la Presidencia de esta última institución, idearon la preparación de este libro, como forma de dejar testimonio escrito sobre el jubileo a propósito de las cuatro décadas de vida del texto constitucional cubano.

Queremos advertir al lector que este es solo un texto “en función de la conmemoración”, que se ha debido construir en muy –reiteramos, muy– poco tiempo de trabajo para poder tenerlo listo, precisamente, para el día en que, lustros atrás, fue promulgada la Constitución de 1976. Por lo tanto, este no es un libro que busca el estudio profundo de esa norma jurídica superior, ni plantea un análisis acabado, ni extenso, de la misma en lo que ha sido por cuarenta años, ni en las perspectivas que se abren a tenor de la realidad que vive la Cuba de hoy. Razones de tiempo y requerimientos materiales del proceso editorial no han permitido plantearse esos objetivos mayores. Aun así, y con todo y que nos debemos

una obra jurídica de aliento científico –si se quiere– “mayor”, actual, más enriquecedor, más profundo, sobre el vigente régimen constitucional cubano, creemos que este que damos a la luz es un libro útil y necesario, que puede aportar –en lo correspondiente– al debate *iusconstitucionalista* del momento por el que discurrimos.

Para la realización de este libro hemos convocado como autores a un grupo de profesionales del Derecho, miembros de número todos de la Sociedad Cubana de Derecho Constitucional y Administrativo de la Unión Nacional de Juristas de Cuba; e igualmente, en su totalidad, profesores a tiempo completo (titulares o auxiliares) de las más importantes universidades cubanas. Por lo tanto, en este libro va tanto la mirada científica a los temas que se tocan, como el oficio docente y el compromiso por promover la mejor comprensión del presente con señalamientos útiles para el futuro en nuestro país. En el grupo de autores que figuran en este libro se combinan la larga experiencia en las lides académicas y científicas de especialistas en Derecho Público –especialmente Derecho Constitucional–, con nuevas generaciones de profesionales que van sumando su aporte también académico y científico en esas lides. Lo que permite tener, en estas páginas, enfoques provenientes de generaciones diversas, con grados de oficio también diversos, que han hecho más interesante y fortalecen el propósito de unidad en el esfuerzo y en la dirección que nos ha movido en la preparación de este libro.

Por nuestra parte, solo nos queda esperar que este texto sea bien recibido por los lectores y que encuentren utilidad en sus líneas, como sencilla y humilde conmemoración a propósito del acontecimiento que en él nos ha movido; sin mayores pretensiones que la de colocar algunas ideas escritas que puedan servir para el debate y la reflexión, en el marco de la rica realidad que vive la Cuba actual. En fin de cuentas, esa es una tarea permanente que nos toca como juristas en general, y como académicos en especial.

DR. ANDRY MATILLA CORREA

*Profesor Titular Facultad de Derecho,
de la Universidad de La Habana.*

*Presidente de la Sociedad Cubana de
Derecho Constitucional y Administrativo
de la Unión Nacional de Juristas de Cuba.*

La Habana, enero de 2016.

Poder y proceso constituyente en Cuba (1974-1976): ¿primigenia plataforma participativa hacia un Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano?

MARTHA LOYDA ZALDÍVAR ABAD*

Proemio

En la Mayor de las Antillas, con independencia de la diversidad de ángulos con que se examine la coyuntura económica, política y social, dedicarse al análisis de las problemáticas que condicionan y se derivan de procesos de elaboración y establecimiento de la Norma Suprema del Estado¹, adquiere indubitable significado en la actualidad; máxime si se le asume como epicentro de todo discurso constitucional que ha de animar -con sus especificidades y matizaciones propias- a ciudadanos, gobernantes y pueblo en general, hacia su redimensionamiento y nuevas formas de materialización.

Desde esta perspectiva, se extiende la invitación a convalidar el constructo teórico sobre el Poder Constituyente y sus corolarios, en lo que respecta a sus presupuestos y ejercicio democráticos. Sus fundamentos, al igual que la noción de Constitución, presentan polisemias que trascienden a la praxis constitucional, difíciles de abordar, clarificar y consensuar, empero capitales para proporcionar mayor legitimidad a los cambios que demandan las sociedades, el ciudadano común y aquel que ha de detentar el privilegio exclusivo del ejercicio de este particular poder: el Soberano. Su aplicación aparece como fórmula pacífica para el rediseño de los Estados.

En igual sentido, procurar desentrañar sus luces y sombras, redundando en el reconocimiento de su valor histórico, político, económico, teórico y cultural, en tanto se refiere al cómo, un pueblo soberano, debe ser y actuar en el momento fundacional del elemento fundamental del Sistema Político o hacia su transformación, por medio de la creación constitucional.

* Doctora en Ciencias Jurídicas. Profesora Titular de la Facultad de Derecho de la Universidad de Oriente (Santiago de Cuba).

¹ En lo adelante se usarán indistintamente para designar dicha problemática las expresiones: proceso constituyente, creación constitucional, instauración constitucional, experiencia constituyente, emanación constituyente, proceso constituyente y experiencia constituyente.

Procederemos entonces, a escudriñar dinámicas, aporías y perspectivas que pudieran identificarse en el parto constitucional que tuviera lugar hace cuarenta años, cuyo resultado fundamental fuera la Constitución de la República Cuba.

De lo que acontece en cualquier ámbito de esta pequeña porción geográfica, resultaría difícil sustraernos: por identificación, sentido de pertenencia y ante el anhelo de que se convierta, por la cultura política, educación ciudadana, urgencia de dotar de mayor legitimación al proceso de actualización del modelo económico, político y social en el que estamos inmersos, además de otras múltiples razones, en referente importante y sólido del despertar primaveral de la región, insuflado por enfoques y concepciones teóricas ahincadas en la praxis social, que oxigena el denominado nuevo ciclo constitucional: el Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano², desde el que se han gestado y entronizado procesos políticos radicales y profundamente democráticos.

Para ello, resulta pertinente reconocer la cualidad del Poder Constituyente como potestad y voluntad soberana, primaria y directa del pueblo para dictar las normas jurídicas supremas, y dotarse así de la organización política y jurídica que mejor se corresponda con sus intereses y necesidades. En esta dirección, se acoge como axioma y derrotero, el que todo proceso constituyente debe desarrollarse apegado y catalizado por la voluntad popular, intransferible e indelegable, cuando de modificar o revestir con nueva fisonomía la arquitectura constitucional se trate, por medio de consultas, así como la ampliación de espacios para la discusión, deliberación y adopción de decisiones de especial trascendencia para las sociedades.

Es dable destacar que en el ámbito nacional, el tema ha sido objeto de teorización y debates importantes, que parten de nociones generales como del análisis de procesos constituyentes de la historia patria, entre los que se incluyen algunos relativos a la instauración de la vigente

² También denominado Constitucionalismo de los Pueblos y Constitucionalismo Experimental. *Vid.* FIX-ZAMUDIO, Héctor, "Algunas tendencias predominantes en el constitucionalismo latinoamericano contemporáneo", en COMBELLAS, Ricardo (coord.), *El nuevo derecho constitucional latinoamericano*, vol. I, 1996; VICIANO PASTOR, Roberto y MARTÍNEZ DALMAU, Rubén, "Los procesos constituyentes latinoamericanos y el nuevo paradigma constitucional"; VILLABELLA ARMENGOL, Carlos Ma., "Constitución y democracia en el nuevo constitucionalismo latinoamericano"; MÉNDEZ LÓPEZ, Josefina y CUTIÉ MUSTELIER, Danelia, "La participación popular en el nuevo constitucionalismo latinoamericano. Una mirada desde la perspectiva de los derechos", artículos publicados en *Revista IUS*, No. 25, Nueva Época, Año IV, Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla, verano 2010, pp. 7- 29, 49-76, 95 y 96 respectivamente; y CARPIZO, Jorge, "Tendencias actuales del constitucionalismo latinoamericano", *Revista Derecho del Estado*, No. 23, diciembre de 2010, pp. 7-36.

Constitución y sus respectivas modificaciones e incluso, extendiéndose al estudio de algunas experiencias constituyentes andinas³; sin embargo, en este espacio se pretende contrastar la instauración constitucional cubana de 1976, así como las reformas operadas a su texto, con la Teoría del Poder Constituyente⁴; al tiempo que se identifican sus puntos de contacto con el Constitucionalismo de los Pueblos.

De la génesis constitucional: correspondencia y rupturas con la Teoría Clásica del Poder Constituyente

De acuerdo a las denominadas señales de legitimidad que han de corroborarse en una experiencia constituyente, y de atenderse a los criterios que han sido sugeridos para su clasificación según el nivel de democraticidad alcanzado en su desarrollo, es probable se considere la génesis de la Constitución de la República de Cuba vigente, como reflejo de la mixtura que supone la democracia alcanzada por su debate popular y sanción positiva en referéndum popular vinculante, y las falencias devaluadas por la no elección y conformación de una Asamblea Constituyente.

Es momento, pues, de valorar las particularidades de la creación de la Norma Suprema⁵, a propósito de dilucidar su correspondencia y

³ Cfr. PRIETO VALDÉS, Martha, "Procesos constituyentes en América Latina y nuevos paradigmas político-constitucionales", ponencia presentada en el IV Encuentro *Constitución, Democracia y Sistemas Políticos*, UNJC, La Habana, 2007; y ZALDÍVAR ABAD, Martha L., "Primavera constituyente entre viejos demonios: un nuevo despertar para América Latina", *Revista IUS*, No. 27, Nueva Época, Año V, Enero-Junio, Universidad de Puebla, México, 2011.

⁴ Acuñada en el siglo XVIII en Francia, por el denominado oráculo del Tercer Estado: el abate Sieyès.

⁵ Para un análisis cronológico e integral de los acontecimientos, decisiones e instrumentos políticos y jurídicos que condicionaron la elaboración y ratificación de la Constitución de la República de Cuba en 1976 y sus características, cfr. *Revista Cubana de Derecho*, No. 9, 10 y 11, Años 4 y 5 (especialmente el último número, pp. 5-134), 1975 y 1976; Garcini Guerra, Héctor, "La Constitución del Estado Socialista Cubano", *Revista Cubana de Derecho*, No. 12, Unión Nacional de Juristas de Cuba, 1976; Álvarez Tabío, Fernando, *Comentarios a la Constitución Socialista*, 1988, capítulo VII, pp. 144 y ss.; RAPA ÁLVAREZ, Vicente, "Acerca de la Constitución de 1976", *Revista Jurídica*, No. 6, Ministerio de Justicia de Cuba, 1985; HERNÁNDEZ MÁZ, Orestes, *Discursos, artículos y documentos sobre Derecho Constitucional*, 1982; VEGA VEGA, Juan, *Derecho Constitucional revolucionario en Cuba*, 1988, capítulo VII, pp. 144 y ss.; Íd., *Cuba: Su historia constitucional. Comentarios a la Constitución cubana reformada en 1992*, 1997; VILLABELLA ARMENGOL, Carlos Ma., *La Constitución cubana de 1976 y el sistema de Derecho. Breves consideraciones*, 1997; DEL RÍO HERNÁNDEZ,

contradicciones respecto a la matriz teórica sobre el Poder Constituyente, con especial énfasis en la posibilidad de identificación con algunas de las claves y prácticas que hoy conforman el nuevo ciclo constitucional.

Antecedentes y primeros pasos hacia el proceso constituyente

En todo análisis sobre este tipo de procesos no se ha de desatender el contexto histórico en el cual se ha de ubicar la experiencia que ahora amerita la reflexión, a partir de rastrear sus antecedentes, causales y motivos de inspiración. Ello obliga a considerar la necesidad de perfeccionamiento del Estado Socialista - carácter proclamado el 16 de abril de 1961 por el Comandante en Jefe Fidel Castro Ruz al frente del Gobierno Revolucionario- y en consecuencia, la de sus instituciones jurídicas, órganos del poder popular, cuya experimentación comenzara en la provincia de Matanzas en 1974⁶, así como la democracia y la legalidad.

Precisamente, la aprobación de la Constitución vigente constituyó la cimentación de tal empeño, y con ello se convirtió en fuente de legitimidad de los cambios operados en la sociedad cubana hacia la institucionalización, luego del advenimiento del pueblo al poder en 1959; y como colofón del largo período de provisionalidad en que se hallaba Cuba hasta entonces, no obstante se produjeran en este, radicales y profundas transformaciones políticas y sociales, con la finalidad de solucionar las necesidades básicas, antes de proceder a la reorganización democrática del Estado. Tal prelación, decidida por el Gobierno Revolucionario y en función de garantizar ante todo la justicia social, se encontraba respaldada por la mayoría de la población desde su llegada al poder.⁷

Mirtha Arelys, *La participación popular en el proceso de toma de decisiones públicas en el ámbito local comunitario en Cuba. Su régimen jurídico*, Tesis en opción al grado científico de Dra. en Ciencias Jurídicas, Universidad "Martha Abreu", de las Villas, 2002; PRIETO VALDÉS, M. "Reflexiones en torno al carácter normativo de la Constitución" y "La reforma a la Constitución Cubana de 1976, ambos en PÉREZ HERNÁNDEZ, Lissette y PRIETO VALDÉS, Martha (comps.), *Temas de Derecho Constitucional Cubano*, 2006, pp. 30-33 y 45-50, respectivamente; MÉNDEZ LÓPEZ, Josefina y CUTIÉ MUSTELIER, Danelia, "La Constitución Cubana de 1976. Entre la estabilidad y el cambio", *Revista del Equipo Federal del Trabajo*, No. 49, disponible en: <<http://www.eft.org.ar>>, (consultado el 18/03/2010, 1:17pm).

⁶ Un primer ensayo se produjo en 1961 con las Juntas de Coordinación, Ejecución e Inspección (JUCEI) y el proceso eleccionario para elegir Delegados al Poder Local en 1966-1967. Hechos que, junto a un análisis general y exhaustivo sobre la experimentación en Matanzas, aparecen fundamentados en ARENCIBIA, Martha A., *et al*, Génesis del Poder Popular, en *Páginas Matanceras*, 2007; Órganos del Poder Popular, *Documentos rectores para la experiencia de Matanzas*, 1974; GARCÍA CÁRDENAS, Domingo, *La organización estatal en Cuba*, 1981; FERNÁNDEZ-RUBIO LEGRÁ, Ángel, *El proceso de institucionalización de la Revolución Cubana*, 1985, pp. 48-52.

⁷ Cfr. BUSH RODRÍGUEZ, Luis Ma., *Gobierno Revolucionario Cubano: génesis y primeros pasos*, 1999; BUSH RODRÍGUEZ, Luis Ma. y SUÁREZ SUÁREZ, Reynaldo, *Otros pasos del*

Por la importancia que reviste, y aunque sea en una breve referencia, conviene traer a colación algunas ideas alrededor del proceso de institucionalización, concebido como “(...) el proceso de transformación revolucionaria del sistema político de la sociedad, mediante la creación y el perfeccionamiento de las instituciones políticas, estatales, jurídicas, sociales y de masa, que aseguran la participación consciente y activa de los ciudadanos en la vida política, económica y social del país.”⁸ Ello ha de significar la vinculación e identificación personal de los individuos con los valores, reglas y procedimientos de las instituciones en que actúan, que adquieren el valor y la estabilidad que requiere una sociedad democrática.

Puesta de manifiesto la anterior observación, y antes de llegar a la entrada en vigor del texto constitucional, se hace preciso retroceder algunos años, particularmente a la década del 60, atribuyéndosele vital importancia a determinados acontecimientos que constituyeran un basamento importante en el tránsito hacia la instauración constitucional en 1976. Entre ellos se ha destacar:

- el fuerte apoyo popular a las medidas adoptadas en los primeros años desde el triunfo revolucionario, tanto políticas, económicas, sociales y sus expresiones jurídicas, con particular mención a la aprobación de la Ley Fundamental en enero de 1959 para la adaptación, con las correspondientes modificaciones, de la Constitución de 1940;
- la Primera Declaración de La Habana, proclamada el 2 de septiembre de 1960 como resultado de la masiva Asamblea General Nacional del

Gobierno Revolucionario, pp. 272-273; ARENCIBIA, Martha A., *et al.*, *ob.cit.*, pp. 16-19; y VALDÉS PAZ, Juan, “Cuba. La constitución del poder revolucionario (1959-1963), *Temas*, No. 55, Nueva época, julio-septiembre de 2008, pp. 18-31.

⁸ FERNÁNDEZ-RUBIO LEGRÁ, A., *ob. cit.*, p.12 y en general, toda la obra referida. Dicho autor es de la opinión de que este proceso comenzó desde el propio triunfo de la Revolución en 1959; criterio diferente al sostenido por LEZCANO PÉREZ, Jorge, Prólogo a Génesis del Poder Popular, *Páginas Matanceras*, *cit.*, p. 9, al entender que esta decisión se enrumbaría vencidos los 17 años de provisionalidad, el cual se deriva de la intervención de Fidel Castro en el acto de entrega del Anteproyecto de Constitución, *Vid, Revista Cubana de Derecho*, No. 11, *cit.*, p. 54. Para la comprensión general de dicho proceso, *cfr.* Discursos pronunciados por el Comandante Fidel CASTRO RUZ en el acto central en Conmemoración del XXI Aniversario del Ataque al Cuartel Moncada y; el Comandante de División Raúl CASTRO RUZ en la Clausura del Seminario a los Delegados del Poder Popular celebrado en Matanzas el día 22 de agosto de 1974, en *Órganos del poder Popular, Documentos rectores para la experiencia de Matanzas*, *cit.*, pp. 24, 26 y 50 respectivamente. La expresión de Blas ROCA, al bautizar la Constitución como “(...) el pilar de la institucionalización” resume su simbología y significado para su vertebración. *Cfr.* sus declaraciones en Entrevista concedida a la *Revista Bohemia*, No. 9, año 73, del 27 de febrero de 1981.

Pueblo de Cuba, considerada como un importante documento político-jurídico que delineaba el tránsito constitucional y;

- el proceso de nacionalizaciones, las reformas agraria y urbana y la Campaña de Alfabetización.

El vínculo entre las masas populares y las estructuras provisionales del Estado se iba consolidando en la medida en que se auscultaba y garantizaba la activa participación del pueblo en la toma de las principales decisiones de carácter público y la práctica sociopolítica.

Con el mismo valor, se han de considerar los cambios en la política del Partido, no sólo en su denominación sino en su estructura, al convertirse de Organizaciones Revolucionarias Integradas a Partido Unido de la Revolución Socialista (PURS, 1963) para perpetuarse hasta la actualidad como el Partido Comunista de Cuba desde 1965. Tanto en el Activo como en el Pleno del PURS serían analizadas las "(...) cuestiones referentes al perfeccionamiento y métodos de trabajo de los órganos locales de poder, subrayándose la necesidad de garantizar los vínculos estrechos con el pueblo y la erradicación de los métodos burocráticos de dirección".⁹ Se hace alusión a ello, pues el PCC jugó un rol fundamental, en la dirección, organización, deliberación y aprobación de la Carta Magna de la nación. Desde 1963, en el seno del PURS, Fidel ya venía perfilando y anunciando la necesidad de dotar a Cuba de una Constitución Socialista para la organización del Estado.¹⁰

También se ha de resaltar la importancia que para la experiencia constituyente nacional hubo de tener la creación de la Unión de Jóvenes Comunistas y las organizaciones sociales y de masas en el decenio precitado, a partir de su consideración como puentes de promoción, canalización y participación social, y su máxima expresión en la elaboración y ratificación del Código Político Fundamental.

El inicio de la experiencia ha de ubicarse en 1974, cuando se adoptara una decisión¹¹ de conjunto y en Sesión Extraordinaria, entre el Consejo de Ministros -órgano que combinaba entonces el ejercicio de las funciones

⁹ FERNÁNDEZ-RUBIO LEGRÁ, A., *ob. cit.*, p. 20. Cfr. además Fernández Ríos, O., *ob. cit.*, pp. 111-125.

¹⁰ Vid. CASTRO RUZ, Fidel, Discurso en el PURS, el 22 de febrero de 1963, *Periódico Revolución*, 23 de febrero de 1963. Es curioso que sobre las ideas iniciales para dotar al país de una Constitución que pusiera fin al periodo de provisionalidad se han ofrecido varios criterios, los que versan sobre su pronunciación por ello en este discurso aludido, en el ofrecido a los estudiantes en la Universidad de Lomonosov o en conversaciones con estudiantes de la carrera de Derecho en un Curso Nocturno en la Universidad de La Habana.

¹¹ Acuerdo del Consejo de Ministros y del Buró Político del PCC, del 22 de octubre de 1974, Palacio de la Revolución, publicado en la Gaceta Oficial Extraordinaria de la República No. 13, de 23 de octubre de 1974, por el que se nombraba una Comisión

ejecutivas y legislativas- y el Buró Político del PCC, a los efectos de nombrar una Comisión Mixta del Partido y el Gobierno, encargada de preparar y redactar el Anteproyecto de Constitución. Dicha disposición fue la base sobre la que se soportó la dinámica constituyente hacia 1976, en la que se justificaba la necesidad de adopción de un nuevo texto constitucional que se ajustara a la evolución alcanzada en nuestra sociedad, por medio del perfeccionamiento del Estado y la democracia; al mismo tiempo, prescribió que dicha empresa quedara en manos de un grupo reducido de personas¹² al que se le ofrecieran determinados principios y definiciones a contemplar en el Anteproyecto de Constitución¹³, el cual debía ser entregado al Primer Secretario del Partido el 24 de febrero, en ocasión de celebrarse el LXXX aniversario del levantamiento armado de 1895.

¿Órgano o pluralidad de sujetos constituyentes en el proceso? Una mirada retrospectiva desde la Teoría del Poder Constituyente

Un elemento importante a evaluar en un proceso constituyente es la elección y constitución del órgano encargado de elaborar el proyecto de Constitución, con independencia de otras atribuciones que le pueden ser reconocidas. Es por ello que se dedica este espacio para valorar dicha problemática en la experiencia de instauración constitucional cubana.

Una vez quedó constituida la Comisión Redactora, un día después de adoptarse el Acuerdo precitado, se procedió a la planeación y desarrollo de los trabajos. En su primera reunión (28 de octubre) se aprobó el Reglamento que normó su funcionamiento y guiara a los grupos de trabajo en que la misma se subdividió. Las tareas se organizaron bajo las siguientes

Mixta del Partido y del Gobierno encargada de preparar y redactar el Anteproyecto de Constitución. Cfr. "El Anteproyecto", *Revista Cubana de Derecho*, cit.

¹² En virtud del Quinto Acuerdo, serían designados en dicha responsabilidad: Blas ROCA CALDERÍO (Presidente), Armando TORRES SANTRAYLL (Vicepresidente), José Santiago CUBA FERNÁNDEZ (Secretario), Isidoro MALMIERCA PEOLI, Belarmino CASTILLA MÁS, Enrique HART RAMÍREZ, Juan MARINELLO VIDAURRETA, Héctor GARCINI GUERRA, Fernando ALVAREZ TABÍO, Raúl RUIZ MONTEAGUDO, FRANCISCO VARONA Y DUQUE ESTRADA, Nicasio HERNÁNDEZ ARMAS, Raúl AMARO SALUP, José SOBRADO CID, Rafael GARRIDO MENÉNDEZ, Rogelio Garayta GONZÁLEZ QUEVEDO, Aracely CAREAGA HERNÁNDEZ, Roberto HIDALGO LINARES, Conrado HERNÁNDEZ GARCÍA e Idalia ROMERO LAMORUT. Ídem. p. 8.

¹³ Indicado en el segundo Por Cuanto y previsto en su Sexto Acuerdo, la redacción del Anteproyecto debía reflejar "(...) la realidad económica- social instaurada por la Revolución y servir a su consolidación y desarrollo, (...) las experiencias de quince años del Poder Revolucionario, los pasos dados en (...) el perfeccionamiento del aparato estatal (...)", así como las experiencias de los países que marchaban por la vía del socialismo y el comunismo, las tradiciones progresistas y revolucionarias de nuestro pueblo y fundamentarse en los sólidos principios del marxismo leninismo. Ídem., pp. 7 y 9.

directrices: a-) para entregar a tiempo el Anteproyecto (24 de febrero) se efectuarían tres reuniones semanales a razón de cuatro horas cada una, quedando de reserva la tarde de los sábados y las noches ante cualquier contingencia que lo retrasara; b-) Su estructura interna se diseñó de manera que este quedara distribuido en cuatro grupos que estudiarían y propondrían lo relativo a: los principios generales y el sistema económico-social; los derechos y deberes del ciudadano y sus garantías; los órganos superiores del poder estatal, gobierno y administración y por último; el encargado de formular las propuestas referentes a los órganos locales del poder estatal, los tribunales, la fiscalía y el sistema electoral. También se contó con una Comisión de Estilo; y para la coordinación y dirección de todas las acciones, se formó el Grupo Permanente integrado por Blas ROCA, Armando TORRES y Santiago CUBA.

Significativa resultó la distribución, entre todos los miembros de la Comisión, de los estudios que se habían hecho con anterioridad sobre lo que debía contener la Constitución y todo lo relacionado con la experiencia para la organización de los Poderes Populares en Matanzas. Se ha de tener en cuenta que en el séptimo, octavo y noveno de los acuerdos se habían prescrito las orientaciones, distintos aspectos y juicios que debían observarse y regularse para la elaboración del Anteproyecto, a manera de una especie de agenda constituyente.¹⁴

Según la experiencia directa de algunos de sus miembros¹⁵, se destacarían entre los materiales y pautas a observar, el legado de la historia constitucional cubana, especialmente del constitucionalismo mambí, las tradiciones progresistas y revolucionarias del pueblo, las realidades internacionales y las Constituciones de los entonces países socialistas de Europa del Este, así como los principios martianos y marxistas - leninistas que habían informado la Revolución o la venían delineando desde sus primeros años. Tal y como apuntara HERNÁNDEZ CORUJO¹⁶, se debe mirar

¹⁴ Acuerdo del Consejo de Ministros y del Buró Político del PCC, del 22 de octubre de 1974, *ob. cit.*, pp. 9-12.

¹⁵ Información que se agradece ante las entrevistas concedidas (marzo de 2011) por Belarmino CASTILLA MÁS y Raúl AMARO SALUP -ambos miembros de la Comisión Mixta.

¹⁶ Ob. cit. Por su parte GAY GALBÓ pondera la necesidad de previsión en los estadistas frente a la creación constitucional y sobre ello advierte: "La previsión no está solamente en buscar las conveniencias y esquivar los peligros. Esa sería una ciencia demasiado doméstica, de ama de llaves conformista e incapaz de vuelo. La previsión del verdadero estadista es la del que estudia seriamente los problemas y trata con valentía de hallar la solución más favorable a su grupo social". Voluntad y capacidad de previsión fue exactamente lo que prevaleció en la dirección política de la Revolución. *Vid.* GAY GALBÓ, Enrique, "Orientaciones Modernas Constitucionales", *Revista Cubana de Derecho*, Año XI, No. 1 (41), Enero-Marzo, 1934, pp. 56 y ss.

al pasado y respetar la tradición constitucional, aprovechar lo positivo que se pudiera tomar como referente o extirpar las ineficaces reglas o instituciones, que pudieran provocar verdaderos malestares políticos". Eso sí, mientras estas no colisionen con las necesidades y la realidad que se han de satisfacer y habrían de ser reguladas en el nueva *Lex Superior*.

Todas, cuestiones fundamentales que en cada una de sus observaciones encontraron fundamentación en la necesidad de hurgar en la historia, de no restarle valía a las tradiciones e instituciones que podían ser aplicables al momento histórico que se estaba viviendo en Cuba. En esta línea de pensamiento, GAY GALBÓ recomendaba en la pasada centuria, el estudio de lo que otros habían hecho, tanto si habría resultado malo como bueno; y alertaba sobre el daño que podría producir la improvisación de textos que nada tuvieran en común con nuestra alma.¹⁷ La Comisión fue consecuente con dicha aspiración, aunque la autora es partidaria de que debían haberse privilegiado mucho más nuestras tradiciones e historia constitucional¹⁸, por supuesto que lo más valioso de estas y, siempre y cuando resultaran convenientes y ajustables al proceso que se estaba viviendo en el archipiélago, antes que a cualquier otra experiencia internacional, por muy semejante que fuera a la nuestra, o mejor dicho, viceversa.

¹⁷ Ídem.

¹⁸ Cfr. FERRARA, Orestes, "La reforma constitucional", Revista *La Reforma Social*, Vol. X, No. 2, febrero, 1918, pp. 54 y ss.; MONTAGÚ, G., ob. cit., pp. 7 y 8; HERNÁNDEZ CORUJO, Enrique, *Lecciones de Derecho Constitucional Cubano*, 1942; Id., "Significación y proyecciones de la constitución de Guáimaro", *Anuario de la Facultad de Ciencias Sociales y Derecho Público*, 1950, pp. 97 y ss.; CARRERA JÚSTIZ, ob. cit., pp. 11-13 y 29; LAZCANO y MAZÓN, Andrés Ma., *Las Constituciones de Cuba*, 1952; Gutiérrez Sánchez, ob. cit., pp. 28-36; MARTÍNEZ VÉLEZ, Máximo, "¿Qué es una Constitución? Concepto del Estado burgués: sus principios fundamentales. Conclusiones", en AA.VV., *Anuario de la Asociación Nacional de Funcionarios del Poder Judicial*, 1946, Íd., *Curso de Conferencias sobre Derecho Constitucional*, 1947, pp. 67 y ss.; INFIESTA Y BAGES, Ramón, "El derecho de la Constitución y los derechos sociales", *Anuario de la Facultad de Ciencias Sociales y Derecho Público*, 1950, pp. 87 y ss.; Íd., *Historia Constitucional de Cuba*, 1951; PICHARDO VIÑALS, Hortensia, *Documentos para la Historia de Cuba*, tomo I, 1973, pp. 376-379, 405 y 406, 496-499 y 500-5007, respectivamente; HERNÁNDEZ MÁS, Orestes, "El constitucionalismo revolucionario y su abandono en la República neocolonial", *Revista Cubana de Derecho*, No. 9, Unión Nacional de Juristas de Cuba, 1975; LE RIVEREND BRUSSONE, Julio, *La República*, 1975. Con posterioridad a su aprobación y puesta en vigor, se recomienda atender las valoraciones que al respecto aportan: VEGA VEGA, Juan, *Cuba: Su historia constitucional. Comentarios a la Constitución cubana reformada en 1992*; FONSECA CASTRO, Juan W., "133 años de historia constitucional cubana desde Guáimaro hasta nuestros días", *Revista Jurídica*, No. 6, Ministerio de Justicia de Cuba, 2002; LEZCANO PÉREZ, Jorge, *Cuba Socialista y el Poder Popular* (entrevista), *Debate Socialista*, 2010, pp. 3-7.

Continuando con la labor de la Comisión Redactora, resulta necesario destacar, que con independencia del número de miembros (veinte) designados para la especial empresa, cuyas propuestas se derivaban del trabajo en los respectivos grupos y luego se procedía al análisis de artículo por artículo entre la totalidad de los miembros¹⁹, estos tuvieron la posibilidad de consultar personal externo para su asesoramiento.²⁰

Para comprender de mejor manera el comportamiento de la Comisión, se ha de subrayar además, el papel significativo que desempeñaron las Comisiones de Estudios Jurídicos del Comité Central del PCC²¹ creadas desde 1969 que, dirigidas por Blas ROCA, trabajaban desde mucho antes no solo en el estudio para proponer los proyectos de importantes disposiciones en virtud de perfeccionar el sistema de justicia en el país²²; sino también, estudiando cómo debía ser la Constitución. Relevancia suscrita por algunos de sus protagonistas, a partir de la interrogante sobre la opinión que mereciera el breve plazo del cual dispusieron los miembros de la Comisión, para la redacción del Anteproyecto de Constitución.²³ En este sentido se ha señalado que el trabajo de la Comisión Mixta, en función de su elaboración, más bien estuvo dirigido a armonizar, dar coherencia y viabilizar, luego de los debates y propuestas entre sus miembros, los criterios que ya venían operándose de cara a la futura

¹⁹ El 5 de diciembre la Comisión discutió, tal y como estaba previsto de acuerdo con el plazo prefijado, artículo por artículo de la Constitución.

²⁰ De ello daría cuenta CASTILLA MÁS, al recordar el apoyo brindado a su grupo por el Dr. Eduardo LARA HERNÁNDEZ.

²¹ Sobre su trascendencia para la preparación y diseño del nuevo ordenamiento jurídico socialista Cfr. RODRÍGUEZ, Carlos R., Discurso pronunciado en ocasión de otorgarle la Universidad de la Habana el título de Doctor en Ciencias Jurídicas, Honoris Causa, a Blas ROCA; y ROCA, Blas, "Discurso al recibir el título de Doctor Honoris Causa por la Universidad de La Habana", *Revista Cubana de Derecho*, La Habana, No. 9, 1975, pp. 39 y 46, respectivamente y; Garcini Guerra, Héctor, "Las Comisiones de Estudios Jurídicos", *Revista Cubana de Derecho*, La Habana, No. 1, 1972, pp. 21- 34.

²² Entre ellas la Ley No. 1250 de Organización del Sistema Judicial, aprobada por el Consejo de Ministros y puesta en vigor el 2 de junio de 1973, la Ley No. 1251 de 26 de junio de 1973, Ley de Procedimiento Penal; la Ley de Reforma Constitucional; y la Ley No. 1261 de 4 de abril de 1974 De Procedimiento Civil y Administrativo; Ley No. 1249 Modificativa del Código de Defensa Social, Ley 1289, Código de Familia, puesto en vigor el 8 de marzo de 1975; también trabajarían en la elaboración de un proyecto de Código Civil que debía sustituir al Código Civil español vigente en Cuba desde el 5 de noviembre de 1889.

²³ Belarmino CASTILLA MÁS y Raúl AMARO SALUP, y destacada además por Fernando Diego CAÑIZARES, Fabio R. TORRADO, Jorge LEZCANO PÉREZ y Luis SOLÁS VILA -entonces miembro de la Comisión Nacional del Referéndum-, en entrevistas concedidas a la autora en marzo de 2011.

Constitución²⁴; y quizás debido a ello no resultó necesario un espacio de tiempo prolongado para su terminación, aunque en sentido general, no se realizaron estudios o investigaciones socio-jurídicas previas.

En la misma dirección, se ha de apuntar que los miembros de la Comisión no se limitaron a la redacción y deliberación de las propuestas para el Anteproyecto, sino que interactuaron con la población en esta fase y posterior a ella, rebasando los debates y la discusión general en el Pleno o las sedes de sus respectivos grupos de trabajo. Sobre dicha experiencia con el pueblo, dan testimonio B. CASTILLA y R. AMARO e igualmente se puede verificar dicha afirmación en publicaciones periódicas en las que se socializara la participación de Blas ROCA y de otros miembros en asambleas laborales celebradas para la discusión del documento.²⁵

Ahora bien, es preciso subrayar y como quiera que se está valorando la dinámica constituyente en relación con la matriz teórica seleccionada y de la cual, el órgano constituyente forma parte de sus elementos esenciales, que en el caso de su concepción y funcionamiento en Cuba, se trató de una experiencia singular ante la confluencia de una pluralidad de sujetos constituyentes. Al desempeño de funciones de esta naturaleza por parte de la Comisión redactora, se unen las potestades que en este sentido asumieron la Comisión Preparatoria Central que procesara los resultados de la consulta popular del Anteproyecto de Constitución y el Primer Congreso del Partido, para la discusión y aprobación de la versión final que en forma de Proyecto fuera sometido a referéndum popular. Es justo en este punto, donde se observa una distancia de la fórmula para la creación constitucional, aun cuando la praxis constituyente objeto de análisis no se alejó del titular de la soberanía en el momento de legitimar los cambios institucionales, políticos, sociales, económicos e ideológicos acaecidos luego del triunfo revolucionario en 1959.²⁶

²⁴ Este criterio fue suscrito por Fabio R. TORRADO en entrevista concedida a la autora, el 22 de marzo de 2011, 10:21am.

²⁵ Así aparecen evidencias de comparecencias y audiencias públicas en sitios tan diversos como la Termoeléctrica del Mariel, delegaciones de la ANAP, o una fábrica de Tabacos. Información ofrecida por CASTILLA MÁS, B., y AMARO SALUP, R., Entrevistas, cit. Cfr. publicaciones periódicas del período, especialmente el Diario Granma y la Revista Bohemia.

²⁶ Suárez Díaz, ob.cit. Oportunamente, y a pocos meses de ponerse en vigor la Constitución de la República en 1976, GARCINI exhortaba a no olvidar "...que la adopción (...) de una nueva Constitución no es, si profundizamos en su esencia, un fenómeno jurídico en sentido estricto, sino que, de modo principal, integra un fenómeno político y sociológico, producto de importante mutación de todo el ordenamiento de la sociedad en que se ocasiona, cuando es el resultado de una verdadera revolución...". GARCINI, Héctor, "La Constitución del Estado socialista cubano, p. 107.

La participación popular y sus puntos de convergencia con el Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano

Retomando el *íter* constituyente y con posterioridad a la presentación del Anteproyecto al Primer Secretario del PCC, el Buró Político y los miembros del Consejo de Ministros aprobaron sus líneas generales y lo sometieron a la discusión pública, por medio "(...) de la prensa, en los órganos estatales, en las direcciones de las organizaciones sociales y de masas y popular (en las asambleas de las organizaciones de masas, centros de trabajo, universidades, escuelas, etc.)..."²⁷. En paralelo, se sometió al análisis en las organizaciones del Partido, en el curso de su proceso asambleario, previo al desarrollo de su Primer Congreso. Todo el debate público y popular se extendió en un plazo comprendido entre el 10 de abril -CVI aniversario de la Constitución de Guáimaro- y el 16 de septiembre -LXXX aniversario de la Constitución de Jimaguayú-.²⁸ El Anteproyecto, según la Carta dirigida a la dirección del Partido y el Gobierno por los miembros de la Comisión, adolecía de imperfección y a subsanarlas desde su condición de base, se procedería por medio del proceso de discusión y perfeccionamiento al que sería sometido.²⁹

Precisamente, en esta fase del proceso se fundamenta la tesis de reconocer un punto de contacto, en materia de participación activa y protagónica, con el Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano, con lo que hoy se consideran las claves, ejes, señas de identidad o columnas de este nuevo ciclo constitucional; sustentado, entre otros pilares, en la activa participación popular en la toma, ejercicio y control de las principales decisiones públicas. ¿Cuál sería la fundamental y de mayor trascendencia sino aquella que se logra en un proceso de creación constitucional?

Testimonio de ello lo constituyen, experiencias constituyentistas que con nuevos derroteros y signos distintivos han ido marcando destinos en América Latina, que invitan a repensar y adherirse al criterio que proclama su aparición. De ahí la relevancia de destacar dicha interrelación.

²⁷ Acuerdo Tercero, Ídem.

²⁸ La elevada participación popular durante la fase de discusión pública y popular así como en la ratificación del texto resultó confirmada tanto por los miembros de la Comisión Mixta - CASTILLA MÁS y AMARO SALUP -, quienes tuvieron la oportunidad de intercambiar con la población en distintos escenarios. De igual forma resultó subrayada por Jorge LEZCANO PÉREZ, quien en dicha fase constituyente, fungiera como Coordinador de los Comités de Defensa de la Revolución, dirigiendo todo el proceso de discusión popular en su organización. Se agradecen los datos ofrecidos en entrevista concedida 25/03/2011, 8:30am.

²⁹ Carta dirigida al Primer Secretario del PCC y Primer Ministro del Gobierno Revolucionario, Comandante en Jefe, Fidel Castro, por los miembros de la Comisión, leída en el acto de entrega del Anteproyecto de Constitución, del 24 de febrero de 1975, *Revista Cubana de Derecho*, No. 11, pp. 46 y 47.

Especialmente se toman como principales referentes de este nuevo ciclo constitucional, los procesos de transformaciones políticas, económicas, sociales y culturales desarrollados en Venezuela, Ecuador y Bolivia, a finales del siglo XX e inicios de la presente centuria, sin desconocer otros no menos importantes que tuvieron lugar, por ejemplo, en Brasil y Colombia. En las tres naciones andinas identificadas se desarrollarían experiencias constituyentes signadas por una reinterpretación democrática de la Teoría Clásica del Poder Constituyente, cuyas Constituciones resultantes y hoy vigentes, actúan como fuentes de legitimidad, catalizadoras del ritmo social y factores de cambio societal.

Va quedando a la zaga el enfoque reduccionista que encuadra al constitucionalismo como mero movimiento y corriente de pensamiento político, jurídico e histórico, objeto de fuertes polémicas en las academias y foros científicos; más bien, ha de entenderse como un cúmulo de normativas, instituciones políticas, valores, principios, técnicas, procedimientos, un talante sobre las reglas y pautas que rigen la convivencia en las comunidades políticas. Y es que, en las presentes circunstancias, un constitucionalismo de nuevo tipo simboliza y evoca mayores expectativas, sobre todo al erigirse como identidad y práctica social emancipadora, especialmente en la región, gran laboratorio y reservorio de valores del que, según los vaticinios de diversos autores, habrá de aprenderse de cara al futuro.

Cuba, y se insiste en ello, bien puede acogerse como la primera experiencia en someter el proyecto de documento constitucional a la discusión pública y debate popular. Práctica esta que venía desarrollándose desde antes del proceso constituyente, y una vez aprobada la Constitución se mantuvo durante algún tiempo, aunque no con la sistematicidad requerida.³⁰

Ello se evidenció en la discusión directa y personal del Anteproyecto, por aproximadamente 6 millones 200 mil personas. Debates intensos que se suscitaban tanto en centros laborales como educacionales, unidades militares y las misiones cubanas en el exterior; con una fuerte incidencia en su organización y promoción por parte de las organizaciones políticas, sociales y de masas. Merece ser destacado, que dicha discusión rebasó los marcos del cuerpo electoral al extenderse su análisis entre los pioneros, aun cuando no decidieran en la posterior aprobación del Proyecto.³¹

³⁰ Como sucediera, por ejemplo, con el Código de la Niñez y la Juventud.

³¹ Cfr. sobre el carácter del proceso constituyente cubano, ROCA, Blas, "Discurso de clausura de la jornada del Trabajador Jurídico", *Información Jurídica*, No. 6, La Habana, 1975, p. 6; CASTRO RUZ, Fidel, Fragmentos del Informe del CC del PCC pre-

Los datos ofrecidos dan fe de las afirmaciones sostenidas: “Cinco millones y medio votaron a favor de mantener el proyecto sin modificaciones: 16 mil personas propusieron diferentes modificaciones y adiciones, que fueron respaldadas por los votos de algo más de 600 mil participantes en las diversas asambleas (...)”.³² Se contribuyó de esta forma a su perfeccionamiento, en la medida en que la Comisión Preparatoria Central acogió, “(...) total o parcialmente, modificaciones propuestas al preámbulo y a 60 de los 141 artículos (...)”³³ inicialmente propuestos por la Comisión Redactora.

Quedaba pues una exigencia esencial, la validación del Proyecto de Constitución por el cuerpo electoral que se produce luego de su aprobación por el Primer Congreso del Partido,³⁴ en referéndum popular celebrado el 15 de febrero, del que resultara aprobada la Constitución de la República, con la abrumadora mayoría del 97,7% de los electores inscriptos, mayores de 16 años de edad e incluso, los miembros de las Fuerzas Armadas, por el voto libre, directo y secreto,³⁵ para su posterior proclamación el 24 del propio mes.³⁶

sentados al primer Congreso de la organización, relativo a la nueva Constitución de la República, *Revista Cubana de Derecho* No. 11, p. 58.

³² Ídem, p. 59.

³³ Cfr. Discurso del Miembro del Secretariado del C.C del P.C.C y Presidente de la Comisión Redactora del Anteproyecto de Constitución, compañero Blas RocA, en la presentación del Proyecto de Resolución sobre el Anteproyecto de Constitución ante el Primer Congreso del P.C.C, *Revista Cubana de Derecho* No. 11, p. 63.

³⁴ Cfr. Resolución del Primer Congreso del PCC elevando a la categoría de proyectos los anteproyectos de Constitución y de Ley de Tránsito Constitucional, *Revista Cubana de Derecho*, No. 11, pp. 66 y 67.

³⁵ Según lo dispuesto en el Cuarto Acuerdo, de la decisión adoptada en 1974 a la que se ha hecho referencia, luego de que el Primer Congreso del Partido considerara el Proyecto de Constitución, este sería sometido, mediante referéndum popular, al voto libre, directo y secreto del pueblo -aunque debía circunscribirse al cuerpo electoral- para su definitiva aprobación. Para una mayor información sobre la organización, desarrollo y resultados del proceso de ratificación cfr. Acuerdo del Consejo de Ministros, de 26 de diciembre de 1975, disponiendo la publicación en la Gaceta Oficial de los Proyectos de Constitución y de Ley de Tránsito Constitucional y la celebración del Referéndum, Gaceta Oficial Extraordinaria Especial No. 1 de 27 de diciembre de 1975; y la Ley de Referendo para someter a la aprobación popular los proyectos de Constitución y de la Ley de Tránsito Constitucional, Ley No. 1299, de 29 de diciembre de 1975, Gaceta Oficial Extraordinaria Especial No. 2, lunes 29 de diciembre de 1975.

En relación con la participación en la consulta popular para recabar su sanción, los resultados aparecen especificados en el Informe sobre el resultado del Referendo, rendido al Consejo de Ministros por el compañero Félix PÉREZ MILLÁN, Presidente de la Comisión Nacional del Referendo, el día 17 de febrero de 1976, *Revista Cubana de Derecho*, No. 11, pp. 96-100.

³⁶ Cfr. Texto de la Proclama de la Constitución, leída por el Miembro del Buró Político del PCC compañero Blas RocA, en el acto de la proclamación de la Constitución,

A modo de síntesis, del proceso de instauración constitucional cubana de 1976 y a la luz de la Teoría del Poder Constituyente, se pueden extraer como *signos distintivos* los siguientes:

- a) Estuvo precedido por un largo período de provisionalidad de formas estatales y jurídicas, en el que tuvieron lugar importantes transformaciones operadas al sistema político, económico y social con posterioridad al triunfo de la Revolución, acompañadas por disposiciones jurídicas, algunas de ellas con rango constitucional.
- b) La experiencia se inició sin librarse la convocatoria ni la activación del Poder Constituyente desde la ciudadanía o las organizaciones sociales y de masas constituidas, sino que fue resultado de la decisión adoptada de conjunto por la máxima dirección gubernamental y partidista en el país.
- c) La no elección de representantes extraordinarios por medio del sufragio directo, secreto, igual y universal para la constitución de un órgano constituyente. En su lugar, se nombró una Comisión Mixta que desempeñó parte de las funciones constituyentes y que estuviera integrada por personas de experiencia y prestigio ante la sociedad, así como por representantes de las organizaciones sociales y de masas, bajo la designación del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros y el Buró Político del PCC.
- d) La interacción entre los miembros de dicha Comisión y la ciudadanía a partir del desarrollo de Audiencias Públicas y conferencias en centros de enseñanza y laborales. Aunque se divulgaron muchas de las cuestiones y decisiones que se iban adoptando según evolucionaba el proceso por parte de los medios de comunicación; no se dieron a la publicidad las discusiones y debates en el Seno de la Comisión y los Grupos de Trabajo, como tampoco se socializaron por medio de un Diario de Debates.
- e) Elevada participación popular en la fase de elaboración, a partir de la amplia discusión pública y debate del Anteproyecto de Constitución por todos los sectores de la sociedad y en los más diversos espacios. Proceso en el que las organizaciones políticas, sociales y de masas desempeñaron un papel significativo. Primera experiencia de esta naturaleza en materia de procesos constituyentes, en la que el pueblo contó con la posibilidad de contribuir al diseño de su proyecto contenido en la propuesta.
- f) La valoración por parte de una Comisión Preparatoria Central de las propuestas de modificaciones al Anteproyecto de Constitución.
- g) El Proyecto de Constitución fue sometido a discusión y aprobación en el Primer Congreso del PCC, compartiendo de esta manera las

celebrado en el Teatro Carlos Marx, de La Habana, el día 24 de febrero de 1976, Gaceta Oficial No. 2, Edición Especial, 24 de febrero de 1976.

funciones constituyentes de conjunto con la Comisión Mixta, Comisión Preparatoria Central y el pueblo.

- h) El proyecto de Constitución fue sometido a ratificación popular en referéndum vinculante convocado al efecto con resultados elocuentes.
- i) La Constitución resultante fue en parte la consagración, a la altura de 1976, de lo que de hecho se había logrado, legitimando los cambios introducidos con el triunfo de la Revolución; así como un proyecto y programa para el futuro.

Pudiera decirse entonces que en Cuba constituyente en 1976, el pueblo ejerció su derecho originario de forma *sui generis*, difusa, tridireccional y oscilante (partidaria-gubernamental, popular, partidaria, popular). En primer lugar, respaldando las decisiones del Gobierno Revolucionario y el PCC; en segundo orden, al participar de forma directa y masiva en la discusión pública y debates del Anteproyecto, incidiendo en la modificación de parte de sus propuestas -por lo que se aprecia no fue una decisión unilateral del Gobierno y el PCC, y mucho menos de los miembros de la Comisión Redactora-; y por último, al ratificar el Proyecto de Constitución, luego de su aprobación por el Primer Congreso del Partido, en referéndum popular.

¿Nueva reforma constitucional? Repensar alternativas y enfocar expectativas desde la dinámica constituyente

No corresponde aquí profundizar en el análisis del alcance de las reformas constitucionales operadas en la Constitución de la República, en ninguno de sus tres momentos específicos -1978, 1992 y 2002. Quizás solo suscribir una vez más la legitimidad que ofrece el que toda modificación que se pretenda realizar a un texto constitucional, debiera pasar por el filtro de la decisión popular, como mayor garantía de la legitimidad democrática y en reconocimiento de la potestad del pueblo, como titular de la soberanía, para iniciar, deliberar y ratificar cualquier transformación a la que se pretenda someter la Ley Fundamental, que por su voluntad se diera. La Constitución cubana, es parcialmente tributaria de esta condición al depositarse la titularidad de dicha función en la Asamblea Nacional del Poder Popular, siempre que se logre su aprobación por las dos terceras partes y al pueblo organizado como elector, por medio del referéndum popular, si se pretendiera modificar la integración o facultades del órgano supremo del poder del Estado o de su Consejo de Estado, así como de los derechos y deberes fundamentales.³⁷

³⁷ Cfr. Dirección de Legislación y Asesoría del Ministerio de Justicia (Revisada y Concordada), Artículo 137, Constitución de la República de Cuba, publicada en

Desde esta perspectiva, merecen una visión crítica, sobre todo las dos últimas mencionadas. Sin embargo, ha de reconocerse cómo en el 2002 el poder de reforma fue activado directamente desde la ciudadanía, por conducto de las organizaciones sociales y de masas, en uso de su iniciativa legislativa; sin embargo, el Proyecto de Reforma que finalmente modificara el texto constitucional no fue sometido a referéndum popular, cuando los ciudadanos, precisamente por voluntad política del Estado y la educación cívica que se viene fomentando desde los primeros años de la Revolución, exhiben dotes de cultura política que le hubieran permitido comprender y participar consciente y responsablemente en el proceso, convergentes, en su gran mayoría, con la preservación del socialismo, requiriéndose por tanto de más fórmulas para explorar y lograr consensos. En ello también se cifra el anhelo por que la Carta Magna definitivamente ostente su fuerza normativa, en tanto se pueda adecuar a las nuevas situaciones, y al mismo tiempo se consolide su estabilidad.

Para ello se acoge la necesidad de atender a interrogantes brújulas, en pos del análisis de cualquier proceso de reforma constitucional: ¿Es necesaria y oportuna la reforma?; ¿Cuál es su dimensión?; ¿Qué instituciones se modifican? ; y ¿Cómo hacerla o qué procedimientos se han de utilizar?³⁸

Por su envergadura, se distinguirán por otros autores en esta obra, tanto la reforma constitucional operada a la Norma Suprema en 1992 como la del 2002. No obstante, se entiende necesario ofrecer algunas consideraciones, de acuerdo a su directa vinculación con el carácter *latente* del poder constituyente, sin detenernos en otros tópicos sumamente importantes.

Respecto a la primera, en extremo profunda y abarcadora, vale señalar que su ejecución estuvo a cargo de un órgano constituido, específicamente la Asamblea Nacional del Poder Popular, por medio de su facultad revisora en la modalidad simple, de acuerdo a la votación nominal de sus dos terceras partes, al entenderse que no se trataba de remover los cimientos del edificio constitucional; y por lo tanto, no se creía necesario activar directamente al constituyente. En este sentido, resulta prudente acotar que, aun cuando se llegara a la modificación de algunos preceptos reguladores de los derechos de los ciudadanos, con la intención de ampliarlos y protegerlos y no para su restricción o eliminación, debía haberse convocado a referéndum popular, tal y como lo prescribía la

la Gaceta Oficial de la República de Cuba, edición Extraordinaria No. 3 de 31 de enero de 2003, La Habana, 2005, p. 74; y MÉNDEZ LÓPEZ, J. y CUTIÉ MUSTELIER, D., "La Constitución Cubana de 1976. Entre la estabilidad y el cambio".

³⁸ MÉNDEZ LÓPEZ, J. y CUTIÉ MUSTELIER, D., "La Constitución Cubana de 1976. Entre la estabilidad y el cambio".

cláusula de reforma, y según la voluntad del pueblo en el momento de su gestación; sin que ello signifique negar la necesidad y conveniencia de dichos cambios, incluso de la introducción de otras adaptaciones.³⁹

Dicha necesidad se vuelve a hacer presente en el presente siglo, específicamente en su segundo año, en "(...) respuesta a las provocaciones e insólitas exigencias del Presidente Bush de los EE.UU.(...)"⁴⁰ constituyendo un ejercicio de democracia directa al solicitarse, por parte de más del 98% del electorado y por medio de la canalización de sus intereses por las organizaciones sociales y de masas, la plasmación de la irrevocabilidad del socialismo, y en consecuencia, del sistema económico y político que hace suyo el proyecto social.⁴¹ Dicha operación trajo como consecuencia la introducción de una cláusula de intangibilidad, eternidad o también denominada de petrificación⁴² en el texto constitucional, incorporada al último de sus artículos. Otra cuestión es si el poder de reforma podía atribuirse el cambio de su propia cláusula, existiendo sobre ello criterios divergentes; sin embargo, las razones que se han argüido para negar tal práctica parten del sentido de que la Constitución pudiera convertirse en un texto menos rígido y no fue este el caso precisamente y la iniciativa partió, tal y como ha sido señalado, desde la ciudadanía.

³⁹ Cambios importantísimos que se tradujeron en la modificación de 77 artículos de los 141 originalmente integrados en el Código Político Fundamental así como en la incorporación a este, de tres nuevos capítulos. Cfr. PÉREZ MILLÁN, F., "Motivos para una reforma", *Revista Cubana de Derecho*, No. 7, Unión Nacional de Juristas de Cuba, 1992, pp. 3-7; ESCALONA REGUERA, Juan, "En torno a la Ley de Reforma Constitucional", *Revista Cubana de Derecho*, No. 8, Unión Nacional de Juristas de Cuba, 1992; PRIETO VALDÉS, M. "Reflexiones en torno al carácter normativo de la Constitución", "La reforma a la Constitución Cubana de 1976" y "La defensa de la Constitución y la reforma constitucional de 1992", en Pérez Hernández, Lissette y PRIETO VALDÉS, Martha (comps.) *Temas de Derecho Constitucional Cubano*, cit., pp. 33 y 34; 45-50 y 363-368, respectivamente; *Id.*, "Sistema político, democracia y reforma constitucional. Los Consejos Populares una experiencia cubana", *Problemas actuales de la Ciencia Política*, 1994; PÉREZ HERNÁNDEZ, Lissette y HERNÁNDEZ RUIZ, José A., "Apuntes sobre la propiedad estatal, desde un punto de vista constitucional"; y VILLABELLA ARMENGOL, Carlos Ma., "La evolución del municipio y la municipalidad cubana. Sus hitos medulares" en PÉREZ HERNÁNDEZ, Lissette y PRIETO VALDÉS, Martha (comps.) *Temas de Derecho Constitucional Cubano*, cit., pp. 94-102 y pp. 155-157, respectivamente; AZCUY HENRÍQUEZ, H., ¿Reforma Constitucional o nueva Constitución?, ponencia presentada en el Seminario Interregional, CEA, La Habana, 1994; y MÉNDEZ LÓPEZ, J. y CUTIÉ MUSTELIER, D., "La Constitución Cubana de 1976. Entre la estabilidad y el cambio", cit.

⁴⁰ MÉNDEZ LÓPEZ, J. y Cutié Mustelier, D., "La Constitución Cubana de 1976. Entre la estabilidad y el cambio", cit.

⁴¹ *Vid.* RAMONET, Ignacio, *Cien horas con Fidel*, segunda edición, 2006, cap. 20, pp. 478 y ss.

⁴² Estas han sido concebidas como límites expresos al poder de reforma. Cfr. DE VEGA, P., *La Reforma constitucional y la problemática...*, cit., pp. 242-267.

Ahora bien, el empeño por ofrecer respuestas a las anteriores interrogantes resurge en la actualidad; lo cual amerita entonces algunos pronunciamientos sobre su factibilidad en un futuro y en dependencia de la profundidad y la coyuntura de los cambios que ya van encontrando salidas en el sistema económico, político y social, ante la necesidad de su actualización y fortalecimiento.⁴³ Preocupación que ha hecho suya el PCC, cuya propuesta hacia tal fin ha sido enriquecida a partir de un amplio debate popular y convertida en política a aplicar luego de la culminación del VI Congreso del PCC y su Resolución sobre los lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución.⁴⁴

Una nueva reforma constitucional en Cuba ya está planteada sobre la mesa por parte del Presidente de los Consejos de Estado y de Ministros, Raúl Castro. Habría que esperar hasta donde se pretende llegar con las nuevas transformaciones. De momento y entre otros factores:

- 1) la introducción de la Contraloría General de la República, por las facultades de las que ha sido investida dentro de la arquitectura estatal, nos coloca a la expectativa;
- 2) la experimentación de un nuevo diseño funcional para los órganos del Poder Popular y sus respectivos Consejos de Administración en las provincias de Mayabeque y Artemisa, tal y como sucediera en mayor medida en Matanzas en 1974, ofrece nuevos horizontes y no sólo para una nueva división político-administrativa;
- 3) la necesidad de ampliar el catálogo de derechos y perfeccionar las garantías para su protección y defensa, que comprendan mecanismos jurisdiccionales, no jurisdiccionales así como los normativos y abstractos, que se correspondan con nuestro diseño constitucional y estatal, permanece latente. De hecho, sería prudente incorporar una

⁴³ Perfeccionamiento del ordenamiento jurídico que se demanda en la Resolución precitada – en el tercero de sus acuerdos- para “... crear las base legal e institucional que respalde las modificaciones funcionales, estructurales y económicas que se adopten.” *Vid.* VI Congreso del Partido Comunista de Cuba, *Lineamientos de la política económica y social del partido y la Revolución; Resolución sobre los lineamientos de la política económica y social del partido y la Revolución*, documentos aprobados el 18 de abril de 2011, pp. 9-38 y pp. 5 y 6 respectivamente, p. 6. De hecho, la posibilidad real de operar una nueva reforma al texto constitucional vigente, ya ha sido planteada tanto en la clausura del VI Congreso del PCC como en la penúltima sesión ordinaria de la Asamblea Nacional del Poder Popular, por parte del Presidente de los Consejos de Estado y de Gobierno de la República, Raúl Castro Ruz.

⁴⁴ *Cfr.* VI Congreso del Partido Comunista de Cuba, *Lineamientos de la política económica y social del partido y la Revolución; Resolución sobre los lineamientos de la política económica y social del partido y la Revolución*, documentos aprobados el 18 de abril de 2011, pp. 9-38 y pp. 5 y 6 respectivamente.

cláusula de progresividad que deje abierta la posibilidad del disfrute de otras facultades y prerrogativas, aun cuando no aparezcan consagrados en la Norma Fundamental.

- 4) el perfeccionamiento de los mecanismos para el control de constitucionalidad de las leyes forma parte de las exigencias para garantizar la supremacía constitucional.
- 5) la intención de dignificar y potenciar el trabajo por cuenta propia así como las transformaciones que se vienen operando en las cooperativas como formas de propiedad, con trascendencia en el régimen económico reconocido en la Carta Magna, pudiera provocar una ampliación en cuanto a los derechos ciudadanos vinculados a la propiedad, lo que incrementa aun más las expectativas.

Precisamente, el participar todos en el perfeccionamiento del proyecto social, como protagonistas directos y no solo como destinatarios, específicamente cuando se trata de mantener la vitalidad, capacidad funcional y correspondencia de la Norma Suprema con la realidad imperante, será siempre una de las mejores vías, así como estimular el diálogo y un debate popular a su propósito. Claro que cuando se haga imprescindible, pues también se es partidaria de favorecer y respetar su vocación de permanencia,⁴⁵ lo cual no contradice potenciar su reforma como alternativa plausible para su propia protección y defensa, evitando la ruptura constitucional y el reacomodo de lo que se tiene.

De ello se colige que cuatro décadas de vestir nuestro ropaje constitucional, denotan matices especiales en el territorio nacional, con mayor centralidad, por lo singular de la coyuntura en que se cifran los esfuerzos de los ciudadanos y el Estado, convergentes en una finalidad esencial, que agiliza las pulsaciones del sistema en todos sus ámbitos: reforzar la institucionalidad a partir de la actualización, no solo del modelo económico y social sino de su legitimación política jurídica, respecto a cualquier modificación que se pretenda operar; y aun mejor, no al único efecto de proveer mayor legitimidad a la decisión que finalmente se adopte, sino para retomar la opinión del Soberano, conocer los estados de opinión y la forma en que se reflejan los intereses y aspiraciones del ser nacional; con la esperanza de lo nuevo en la vieja forma, empero con la voluntad de preservar el socialismo.

⁴⁵ Cfr. MÉNDEZ LÓPEZ, J. y CUTIÉ MUSTELIER, D. "La Constitución Cubana de 1976. Entre la estabilidad y el cambio", *cit.*

Los valores en la Constitución cubana de 1976

MAJELA FERRARI YAUNNER*

Los valores y la vida humana

La conducta humana se rige por guías deontológicas que auxilian a los hombres a decidir entre varios comportamientos y a valorar incluso el actuar de los otros. Estos paradigmas se convierten en convicciones y se asientan en realidades materiales, culturales y políticas que se van gestando en un proceso constante, mutable y dialéctico. Como ha expresado con gran acierto el profesor FERNÁNDEZ BULTÉ: “La indagación axiológica desde el punto de vista científico del materialismo dialéctico e histórico revela no solo ese carácter humano y objetivo de los valores, sino además su condicionamiento histórico, su carácter social y clasista, así como la dialéctica que preside el paso de valores de cualquier esfera, que tienen un significado relativo, transicional, histórico concreto, a la integración de valores que adquieren un significado absoluto en tanto se subsumen en el depósito axiológico más elevado de la humanidad, como es el caso, para citar nada más que un ejemplo, del valor de la vida del hombre.”¹

De este modo, a pesar del reconocimiento de valores que pudieran entenderse universales, estos no se expresan y realizan de igual modo en todas las sociedades, comunidades o épocas. El impacto de las condiciones materiales, las convicciones religiosas, las filiaciones políticas, entre otros elementos, hacen de los valores un tema apasionante, vívido, insoslayable y muy complejo, además, tan antiguo como el hombre mismo.

La comprensión de los valores como criterios axiológicos, como patrones para las acciones y elecciones humanas, los pone en el punto de mira de varias ciencias que los estudian en su propia dinámica buscando pistas para comprender incluso el desarrollo de la humanidad en general y del hombre como ser individual y social. Por tanto, es necesario entender los valores como parte constitutiva de la propia realidad social, como una relación de significación entre los distintos procesos o acontecimientos de la vida social y las necesidades e intereses de la sociedad en su conjunto.²

* Doctora en Ciencias Jurídicas. Profesora Titular de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Habana, Cuba.

¹ FERNÁNDEZ BULTÉ, Julio, *Filosofía del Derecho*, Ed. Félix Varela, La Habana, 1997, p. 20.

² TÉLLEZ LOREDO, Yamira, “Ética, Moral y Justicia”, *Revista Justicia y Derecho*, No. 19, año 10, 2012, Tribunal Supremo Popular, La Habana, p. 159.

No solo la filosofía y la sociología han estudiado los valores intentando develar sus particularidades y signos distintivos, los estudios de la axiología han impactado en el Derecho, sobre todo si se asume este desde una perspectiva dinámica y multidimensional.

Los valores en el Derecho

El Derecho es expresión jurídica y afirmación de las relaciones de producción amparadas por la clase, clases, grupos o sectores dominantes en un momento histórico determinado. Este refleja el sistema económico de la sociedad, presentándose como un orden normativo que además posee, como cimientos axiológicos, importantes valores de carácter político y social. Es expresión de la sociedad que regula y de la pugna de intereses políticos que en ella se produce y de cómo se comporta la correlación de fuerzas en determinado momento histórico, convirtiéndose en legitimador de intereses vencedores en este permanente amasijo de contradicciones y deseos. Es por ello además, que sus normas están protegidas por la coacción que les brinda el Estado. Puede decirse que se construye en el seno de cada sociedad respondiendo a sus particularidades culturales, étnicas, morales y políticas por solo citar algunos de los elementos que en el sistema jurídico se expresan.

Dichas normas hacen del Derecho un orden que se expresa como conjunto de prescripciones orientadoras de la vida de cada sociedad. Dicho carácter normativo, que se erige en su elemento lógico-formal, ha sido explicado por Kelsen y defendido como el único elemento importante para su comprensión, desplazando aquello que da contenido al sistema de normas en que se manifiesta. Para el famoso positivista: "El Derecho no constituye sino un medio específico, un aparato coactivo que en sí mismo considerado carece de todo valor ético y político, porque su valor depende del fin trascendente al Derecho".³

Sin embargo, esta posición ha sido superada y desmentida. Dicho elemento se convierte en el soporte, el continente de un contenido complejo de esos patrones conductuales que aspiran a organizar y guiar la vida de la sociedad donde se desarrolla y realiza el Derecho y en los que impactan diversos fenómenos. "Todas las perspectivas desde las que puede ser estudiado el Derecho, en conjunto, ilustran suficientemente acerca de la razón de ser del derecho, de sus caracteres o notas y de las consecuencias que provoca en la vida del individuo y de la sociedad. Nos dan, en suma,

³ Kelsen, Hans, *El método y los conceptos fundamentales de la teoría pura del derecho*, versión del alemán por Luis Legaz Lacambra, 1ª ed., Ed. Revista de Derecho Privado, Madrid, 1933, p. 28.

una visión real del Derecho. Por otro lado, las diferentes perspectivas son compatibles entre sí, no se excluyen. Cada una proporciona un aspecto que no destruye el sugerido por las restantes.”⁴

Este conjunto de normas contiene, expresa y difunde un grupo importante de valores sociales y morales que convierten al Derecho en un orden axiológico. La expresión de estos valores, de determinados principios del Derecho y de las normas que este contiene en los diferentes países, responde, entre otros factores, a condicionamientos históricos, étnicos, morales, éticos, e incluso religiosos, que inciden directamente en la creación de una base ideológica y axiológica sobre la que se erige el sistema normativo en cada sociedad.⁵

El ilustre jurista Santi ROMANO ha defendido que: “Cuando se ha señalado, en frase que ha hecho fortuna, que el Derecho representa el *minimum* ético, se ha dicho algo que es cierto en parte, pero cometiendo al mismo tiempo una gran inexactitud. El Derecho representa no solo una determinada cantidad de moral sino también de economía, de hábitos sociales, de técnicas, etcétera. Y esa medida, además, que no puede circunscribirse ni mensurarse *a priori*, no tiene porqué ser necesariamente un *minimum*.”⁶

Se impone entonces un comentario acerca de la estrecha relación que existe entre moral y Derecho como elementos superestructurales que interactúan y, con sus peculiaridades internas, se retroalimentan e intercambian contenidos, concepciones y valores. Ambos, aunque ciertamente tienen carácter imperativo, son expresiones de una voluntad general impuesta al individuo. Incluso en el caso de la moral, la persona no se da conscientemente los valores a sí misma, los percibe e incorpora de acuerdo a su forma, precisamente, de percibir la realidad desde sus diversos ángulos. Esta propia realidad entonces, es quien condiciona el carácter histórico y mutable de las concepciones, valores y principios morales y es además, el escenario donde se realizan al guiar las conductas humanas.⁷

⁴ DE ÁNGEL YAGÜES, Ricardo, *Una Teoría del Derecho*, 6ta ed., Ed. Civitas, Madrid, 1993, p.94.

⁵ FERRARI YAUNNER, Majela, “Unidad y plenitud del ordenamiento jurídico. Una mirada desde la Constitución” en *Derecho, Economía y Sociedad en el Siglo XXI*, II Simposio Germano-Cubano de Derecho, Ed. Verlag Dr. Kovac, Hamburg, La Habana, Cuba 2013, p. 125.

⁶ ROMANO, Santi, *El ordenamiento jurídico*, Ed. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1963, p. 133.

⁷ CÁNOVAS GONZÁLEZ, Daimar, “Moral y Derecho. Reflexiones a inicios del tercer milenio”, en Matilla Correa, Andry, (Coordinador), *Panorama de la Ciencia del Derecho en Cuba. Estudios en homenaje al profesor Dr. C. Julio Fernández Bulté*, Facultad de Derecho, Universidad de la Habana, Ed. Lleonard Muntaner, Palma de Mallorca, 2009, p. 197.

Las concepciones éticas y los valores asentados en la moral media de la sociedad o en la moral de determinados grupos, se reflejan inevitablemente en su conciencia jurídica y esta tiene a su vez un reflejo en el mecanismo de regulación jurídica de la sociedad y por tanto en la creación y eficacia del Derecho.

Si un padre enseña a su hijo el respeto por la integridad física de los otros o por sus bienes materiales, ¿será porque el Derecho sanciona las lesiones, el homicidio o el robo? No necesariamente, la simbiosis que se produce entre la moral y el Derecho, se deriva de que hay bienes que universalmente se reconocen como merecedores de especial protección no solo porque se reflejan en importantes valores jurídicos, sino porque su anclaje en el Derecho, tiene su origen en el reconocimiento y la práctica moral social. Si las normas jurídicas se alejan de la moral predominante, pueden conservar su validez desde una perspectiva puramente formal, pero inevitablemente adolecerán de ineficacia e ilegitimidad en sentido material. Tal situación acontece en ocasiones debido al carácter marcadamente político del Derecho, el que, como resultado de un proceso de legitimación formal de intereses de clase, ignora las consecuencias que desde el punto de vista axiológico pueden tener determinados contenidos normativos.

La noción de cultura jurídica, parte del conocimiento de la normativa vigente, sin embargo, no se agota en esta perspectiva formalista. La posesión de cultura jurídica en la sociedad debe traducirse en la actuación de esta conforme a Derecho, partiendo de la participación en su creación, atribuyéndole una legitimidad a sus preceptos imprescindibles para la realización jurídica. La visión cultural de lo jurídico, trasciende al mero conocimiento de las normas, implica además una visión global del Derecho, que incluye sus valores. Al respecto ha reflexionado COBOS ROURA que “el Derecho, aunque no estemos acostumbrados a tratarlo de esa manera, no escapa a ser igualmente una construcción cultural. Y allí donde no alcanza a darnos el “qué”, porque no le es propio o escapa de sus estructuras axiológico-normativas, nos puede dar el “cómo”. Esa es parte de la importancia que puede tener visualizar el derecho como parte integradora de la cultura de una nación en un momento dado.”⁸

No puede soslayarse que igualmente entre Derecho y moral se encuentran diferencias, PRIETO SANCHÍS, en un afán por esclarecer este particular, ha expresado certeramente: “entiendo por Derecho un orden regulador de los comportamientos donde *en último término* lo decisivo es el uso de la fuerza: las conductas que regula el Derecho no son distintas

⁸ COBOS ROURA, Narciso, “Filosofía y Derecho: Notas de clase”, en MATILLA CORREA, Andry, (Coordinador), ob. cit., p. 2007.

de las que regula la moral, sino que la diferencia se cifra en el modo de hacerlo, es decir, en hacerlo a través de la fuerza. Y entiendo por moral también un orden regulador de los comportamientos, pero donde *en último término* lo decisivo es el juicio autónomo del individuo: las conductas objeto de la moral siguen siendo, al menos en parte, las mismas que contempla el Derecho, pero solo son conductas morales si, en definitiva, son asumidas por la conciencia individual.”⁹

En el ámbito del Derecho, los valores constituyen pautas éticas para la vida del Estado, el despliegue de sus fines y la actuación ciudadana, así como para otorgarle sentido y unidad al Derecho como sistema. El ordenamiento jurídico que existe en una sociedad determinada en cierto momento, contiene un conglomerado de normas jurídicas, no como simple sumatoria, sino integradas sistémicamente, articuladas y fundamentadas por una serie de valores y principios que se convierten en guía para la realización de éstas. “En un ordenamiento jurídico las normas aparecen mutuamente relacionadas en tal forma que el conjunto de ellas deviene, en fin, un todo unitario, un sistema de normas en el cual cada una tiene su lugar.”¹⁰

La aspiración de lograr que en cada ordenamiento las partes se integren al todo de forma armónica, se garantiza también con la existencia dentro de este de un conjunto importante de principios y valores que funcionan como cimientos del conglomerado normativo, como guías axiológicas y deontológicas que tienden a uniformarlo, desde el momento de creación normativa hasta su aplicación concreta en la sociedad.

Los valores constitucionales

Dentro de todo ordenamiento jurídico, la Constitución es el cuerpo normativo de mayor jerarquía. La llamada Ley de leyes se erige como amplio reservorio de los valores y principios más generales que irradian al resto de las disposiciones normativas vigentes. “La aceptación de la axiología jurídica en los marcos constitucionales ha permitido sostener que la Constitución no está compuesta solamente de reglas y principios, de mandatos y preceptos declarativos; sino que además incluye estándares de comportamiento no prescriptivos, disposiciones que tratan de fijar la idea de qué se manda o con qué intención se manda, lo que brinda

⁹ PRIETO SANCHÍS, Luis, *Constitucionalismo y positivismo*, Ed. Fontamara, 2da ed., México, 1999, p. 84.

¹⁰ AFTALIÓN, Enrique y Fernando GARCÍA OLANO, *Introducción al Derecho*, tomo II, 5ª ed., Ed. Librería “EL ATENEO”, Buenos Aires, 1956, p. 478.

una dimensión de moralidad y proyecta una solución a la relación Poder–Sociedad–Derecho en una perspectiva histórica y jusfilosófica.”¹¹

Los valores y principios constitucionales como poseedores de un especial contenido moral, ideológico y político, deben funcionar como pilares axiológicos de todo el ordenamiento jurídico. Estos adquieren además especial significado como pautas interpretativas para que los juristas apliquen correctamente las normas, no solo las constitucionales, sino todas, desde las más generales hasta las particulares.

La Constitución se ubica en la cúspide y en la base de todo ordenamiento jurídico, de lo que se deriva la necesaria comprensión de esta como fundamento y guía del resto de las disposiciones normativas. Como reservorio de conquistas sociales, políticas y jurídicas, trasciende a todo el conglomerado normativo que rige la vida de un Estado en un momento histórico determinado. Debido a la amplia gama de materias que en ella se regulan, que van desde los deberes y derechos ciudadanos, hasta la estructura estatal orgánica, pasando por trascendentales principios políticos y jurídicos, la exigencia de la observancia de sus preceptos debe ser tarea primordial de los órganos estatales y los ciudadanos de cada país.

Refiere igualmente FERNÁNDEZ BULTÉ que: “De hecho, todo proceso de creación del Derecho, de creación de normas jurídicas, se inspira en la legitimidad que le confiere la Constitución, la cual confiere a determinados órganos la capacidad para crear normas jurídicas y confiere a las normas creadas, cuando se hacen en obediencia a su letra y espíritu, la debida legitimidad. En ese sentido esa es, sin duda, la primera y más importante norma de reconocimiento de un ordenamiento jurídico”.¹²

En este caso, cuando se hace referencia a la legitimidad de la normas dese la mira de su constitucionalidad, debe comprenderse esta no desde el punto de vista formal, sino de correspondencia entre sus contenidos. Desde esta perspectiva, aunque no existan o no se activen mecanismos de control constitucional, si un operador o específicamente un juez, constata una contradicción entre la norma que está llamado a aplicar y un precepto constitucional, debe actuar conforme a la Carta Magna y obviar la norma inferior vulneradora de aquella.

Independientemente de los mecanismos formales de control constitucional, los juristas lo realizan de manera automática cuando construyen sus soluciones en el marco del ordenamiento, para ello deben mirar

¹¹ VILLABELLA ARMENGOL, Carlos, “La axiología de los derechos humanos en Cuba”, en PÉREZ HERNÁNDEZ, Lissette y Martha PRIETO VALDÉS (compiladoras) *Temas de Derecho Constitucional cubano*, Ed. Félix Varela, La Habana, 2002, p. 292.

¹² FERNÁNDEZ BULTÉ, Julio, *Teoría del Estado y el Derecho*, Segunda Parte, 2ª reimpresión, Ed. Félix Varela, La Habana, 2004, p. 22.

invariablemente a la Constitución, sus normas, valores y principios, convirtiéndose en sus defensores multiplicados, al margen incluso de procedimientos formales, que aunque resultan sumamente importantes, pueden dilatar y entorpecer en ocasiones la exigencia de eficacia y supremacía constitucional.

El sustancial contenido axiológico de la Constitución alcanza valores políticos y jurídicos que como se ha explicado tienen un profundo arraigo moral y cultural, convirtiéndose este entramado axiológico, en una madeja compleja de interrelaciones donde resulta difícil a veces marcar los momentos y procesos en que cada uno de ellos se incorpora a la cosmovisión de los constituyentes que los plasman en la Constitución. Por todo ello, como bien ha indicado PÉREZ HERNÁNDEZ: "Conocer una Constitución puede significar conocer a un pueblo, adentrarse en su historia y contrastar jurídicamente el alcance de sus conquistas más legítimas y de los valores compartidos por la sociedad."¹³

Los valores en los contenidos de la Constitución cubana de 1976

La Constitución cubana contiene importantes valores y principios que sintetizan el proyecto socialista que su pueblo defiende. Estos deben exigirse como guías conductuales de todos sus ciudadanos, los que deben conocerlos como presupuesto para su defensa ante vulneraciones que puedan conducir a su inobservancia. El proceso revolucionario que tiene sus antecedentes en las guerras independentistas del siglo XIX en Cuba, inicia una nueva etapa del pueblo en el poder con el triunfo del 1ro de enero de 1959. En ese momento, se reformula la Constitución de 1940 que había sido un texto progresista pero dentro de cánones burgueses y con sus adaptaciones a ante los nuevos cambios políticos y la proyección social del nuevo poder triunfante, se promulga la denominada "Ley Fundamental de 1959", que pautó una provisionalidad marcada por la urgencia de una coyuntura que demandaba cierta dosis de institucionalidad, al menos mínima, mientras pudiera gestarse una nueva Constitución que respondiera a los paradigmas de la nueva sociedad que comienza a crearse.

Esta sociedad socialista naciente comienza a perfilarse institucionalmente de manera paulatina. Las primeras leyes que se elaboraron tuvieron como objetivo eliminar el latifundio y las desigualdades sociales

¹³ PÉREZ HERNÁNDEZ, Lissette, "El Derecho entre la Educación cívica y la Ética. Cuestión de presente", *Revista Jurídica*, Ministerio de Justicia, Tercera Época, Año 1, No. 1, enero-junio, 2008, p. 35.

en sentido general. En 1976, casi dos décadas después, se promulga el 24 de febrero, con una amplia mayoría de apoyo popular reflejada en el 97,7 % de votos en referéndum popular, la Constitución cubana, que con varias modificaciones en estos años¹⁴, rige hasta nuestros días. La Carta Magna de los cubanos es expresión de las conquistas populares en todos los planos y en ella se reflejan los fundamentos políticos, económicos y sociales del ordenamiento jurídico. Constituye síntesis de un largo proceso de deseos reivindicatorios, de derechos conquistados y estructuras de participación política que se constituyen en pilares de una concepción humanista y democrática de la sociedad socialista que aun construimos sus ciudadanos.

Su valor normativo de aplicación directa es, al menos teóricamente, tan innegable como su trascendencia axiológica. La batalla por la concientización de su supremacía debe ser constante, y la defensa de sus contenidos, incluyendo importantes valores y principios, debe erigirse en tarea de todos, no solo de los juristas, sino también de los ciudadanos. Defender los valores que contiene, implica defender su esencia, la esencia del proceso político y social que legitima e implica tener conciencia de qué debe cambiarse en aras de aquellos contenidos que se deben preservar.

Un grupo importante de los valores que recogen las Constituciones, poseen un esencial contenido político. GONZÁLEZ PALMIRA realiza un interesante análisis acerca de la definición de estos valores en sus tres planos fundamentales. Desde su dimensión objetiva, un valor político es todo elemento de la actividad política (institución, relación, norma, mecanismo, sujeto, conducta) que tenga una significación social positiva, ya sea porque existe realmente en la sociedad, o porque aun sin existir, pueda y deba hacerlo en las condiciones históricas dadas. En el plano subjetivo, se hace referencia a que los elementos de la actividad política son reflejados por los sujetos en cuanto a su significación, de acuerdo con sus necesidades e intereses y así se conforma un sistema de ideas, principios, normas que orientan sus motivaciones, actitudes y comportamientos políticos y que pueden tener diferentes grados de correspondencia con el sistema objetivo de valores.¹⁵

Una detenida mirada axiológica a la Constitución cubana pone de relieve el esencial contenido político de los valores que refrenda y para su análisis debe hacerse la primera parada en su preámbulo. Acerca de los preámbulos constitucionales, GUASTINI desarrolla una importante

¹⁴ La Constitución cubana fue modificada en los años 1978, 1992 y 2002.

¹⁵ Ver GONZÁLEZ PALMIRA, Edith, "Los valores políticos y su contenido", en BOMBINO, Luis R., (coordinador), *Ética y Sociedad*, tomo 2, Ed. Félix Varela, La Habana, 2002, pp. 161 y 162.

reflexión en el sentido fundamentalmente de la determinación de su carácter normativo. Al respecto expone dos problemas fundamentales, primero el de la determinación de los preámbulos tiene la capacidad de invalidar o abrogar normas que entren en contradicción con ellos y en un segundo momento, el cuestionamiento acerca del si estos textos pueden ser aplicables por los jueces. Con respecto a ambas problemáticas expone el teórico tanto los argumentos a favor como en contra. Según él, aquellos que brindan una respuesta negativa los consideran solemnes declaraciones de intenciones, redactadas con extrema vaguedad y no reconducibles a la forma modelo de una norma en la que una precisa consecuencia jurídica está conectada a un no menos preciso supuesto de hecho. La respuesta positiva, por su parte, asume que los preámbulos son genuinas normas jurídicas ya que los documentos constitucionales son textos jurídicos, y en este caso específico, aunque su formulación podrá traer graves problemas interpretativos, su fuerza normativa no deriva de su formulación, sino de la fuente de la que provienen.¹⁶

Analizando detenidamente las reflexiones anteriores, puede considerarse que si los contenidos del preámbulo constitucional se miden con los parámetros de las reglas simples, evidentemente no se hallará coincidencia. Debe comprenderse que en ellos se fundamenta axiológicamente el texto constitucional, allí pueden encontrarse los orígenes históricos de los contenidos constitucionales, erigiéndose en verdaderos reservorios de valores y principios básicos, iniciales, medulares de su Constitución, sobre todo de los de naturaleza política.

La Constitución cubana de 1976 encuentra en su preámbulo, el “colchón” axiológico que sustenta el resto del texto constitucional, como una declaración histórica de principios y en cierta medida un resumen de toda la historia de Cuba y de sus hitos esenciales como impulsores de las conquistas plasmadas en los contenidos constitucionales posteriores. Desde su inicio se declara a los ciudadanos cubanos como “...herederos y continuadores del trabajo creador y de las tradiciones de *combatividad, firmeza, heroísmo y sacrificio* forjadas por nuestros antecesores.” En dichas tradiciones hay un contenido axiológico esencial, valores que han pautado las luchas independentistas del pueblo cubano y que se perpetúan en esta declaración como elementos también deontológicos que continuarán guiando el actuar de los cubanos.

Más adelante se establecen las doctrinas marxista-leninista y martiana como la plataforma ideológica de la que inevitablemente se derivan los valores que se defienden expresa o tácitamente en la Constitución. Resulta indudable que en este ideario se encuentra el origen de la propia

¹⁶ GUASTINI, Ricardo, *Estudios sobre la interpretación jurídica*, 3ª ed., traducción de Marina Gascón y Miguel Carbonell, Ed. Porrúa, México D F., 2001, p. 127.

declaración desde su preámbulo, de que los valores sobre los que se apoya la nación en sus relaciones internacionales son, entre otros que luego se plasman posteriormente como fundamentos: el *internacionalismo proletario*, la *amistad fraternal*, la *ayuda*, la *cooperación* y la *solidaridad con otros pueblos, sobre todo los de América Latina y el Caribe*.

Igualmente se hace referencia a la Revolución como concepto que se repite en varios lugares del preámbulo constitucional, escrita con mayúscula para distinguir que no se trata del término genérico, sino específicamente del proceso libertador llevado a cabo por el pueblo cubano sobre la base de importantes pilares como la *unidad, independencia y democracia*, para la construcción del socialismo.

De la lectura de esta parte inicial del texto Constitucional resalta la insistencia en la dignidad como valor, pero la redacción al respecto merece algunas reflexiones.

En uno de los últimos párrafos del preámbulo se declara que “solo en el socialismo y el comunismo (...) se alcanza la **entera** dignidad del ser humano; y de que nuestra Revolución elevó la **dignidad de la patria y del cubano** a superior altura.” De dicha formulación se colige que el constituyente asume un concepto de dignidad humana que se desdobra, primero en una visión colectiva y política como dignidad de la patria, la que puede considerarse entendida como la dignidad asociada al patriotismo, a la idea de pertenencia a una nación, en este caso la cubana. Por otra parte aparece la dignidad del cubano, la dignidad de los hombres de esa patria.

El colofón de la idea aparece en la declaración que expresa a continuación de que la ley de leyes de la República esté presidida por este profundo anhelo, al fin logrado, de José Martí: “Yo quiero que la ley primera de la República sea el culto de los cubanos a la dignidad plena del hombre.” Si se analiza detenidamente puede notarse que la dignidad, de origen martiano y como ley primera de la República y valor esencialísimo de esta, por una parte se declara como un anhelo logrado y se manifiesta también como un deber ser permanente, de tal suerte que todo lo que se haga debe tributar a su realización.

Estas declaraciones de inicio pierden todo sentido y realización si no se traducen en fundamentos, derechos, garantías e incluso en la funcionalidad del sistema político y del sistema de gobierno. La propia dignidad se manifiesta en todo el texto constitucional –aunque puede encontrarse especialmente en algunos artículos como el 9- en tanto los esfuerzos del Estado se dirigen a trabajar incansablemente por la satisfacción de las necesidades de sus ciudadanos a través del reconocimiento y la garantía de imprescindibles derechos en el afán de que sea esta una nación de hombres dignos.

Siguiendo el análisis de los postulados defendidos por la autora a la que antes se hacía referencia, los valores políticos o de la actividad política pueden clasificarse de diversas maneras. En primer lugar, se identifican los *valores institucionales y formales*, los que se refieren a las estructuras de las instituciones y organizaciones que intervienen en las relaciones de poder, pudiera decirse, en el sistema político de la sociedad, así como las fórmulas, mecanismos, los actos políticos y principios de funcionamiento de la actividad política. Dentro de estos se señala la Democracia.

Llevando este análisis a la Constitución cubana, debe destacarse que la democracia en Cuba, se apellida socialista, lo que axiológicamente encierra un contenido peculiar como fundamento de los mecanismos participativos de un modelo que difiere, y ha sido bastante atacado por ello, de aquel bastante generalizado que asume parámetros como el pluripartidismo, clásicos de la sociedad burguesa. La democracia cubana se manifiesta a través de los mecanismos de participación diseñados en el texto constitucional y vinculados fundamentalmente a la concepción del poder en Cuba alrededor de las estructuras del Poder Popular y de las diversas formas de participación que se articulan desde la toma de decisiones hasta el control de estas, directamente popular o a través de los representantes. Algunos artículos interesantes al respecto pudieran ser el 1, el 3 y el 68 entre muchos otros.

Luego pueden encontrarse los *valores relacionados con la legalidad*, identificados como aquellos que tienen que ver con las leyes, su carácter, formas de aprobación y aplicación. En este caso, se define en los artículos 10 y 66 constitucionales, a la legalidad socialista, la que sujeta al cumplimiento de la ley no solo a los órganos y funcionarios estatales sino a toda la sociedad y se convierte en una forma esencial de dirección de la sociedad según las leyes. Aunque ciertamente mucho queda por hacer con respecto al perfeccionamiento de la institucionalidad cubana, las normas nacidas luego de la Revolución, como conquistas deben ser respetadas partiendo de que se convierten en reservorio de una concepción socialista de la justicia.

En tercer lugar, se pueden analizar los llamados *valores sustanciales*, que son los que manifiestan la esencia progresista de la política que se desarrolla y se relacionan con los anteriores al ser aquellos valores democráticos sustanciales tales como: la participación en la toma de decisiones, la justicia social, la igualdad, la equidad y la libertad. A la igualdad por ejemplo, se le dedica un capítulo completo (el VI constitucional), lo que le brinda un carácter de valor predominante y presente que sustenta la parte dogmática del magno texto pues marca la forma en que se disfrutan y garantizan todos los derechos allí refrendados. En el caso

del artículo 1, que se encuentra dentro de los llamados “Fundamentos políticos, sociales y económicos del Estado”, en este se declara que “Cuba es un Estado socialista (...) organizado con todos y para el bien de todos, como república unitaria y democrática, para el disfrute de la libertad política, la justicia social, el bienestar individual y colectivo y la solidaridad humana.” En este precepto se manifiestan importantes valores y se vuelve a la proyección individual y colectiva del bienestar tal y como sucede con la dignidad en el preámbulo constitucional.

Por su parte, los valores *de la cultura política* expresan principios, ideas sentimientos, que se manifiestan en actitudes y comportamientos en las relaciones políticas, tales como la responsabilidad, la tolerancia, la solidaridad, entre otros. Estos incluyen además los valores que caracterizan la identidad nacional del pueblo, es decir, el patriotismo, la unidad, la resistencia y el antimperialismo, los que en el caso cubano encuentran su fundamento principalmente en el preámbulo y los primeros artículos.

Por último se habla de los valores *de las relaciones políticas internacionales*, entre estos podemos encontrar la defensa de la soberanía y la autodeterminación, la independencia, el internacionalismo, la solidaridad y la no injerencia en los asuntos de otros estados. Todos estos valores y principios pueden encontrarse en los artículos 11, 12 y 13 del Magno Texto cubano.

Uno de los contenidos especiales de las constituciones desde sus orígenes, es lo que se ha denominado su parte dogmática, la que contiene los derechos humanos, conquista innegable de la modernidad. Estos derechos, que se transforman, enriquecen y amplían desde el punto de vista de su concepción y regulación positiva, tienen sus orígenes en medulares valores jurídicos. Así, se consideran derechos intrínsecos a todas las personas por el solo hecho de existir como tales, independientemente de su reconocimiento, el que se constituye en una aspiración, en un deseo de conquista. En tal sentido, en el debate acerca de si los derechos subjetivos son una categoría fundada o fundante, reflexiona FERNÁNDEZ BULTÉ: “Pienso que efectivamente los derechos subjetivos emanan y son realidad solo en cuanto se encuentran reconocidos, plasmados, constituidos en las normas jurídicas y, en consecuencia, se realizan en determinadas relaciones jurídicas. Pero, por otro lado, no pierdo de vista que existen valores que se han venido absolutizando en la milenaria historia del proceso civilizatorio y que ningún régimen político puede soslayar, debilitar o alterar. Me refiero a valores tales como el respeto a la vida; la protección de la niñez; de los desvalidos; el derecho de todo ser humano a la salud y la educación y, en esa dirección, los principales derechos conocidos hoy como derechos humanos. Considero entonces que esa absolutización de los valores, lograda precisamente en el fragoroso batallar del hombre en todas sus luchas históricas, que son luchas de

clases, ha consagrado la naturaleza, de hecho devenida inmanente, de esos derechos, y su violación es, por ello mismo, un atentado esencial a la naturaleza humana.”¹⁷

La constitución cubana, aunque designa expresamente al capítulo VII el título “Derechos deberes y garantías fundamentales”, tiene dispersos numerosos derechos por todo el texto constitucional, por ejemplo en el capítulo IV dedicado a la familia, en el V referido a la educación y la cultura, en el propio VI al que ya se hacía referencia con respecto a la igualdad, entre otros. En sentido general se encuentran importantes derechos y libertades como la educación y la salud pública gratuita, los derechos vinculados al trabajo, la educación física, el deporte y la recreación, los de reunión, manifestación y asociación, las libertades de conciencia, religión, palabra y prensa, entre otros. Todos ellos indiscutiblemente, como vías concretas hacia el logro de la dignidad plena de los ciudadanos.

Reflexiones finales

Para concluir, es conveniente traer la idea de BOMBINO, quien parafraseando a FABELO CORSO, manifiesta que: “Uno de los más grandes valores de la Revolución ha sido precisamente la formación en el cubano de una alta conciencia valorativa en la que ocupan un lugar preponderante valores como la justicia, la solidaridad y la independencia. La clave de este éxito radica en la armonía y consecuencia entre el discurso político y la práctica revolucionaria, entre los valores reconocidos e instituidos oficialmente y que las transformaciones revolucionarias han convertido en realidad social. Justicia, solidaridad e independencia son valores presentes en el discurso político de cualquier nación, pero en muy pocos se han hecho reales y plenos. Para el cubano esos valores no han sido meros conceptos abstractos (...), han sido una realidad cotidiana y palpable, un ingrediente inalienable de su hábitat sociocultural. Forman parte de su identidad.”¹⁸

En los tiempos que vive la Isla y su Revolución, con cambios que perspectivamente deberán acometerse y alcanzarán, como ya ha sido anunciado, el ámbito constitucional, resulta imprescindible reflexionar acerca del incalculable valor axiológico de la actual Constitución de los cubanos, la que naciera en plena construcción de un proyecto social y político, legitimada por una inmensa mayoría que no debe renunciar a los valores conquistados y proyectados en ella, en todo caso, el

¹⁷ FERNÁNDEZ BULTÉ, Julio, *Teoría del Estado y el Derecho*, ob. cit., p. 147.

¹⁸ BOMBINO, Luis R., “Valores a formar desde nuestra realidad social: una proposición teórica” en Bombino, Luis R., (coordinador), ob. cit., p. 30.

contenido axiológico de la Carta Magna de 1976 puede servir de guía para que se comprenda que todo lo que se cambie debe ser en aras de lograr con mayor eficacia los valores que esta, tal y como rige hoy la nación, contiene.

La idea entonces que debe imponerse en el actual escenario jurídico-político pudiera representarse con la siguiente interrogante: ¿cómo defender los valores constitucionales ante las nuevas realidades y dinámicas sociales y económicas? Muchas ideas pudieran nacer de aquellos que apuestan por posiciones radicales, otras de los que piensan que la oportunidad de perfeccionar es la ideal para reflexionar acerca de cuánto queda por hacer para defender y realizar esos valores que se encuentran enraizados entrañablemente en la Constitución cubana. En todo caso, no es a ellos a quienes hay que cambiar, sino a los mecanismos, derechos y garantías que permiten darles vida y hacerlos parte indisoluble del actuar de los cubanos.

Si se piensa en algunas pautas concretas pudieran validarse algunas de las siguientes ideas como objetivos permanentes y necesarios para poner en movimiento el contenido axiológico de la Carta Magna:

- Preservar y perfeccionar el poder popular como esencia del sistema político y como plataforma de realización de la participación ciudadana en Cuba y de su democracia socialista.
- Elevar la conciencia jurídica de los cubanos a través del fortalecimiento de la educación cívica militante, que contribuya a la formación de ciudadanos conocedores de su Derecho y de sus derechos.
- Reforzar las garantías a los derechos, que es en definitiva la única vía para la lucha permanente por la dignidad plena del hombre como valor superior de esta sociedad.
- Defender la supremacía constitucional desde sus valores para que estos sirvan de armonizadores del orden normativo en general y que la Carta Magna cubana llegue a ser, verdaderamente, ley suprema.

La democracia socialista en la Constitución de 1976

YANELYS DELGADO TRIANA*
MIRTHA ARELY DEL RÍO HERNÁNDEZ**

INTRODUCCIÓN

El 24 de febrero de 1976 entró en vigor la Constitución socialista de la República de Cuba, momento que marcó un hito en la institucionalización del país y en el respaldo del pueblo cubano al proyecto socialista. Sus postulados se fundamentaron en principios tales como: centralismo democrático, unidad de poder, democracia socialista, soberanía popular, legalidad, igualdad social y formal, predominio de los intereses sociales respecto a los individuales, participación popular, control y revocación de los representantes populares por los electores, entre otros.

Pese a la enorme influencia que ejerció en sus regulaciones el constitucionalismo y las corrientes democráticas del socialismo soviético y del resto de los países socialistas de entonces, logró reflejar en su esencia democrática los principios más avanzados del constitucionalismo cubano más autóctono.

Es por ello que a 40 años de su promulgación es loable releer sus preceptos, sobre todo de cara a las realidades del mundo actual y a la necesidad de seguir actualizando y perfeccionando nuestra Ley Suprema.

Este artículo se encamina a reseñar algunos de los aspectos más avanzados en materia de democracia contenidos en la Constitución de 1976 y en sus reformas de 1992 y 2002.

* Doctora en Ciencias Jurídicas. Profesora Titular de de la Universidad Central “Marta Abreu” de Las Villas.

** Doctora en Ciencias Jurídicas. Profesora Titular de la Universidad Central “Marta Abreu” de Las Villas.

DESARROLLO

La promulgación de la Constitución de 1976 fue resultado de un proceso en el que se evidenció un alto grado de participación popular. Su elaboración le fue asignada a una comisión redactora, por los máximos órganos estatales y político. El anteproyecto se sometió a discusión pública, de cuya consulta se formularon propuestas que permitieron la modificación de sesenta de sus artículos. Posteriormente se convocó a referendo popular, mediante el voto directo y secreto de todos los cubanos con capacidad electoral, lo que posibilitó su aprobación. El procedimiento de formación propició la participación popular directa en su elaboración, aprobación, divulgación y, sobre todo, en la autorreproducción del consenso respecto al proceso revolucionario, reafirmación de la conciencia política activa de la población respecto a las instituciones populares y sus derechos.¹

Al examinar los preceptos constitucionales que se relacionan con la democracia se evidencian ciertos principios, derechos, tipos de órganos y funciones estatales de contenido democrático. En su primer artículo se establecía que la República de Cuba es un Estado socialista de obreros y campesinos y demás trabajadores manuales e intelectuales. En su artículo 4 se erigía que el poder pertenece al pueblo trabajador y se sostiene la premisa de que ese poder es ejercido por medio de las Asambleas del Poder Popular y demás órganos del Estado, asimismo se expresa la posibilidad del ejercicio directo de la democracia. También se establece en el propio texto que el cumplimiento de la Constitución y de las leyes del Estado constituye la expresión jurídica de las relaciones socialistas de producción y de los intereses y la voluntad del pueblo trabajador.

La Constitución socialista consagró jurídicamente el Sistema de Órganos del Poder Popular y los fundamentos jurídicos de la democracia socialista en Cuba, creando una serie de mecanismos participativos y representativos para el ejercicio del poder del pueblo. Estos mecanismos han sido objeto de constante perfeccionamiento, siendo uno de los momentos más importantes la reforma constitucional de 1992.

El fundamento constitucional de la democracia socialista se encontraba en el mencionado artículo 4 cuando estableció que: "En la República de Cuba todo el poder pertenece al pueblo trabajador que lo ejerce por medio de las Asambleas del Poder popular y demás órganos del Estado que de ellas se derivan, o bien directamente. El poder del pueblo trabajador se sustenta en la firme alianza de la clase obrera con los campesinos

¹ Pérez Hernández, Lissette y Prieto Valdés, Marta, "Reflexiones en torno al carácter normativo de la Constitución", en *Temas de Derecho Constitucional cubano*, Ed. Félix Varela, La Habana, 2002, p. 15.

y las demás capas trabajadoras de la ciudad y del campo, bajo la dirección de la clase obrera”.

La Constitución, sin embargo, no definió ni reguló expresamente la participación política como un derecho específico, como sí lo hizo respecto a otros derechos, tales como, el derecho al trabajo a la salud, a la educación, a dirigir quejas y peticiones, etc., aunque puede inferirse del propio precepto 4 en su primer párrafo cuando dice que el poder del pueblo puede ejercerse por medio de las Asambleas “o bien directamente”, y también de la regulación que hizo de algunos mecanismos de participación que aparecen de manera dispersa en diferentes capítulos referidos a Derechos, Deberes y Garantías Fundamentales, Principios de Organización y Funcionamiento de los Órganos Estatales, Órganos Superiores del Poder Popular, y Sistema electoral.²

Dentro del capítulo sobre Sistema electoral en solo siete artículos se establecieron ciertas regulaciones sobre las características del voto, los sujetos con derecho a votar; el derecho a ser elegido.³Respecto a las formas o mecanismos concretos de participación, la Constitución carecía de un precepto específico que los estableciera expresamente y le otorgara sistematicidad a su regulación.⁴

En la Constitución del 76 la concepción sobre la democracia rebasa la democracia política y abarca la democracia social, enfatizando en esta última. Ello se expresa en las regulaciones que estableció sobre el derecho de igualdad y otros derechos sociales como el de acceder a todos los cargos y empleos del Estado, de la Administración Pública y de la producción y prestación de servicios; el ascenso a todas las jerarquías de las Fuerzas Armadas Revolucionarias y de la Seguridad y Orden interior, según méritos y capacidades; el derecho a salario igual por trabajo igual; el derecho a la enseñanza en todos los niveles; el derecho a la asistencia médica en todas las instituciones hospitalarias; la igualdad de derechos de la mujer y el hombre en lo económico, político, social y familiar; el derecho al trabajo y al descanso; el derecho a la seguridad y a la asistencia social; el derecho a la salud y a la educación gratuitas; etcétera.

La democracia se manifestó además a través de lo regulado en el artículo 66 sobre los principios de organización y funcionamiento del Estado, donde resaltan la elección de los representantes en las Asambleas del Poder Popular; que todos los órganos de poder del Estado y todos los tribunales, son electivos y renovables periódicamente; el ejercicio del

² Ver Artículos 52; 53; 62; 66 de la Constitución de la República de Cuba de 24 de febrero de 1976.

³ Ver Artículos 134 al 140. Estas regulaciones fueron ampliadas con la Reforma constitucional de 1992.

⁴ Esta carencia se mantiene actualmente.

sufragio tanto pasivo como activo; la rendición de cuentas de los elegidos a los electores; la posibilidad de revocación y renovación de estos órganos; la libertad de discusión, el ejercicio de la crítica y autocrítica y la subordinación de la minoría a la mayoría en todos los órganos estatales colegiados. Con estos principios se produce una mayor participación de la población y la toma de decisiones descansa en el consenso y en la unidad de criterios.

El carácter democrático del proyecto socialista también se evidenció en la regulación del Sistema de órganos del Poder popular. La Constitución reconoció a la Asamblea Nacional del Poder Popular un conjunto de facultades, que la situaron como máximo órgano de poder del Estado, competente para acordar reformas de la Constitución, así como para aprobar modificar o derogar leyes, discutir y aprobar los planes económicos, el presupuesto del Estado, el sistema monetario y crediticio. También facultada para elegir al Presidente, Vicepresidente y demás jueces del Tribunal Supremo, al Fiscal General y a los Vicefiscales. Además poseía funciones revocatorias sobre disposiciones normativas dictadas por otros órganos estatales.

Según los preceptos constitucionales, la Asamblea Nacional se componía de diputados elegidos por las Asambleas Municipales del Poder Popular y en sesión convocada se verificaba la validez de la elección de los diputados, y de los electos se elegía al Presidente, Vicepresidente y Secretario de este órgano. Se reconoció el deber de los diputados de desarrollar sus labores en beneficio de los intereses del pueblo, mantener contacto con sus electores, escuchar sus quejas, sugerencias y críticas, explicarles la política del Estado y rendirles, periódicamente, cuenta del cumplimiento de sus funciones.

Es de destacar que para que la Asamblea pudiera celebrar sus sesiones se requería la presencia de más de la mitad del número total de los diputados. Siendo sus sesiones públicas, excepto en el caso en que la propia Asamblea acordara celebrarlas a puertas cerradas por razón de interés de Estado.

También en la Ley suprema se determinó la dirección colegiada del Consejo de Estado, al representar a la Asamblea Nacional entre uno y otro periodo de sesiones, órgano este de carácter representativo y elegible. El Presidente, Primer Vicepresidente, los Vicepresidentes, el Secretario y los demás miembros de este órgano serían elegidos por la Asamblea Nacional.

Gran importancia reviste el reconocimiento de las Asambleas Locales del Poder Popular para ejercer su poder en el territorio; fueron catalogadas constitucionalmente como órganos superiores locales del poder del Estado y se les atribuyó la más alta autoridad para el ejercicio de las funciones estatales en sus respectivas demarcaciones y para el ejercicio de go-

bierno y, a través de los órganos que constituyen, dirigirlas entidades económicas, de producción y de servicios. Para el ejercicio de sus funciones se apoyarían en la iniciativa y amplia participación de la población, actuando en estrecha coordinación con las organizaciones sociales y de masas.

Especial relevancia posee la figura del Delegado en el tema que nos ocupa, al constituir la máxima autoridad en la comunidad y representar los intereses de los electores. Estos están obligados por ley a reunirse como mínimo dos veces en el año con su electorado y rendirles cuenta de su gestión, escuchar sus preocupaciones e inquietudes, a la vez que concentran su labor en la búsqueda de soluciones a los problemas más inmediatos de la población. Los Delegados podían ser revocados por sus electores, durante cualquier momento de su mandato, de no cumplir con sus obligaciones.

La Constitución dedicó un escaso articulado a la regulación del Delegado, ciertamente existía una ley específica reguladora del Sistema Electoral, la que posteriormente a la entrada en vigor de la norma suprema sufrió modificaciones en más de una ocasión. En aquel entonces la figura del Delegado fue paradigma, hoy en día han sido reconocidas, tanto desde el ámbito político como el académico, ciertas insuficiencias en el funcionamiento tanto del Delegado como de otros órganos del poder popular.⁵

⁵ Son numerosas las intervenciones de los máximos dirigentes de la Revolución -algunas reconocidas en la prensa oficial-, y los estudios que se refieren a estas insuficiencias (Raúl Castro Ruz: Discurso pronunciado en la clausura del sexto período Ordinario de Sesiones de la séptima legislatura de la ANPP. 18 de diciembre de 2010, publicado en el Periódico *Juventud Rebelde*. Domingo 19 de diciembre de 2010. Entre los años 1998 y 2001 bajo el rubro de la periodista María Julia Mayoral fueron publicados en el Periódico *Granma* varios artículos sobre deficiencias en el funcionamiento de los órganos del Poder Popular: "Confusiones sobre los Consejos Populares". *Granma*, 10 de julio de 1998; "Asambleas Municipales: una mirada a las debilidades". *Granma*, 14 de enero de 1999; "Gobernar con el espíritu del país". *Granma*, 13 de mayo de 1999; "Prioridad partidista: la atención a las Quejas de la población." *Granma*, 23 de junio de 1999; "El delegado y las asambleas municipales". Entrevista a Ernesto Suárez, Diputado y Secretario de la Asamblea Nacional del Poder Popular. *Granma*, 17 de mayo de 2000; "Una buena gestión abre caminos". *Granma*, 15 de mayo de 2001. Entre los estudios y artículos científicos publicados en Cuba sobre el tema pueden mencionarse: *Participación y desarrollo de los municipios cubanos*. (1989-1991), de Haroldo Dilla; Gerardo González y Ana Vicentelli; *Cultura política y participación popular en Cuba*. (1990), de Haroldo Dilla y Rafael Hernández; *Contradicciones del desarrollo del sistema político cubano contemporáneo*. (1990), de Miguel Limia David y otros; *Nuestro propio camino. Análisis del proceso de rectificación en Cuba*. (1993), de Darío Machado Rodríguez; *Sociedad Civil y participación en Cuba*. (1997), de Miguel Limia David; *Gobernabilidad y democracia. Los órganos del poder popular en Cuba. Reflexiones para un análisis a veinte años de su constitución*. (1997), de Jesús Pastor García Briggs; *Valoración del municipio en la orga-*

Respecto a la conformación de estos órganos estatales se dejó sentado en la Constitución el voto libre, igual y secreto en toda elección y en los referendos; que cada elector tiene derecho a un solo voto; se fija además la igualdad de participación y la edad requerida para el ejercicio del sufragio. La legitimidad del poder político la proporciona la voluntad popular que se autentica a través de los procesos electorales, los que han estado en correspondencia con la evolución histórica del progreso político-social de la nación.

Cuando se habla de democracia en la Constitución de 1976 no se pueden dejar de mencionar sus regulaciones sobre el Sistema Político cubano. Este se integra por varios elementos interrelacionados y cuya actuación se fundamenta en la acción conjunta y coordinada, con influencia en la vida política de la sociedad. Tanto el Partido Comunista, la Unión de Jóvenes Comunistas, el Estado, representado por los Órganos del Poder Popular, y las organizaciones de masas y sociales participan activamente y cada una desde su posición, con sus funciones, atribuciones y responsabilidades en la dirección de la sociedad.

Así el Estado, como institución y eslabón principal del Sistema Político está dotado de prerrogativas representativas y ejecutivas, estas les permiten a los máximos órganos de poder, ejercer el gobierno y dirigir la administración de la sociedad. El Estado se rige por los principios del centralismo democrático y la unidad de poder, por ende el ejercicio de este último le corresponde al pueblo, y todas las funciones estatales expresan los intereses y la voluntad popular.

El Partido Comunista en el texto de 1976 es definido, según el artículo 5, como “vanguardia organizada marxista-leninista de la clase obrera y la fuerza dirigente de la sociedad y del Estado...”, se le reconoce como máximo órgano político dirigente de la sociedad, que organiza, guía, une y orienta al pueblo trabajador, a las organizaciones sociales y al Estado, con la finalidad de la construcción del socialismo. En esta concepción se entendía que el Partido trazaría las directrices fundamentales que guiarían la actividad del Estado, pero sin suplantar ni interferir en sus funciones,

nización del Estado en función de un proyecto de ley de los municipios para la República de Cuba.(1999), de Lissette Pérez Hernández y Marta Prieto Valdés; *La descentralización de las decisiones a favor de los municipios, un reto y una necesidad para los pueblos.* (1998), de Lissette Pérez Hernández y Marta Prieto Valdés; *El municipio cubano actual. Su modelo estatal.*(1998), de Carlos Villabella Armengol; *La participación popular en el proceso de toma de decisiones públicas en el ámbito local comunitario en Cuba. Su régimen jurídico.* (2002), de Mirtha A. del Río Hernández; *El espacio y el límite.* (2009), de Juan Valdés Paz (compendio de estudios del autor sobre sistema político, democracia y participación popular en Cuba); *La descentralización como alternativa a la crisis cubana de los noventa. La revalorización de las relaciones Estado - Mercado.* (2005), de Aimara Hernández Morales; entre otros).

ni realizar tareas o funciones administrativas. Su función esencial se centraría en trazar estrategias para el desarrollo del país y en la labor política e ideológica, de ahí su papel rector. El Partido sería el encargado de dirigir los órganos del Estado mediante la elaboración de directivas generales sobre las cuestiones fundamentales del desarrollo del país.

En la práctica sociopolítica ha habido confusiones respecto a la labor del Partido. En los debates académicos y políticos sobre su papel en la sociedad cubana en ocasiones ha sido catalogado como “el máximo órgano de poder del Estado” en detrimento de la Asamblea Nacional, porque en determinados casos ha suplantado a la administración, ya bien porque se lo ha atribuido a sí mismo como función o porque las administraciones no han sido capaces de realizar las funciones que le corresponden. De cualquier manera la suplantación de funciones entre los órganos estatales y políticos ha sido una problemática realmente existente durante el proceso revolucionario que ha sido reconocida como generadora de disfunciones y deficiencias en el actuar tanto de las instancias estatales como de las partidistas.

El artículo 7 de la Constitución estableció que el Estado reconoce, protege y estimula las organizaciones sociales y de masas que agrupan los distintos sectores de la población para representar sus intereses específicos e incorporarlos a la construcción del socialismo, y que “en sus actividades el Estado se apoya en las organizaciones sociales y de masas”, pero a su vez se les reconoció en ese artículo facultades para cumplir directamente funciones estatales “que conforme a la Constitución y la Ley convengan en asumir”. Esto sin dudas, distorsionó las funciones de este tipo de organizaciones de la sociedad civil, que muchas veces han llegado a suplantar funciones de órganos estatales y administrativos, desatendiendo la representación de los intereses específicos de sus miembros y debilitando su papel en el entramado social.

Independientemente de esto último, es indiscutible el rol que les corresponde desempeñar a las organizaciones sociales y de masas en un sistema democrático, al constituirse por la participación e integración popular y disponer de canales efectivos para la defensa de los intereses concretos de los distintos sectores de la población agrupados en ellas.

El carácter democrático de la Constitución del 76 también se puso de manifiesto en las regulaciones del Sistema Económico. Se instituyó el sistema de economía basado en la propiedad socialista de todo el pueblo sobre los medios de producción y en la supresión de la explotación del hombre por el hombre. También se reguló la planificación de la economía, la que sería determinada mediante un plan y en su elaboración y ejecución se concibió la participación activa y consciente de los trabajadores de todas las ramas de la economía y de las demás esferas de la vida social. En el espíritu del constituyente revolucionario estuvo posibilitar

el desarrollo económico como base para el fortalecimiento del sistema socialista y la satisfacción de las necesidades materiales y espirituales de la sociedad y de sus miembros; sin embargo, la absolutización de la propiedad estatal como forma de propiedad socialista acarreó grandes dificultades para la consolidación de las relaciones de producción socialistas y para el desarrollo económico del país.

En materia democrática especial relevancia tuvo la regulación constitucional de los derechos fundamentales-en los que se sobreponen los sociales y económicos por encima de otros derechos- como premisas indispensables para el desenvolvimiento y dignificación del ser humano en la sociedad. Este enfoque con el que fue construida la dogmática constitucional cubana hace que se proyecte en su lectura formal una mayor preocupación legitimadora por el hombre socialmente insertado, por su integración sociocultural y económica, lo que brinda un mayor peso dentro del espectro total a estos derechos: "la legalidad socialista se esfuerza ante todo por garantizar el bienestar colectivo sobre los valores de la igualdad."⁶

Otra regulación constitucional de contenido democrático es la que se realizó sobre los Tribunales y la Fiscalía. Se reconoció que la función de impartir justicia dimana del pueblo y es ejercida a nombre de este por el Tribunal Supremo Popular y los demás tribunales que la ley instituye. Se estableció que los jueces, en su función de impartir justicia, son independientes y no deben obediencia más que a la ley y que todos los tribunales funcionan de manera colegiada, estando integrados por jueces profesionales y legos, reconociendo la prioridad de estos últimos por la importancia social que revisten. Tanto los jueces como los fiscales son elegidos.

Con la Cláusula de Reforma se afianzó la democracia socialista al establecerse mecanismos para la salvaguarda de las conquistas del pueblo contenidas en el texto constitucional. En el artículo 141 se estableció que solo podía ser reformada, total o parcialmente, por la Asamblea Nacional del Poder Popular mediante acuerdo adoptado, en votación nominal, por una mayoría no inferior a las dos terceras partes del número total de sus integrantes. En caso de tratarse de una reforma total, de una modificación de las atribuciones e integración de la Asamblea Nacional o del Consejo de Estado, o a derechos y deberes consagrados en la Constitución se requería, además, el voto de los ciudadanos con derecho electoral en referendo convocado por la propia Asamblea. Así, la Cláusula de Reforma constituyó el mecanismo de adaptación del texto constitucional a la realidad cambiante y a la vez la válvula de seguridad,

⁶ Villabella Armengol, C.: "Los derechos humanos. Consideraciones teóricas de su legitimación en la Constitución cubana." En *Temas de Derecho Constitucional Cubano*. Editorial Félix Varela, La Habana, 2002, p. 170 y 171.

el mecanismo de defensa para salvaguardar la obra del constituyente, su legado histórico.⁷

Como puede apreciarse, después de la institucionalización de 1976 y la creación del Sistema de órganos del Poder Popular, la estructura estatal cubana yace en principios democráticos. La concepción de la democracia que establece la Constitución descansa en los derechos de la mayoría, de la colectividad, por lo que es evidente la importancia que se le atribuye a la acción pública, reconociendo al pueblo como actor político del poder. En el contenido del texto constitucional se establecieron formas de participación, algunos mecanismos para la toma de decisiones, los derechos fundamentales con preeminencia de los de carácter social y económico, y se instituyeron los Órganos del Poder Popular encaminados a propiciar una mayor descentralización del poder estatal y mayor eficiencia en la acción gubernamental.

La Reforma Constitucional de 1992

Con la reforma de 1992 se implementaron cambios esenciales en el sistema institucional encaminados a propiciar la profundización democrática, ante la necesidad de hacer más representativas las instituciones estatales y buscar nuevas formas para implementar la participación ciudadana. Se reafirmaron los valores de justicia social, soberanía e independencia nacional, entre otros.

Al analizarse el texto resultante de la reforma, se aprecia que los postulados constitucionales reafirman el carácter democrático del Estado. En el artículo 1 se deja sentado que Cuba es una República democrática y que el Estado está organizado con todos y para el bien de todos. En ese mismo precepto se declaran los valores superiores de libertad política, justicia social, solidaridad humana y bienestar individual y colectivo que inspiran y fundamentan el Ordenamiento jurídico. Posteriormente en su artículo 3 se establece que en la República de Cuba la soberanía reside en el pueblo, del cual dimana todo el poder del Estado. Ese poder es ejercido directamente o por medio de las Asambleas del Poder Popular y demás órganos que de ella se derivan. Es evidente la presencia de democracia participativa, al establecerse su ejercicio directo; y representativa cuando es ejercida mediante los órganos representativos. Esa participación a la que se refiere es la forma expedita para el ejercicio del poder, el que es atribuido al pueblo, al residir en él la soberanía. Este artículo 3

⁷ Méndez López, J. y Cutié Mustelir, D.: "La Constitución Cubana de 1976. Pasado, Presente y Futuro", en CD Homenaje a la Constitución en su XXX Aniversario, 2006, p. 7.

es el principal fundamento constitucional de la democracia socialista desde la reforma.

El Sistema Político no sufre modificaciones en cuanto a su esencia, aunque se establecen importantes preceptos que profundizan su carácter democrático, como el que reconoce el Estado laico y determina la no discriminación por motivos religiosos. Se conserva la ideología marxista-leninista con énfasis en la educación de las nuevas generaciones. En el artículo 5 se incorpora la esencia martiana del Partido Comunista de Cuba y es ampliada su concepción al considerarse como partido de la nación cubana y no de unas clases en particular.

La regulación de las organizaciones sociales y de masas fue más acertada al ser suprimida la facultad que le reconocía el texto del 76 para cumplir funciones estatales, que desvirtuaban su esencia. Con la reforma se establece claramente que el papel de estas organizaciones es representar los intereses específicos de los distintos sectores de la población e incorporarlos a las tareas de la edificación, consolidación y defensa de la sociedad socialista.

Respecto al Sistema Económico se buscan formas alternativas para el desarrollo de la economía y con ellas la inserción del país en una economía de mercado. Es diversificado el régimen de propiedad; las formas establecidas anteriormente sufren transformaciones sustanciales, ejemplo de ello lo constituye el artículo 15, en el que es suprimido el carácter irreversible de la propiedad estatal socialista de todo el pueblo y esta coexiste entre las demás formas de propiedad. Se abre paso a la inversión extranjera, instituyéndose su reconocimiento constitucional en el artículo 23, la propiedad de las empresas mixtas, sociedades y asociaciones económicas. Es cuestionable la reforma efectuada, pues no fueron reguladas todas las formas de propiedad existentes desde aquellos momentos en la sociedad cubana, como por ejemplo, las cooperativas no agropecuarias y la pequeña propiedad privada.

Sobre los derechos, las modificaciones fueron escasas, solo se incluye un capítulo referente a la extranjería, en el cual se establecen los derechos y deberes de los extranjeros residentes en el territorio nacional, equiparándolos a los cubanos en cuanto a sudisfrute, con la excepción de los derechos políticos. El reconocimiento era loable y estaba a tono con el desarrollo de la inversión extranjera en Cuba y con el fomento del turismo que comenzaba a impulsarse por aquellos años.

Con la reforma se establecen los postulados para el proceso de descentralización del Estado en su gestión, aparecen contemplados en el texto constitucional nuevos órganos estatales: el Consejo de Defensa Nacional (artículo 101), los Consejos Populares (artículo 104) y los Consejos de la Administración en sustitución de los Comités Ejecutivos (artículo 103).

Para fortalecer el papel del Delegado se crean los Consejos Populares, los que fungen como instancias de control y fiscalización estatal de la actividad del gobierno. Su formación se establece a partir de la integración colegiada entre los delegados de base, representantes de las organizaciones de masas y directivos de las unidades económicas y de servicios, todos ellos de la localidad.

Importantes modificaciones se establecieron al Sistema electoral, ampliándose las regulaciones contenidas en los artículos 134 al 140 del texto original con preceptos de mayor contenido democrático, pero aún con ciertas limitaciones. El artículo 131 del texto reformado establece que: "Todos los ciudadanos, con capacidad legal para ello tienen derecho a intervenir en la dirección del Estado, bien directamente o por medio 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. Cada elector tiene derecho a un solo voto."

En este artículo si bien se prevé el derecho a participar en la dirección del Estado, su alcance es limitado, si tenemos en cuenta que reduce la participación a la elección de los representantes, es decir, al derecho al sufragio, sin referirse a otras relaciones jurídico- políticas como el control de los representantes y la toma de decisiones públicas. La intervención en la dirección del Estado se reduce al derecho a participar en elecciones periódicas y referendos populares. El propio hecho de que se regule dentro del capítulo sobre Sistema electoral, -la participación no está establecida en ningún otro artículo-, está restringiendo el derecho de participación a esta esfera, que es una de las relaciones jurídicas de carácter político en la que debe intervenir el ciudadano, pero no la única. De ahí que, desde el punto de vista jurídico formal el precepto constitucional resulta estrecho y reducido en relación con la concepción política y la expresión real de la participación popular en la teoría y la práctica sociopolítica del proyecto socialista.

Otras de las reformas de contenido democrático es el establecimiento de la elección directa de los diputados a la Asamblea Nacional del Poder Popular y de los delegados a las Asambleas Provinciales, la nominación directa de candidatos por los electores en el nivel local, la nominación indirecta en otros niveles, donde los candidatos son propuestos por representantes de organizaciones sociales y de masas. Se mantuvieron muchas cuestiones ya establecidas como la rendición de cuenta de los elegidos ante sus electores y la posibilidad de revocación.

Muy discutido ha sido el procedimiento utilizado para realizar esta reforma constitucional; las opiniones son diversas, con predominio de aquellas que expresan que el procedimiento que se siguió fue el establecido en la cláusula de reforma del texto de 1976, frente a la opinión de

que dicho procedimiento fue vulnerado. Para los primeros se seguían las pautas de la democracia, para los segundos se habla de un atentado a la democracia; al respeto salen a luz dos tendencias muy relacionadas con las opiniones antes expuestas.⁸

Una tendencia que considera que la reforma requería como requisito adicional la práctica de referendo popular, debido a la dimensión y significado de los contenidos que fueron modificados, si se tiene en cuenta que queda establecida la regulación del “estado de emergencia”, el que puede acarrear varias consecuencias en el ejercicio de la democracia, así como en los derechos. También las reformas efectuadas al Sistema Político en cuanto a la declaración del carácter laico del Estado; las de incidencia en el Sistema Electoral al ampliarse el derecho electoral y el de participación política. Además, de gran repercusión fueron los cambios introducidos en las formas de propiedad, fundamentalmente en la propiedad estatal.⁹

La otra tendencia esgrime que la reforma no requería de referendo popular y que se realizó conforme al procedimiento establecido en la Constitución, requiriendo solo el voto cualificado de los diputados que conforman la Asamblea Nacional, pues no se trataba de una reforma total, ni los contenidos modificados estaban comprendidos dentro de las materias especialmente protegidas; la reforma estaba encaminada a perfeccionar el sistema democrático en Cuba y a la realización de los altos ideales de justicia social que se requiere para la plenitud de la dignidad humana presentes en el proyecto social cubano.¹⁰ Esta fue la posición que se asumió para llevar a cabo dicha modificación, sin embargo, la regulación del Estado Excepcional como bien se analiza en la primera tendencia, tiene una gran incidencia en la regulación y ejercicio de los derechos ciudadanos, al limitarse estos en determinadas circunstancias, y también con una gran incidencia en la democracia, al concentrarse el poder en un solo órgano: el Consejo de Defensa Nacional.

La reforma constitucional de 1992 introdujo transformaciones encaminadas a delimitar las funciones del Estado, el gobierno y la administración de justicia. Estas mayormente se encaminaron a reconocerle funciones y poder a los ciudadanos y sobre todo a los órganos locales. Se promueven las condiciones para la elección de los jueces, las elecciones directas para conformar las Asambleas y se crean los Consejos Populares. Estas ofrecieron nuevas vías para la participación popular, el

⁸ Pérez Milán F.: “Motivos para una Reforma.”, en *Revista Cubana de Derecho* No. 7, 1992, Unión Nacional de Juristas de Cuba, La Habana, pp. 3-7.

⁹ Méndez López, J. y Cutié Mustelir, D.: *op. cit.*, pp. 9 y 10.

¹⁰ Ídem.

ejercicio de la representatividad de los órganos estatales y la descentralización del poder.

La Reforma Constitucional de 2002

En el año 2002, después de tres intensas jornadas de debates parlamentarios, la Asamblea Nacional del Poder Popular modificó en parte tres artículos de la Constitución cubana, teniendo lugar la Ley de Reforma Constitucional de 28 de junio de 2002, la que fue aprobada por unanimidad de los miembros del Parlamento cubano, siguiendo el requisito de mayoría cualificada de votos establecido en la Constitución.

La modificación efectuada respondió a la iniciativa legislativa presentada por las Direcciones Nacionales de las organizaciones sociales y de masas, haciendo uso de sus derechos. Estas presentaron a la Asamblea Nacional un proyecto de reforma constitucional, en el que se dejaba sentado de forma expresa el carácter irrevocable del socialismo en Cuba, dicha propuesta respondía a las constantes manifestaciones agresivas e injerencistas efectuadas por parte del Gobierno y el Presidente de los Estados Unidos contra la Isla.

Para reafirmar la modificación constitucional se llevaron a cabo en todo el país actos y marchas de apoyo popular, y se suscribió públicamente por parte de los ciudadanos con derecho electoral, mediante firmas del 99,37% de la población con derecho al sufragio. Este proceso ha sido calificado como un plebiscito.

Los artículos reformados del texto constitucional fueron el 3, en el que se añade un último párrafo, mediante el que se ratifica el carácter irrevocable del socialismo. Es evidente que se protegen valores y principios tales como la justicia social, la participación popular, la democracia, la igualdad, quedando de forma manifiesta la incompatibilidad con el capitalismo. Desde el orden constitucional se busca la protección del modelo socialista, en el que impere el desarrollo con equidad y la conjugación de los intereses colectivos y los individuales.

También se agrega al artículo 11, la condición del Estado cubano de no negociar las relaciones económicas, diplomáticas y políticas bajo agresión, amenaza o coerción de potencia extranjera. Esta modificación se realiza con apego a los valores históricos de la nación cubana y a su idiosincrasia, respaldando la independencia y soberanía nacional.

Y la última modificación, que viene a resguardar las anteriores, es la que se realiza al artículo 137 de la Constitución: *la cláusula de reforma*; con esta se fortalece lo estipulado en el texto original, sobre la posibilidad de reformar el texto constitucional, al declararse la imposibilidad de modificar la esencia socialista del régimen cubano, es decir, el sistema político,

económico y social, también es suprimida la posibilidad de reforma total de la Constitución, si esta implica menoscabo.

En esta modificación a la Constitución, la participación popular se manifiesta en el hecho de que la iniciativa surge de las organizaciones sociales y de masas en representación del pueblo, y este último, en un proceso plebiscitario tiene la facultad de firmar o no a favor de las reformas. Así, la Asamblea Nacional como máximo órgano de Poder del Estado, de forma unánime, a través de las facultades que le son conferidas en el propio texto, es quien aprueba la Reforma. En estas se declara la necesidad del socialismo para el ejercicio de la democracia, así como la libertad y soberanía del Estado cubano para el desarrollo de sus funciones.

Conclusiones

La Constitución socialista de la República de Cuba aprobada en el año 1976 fue un paso significativo en la institucionalización del Estado, la sociedad y el proyecto socialista iniciado el 1ro. de enero de 1959. Puso final al llamado periodo de provisionalidad, estableciendo el Sistema de órganos del Poder popular y las bases jurídico-constitucionales del Estado y la democracia socialista.

Si bien tuvo una fuerte influencia del entonces campo socialista y sus concepciones democráticas, sus preceptos fueron continuidad del constitucionalismo cubano más genuino y avanzado y puede ser considerada como la Constitución precursora del Nuevo constitucionalismo Latinoamericano encabezado en la actualidad por las Constituciones de Venezuela, Bolivia y Ecuador.

La concepción de la democracia seguida por la Constitución de 1976, y mantenida en las reformas de 1992 y 2002 se funda en los principios de igualdad, soberanía popular, independencia nacional, interés social, entre otros. Contiene preceptos avanzados sobre los derechos sociales y establece importantes vías y mecanismos jurídicos para la participación del pueblo en el ejercicio del poder.

Hoy la sociedad cubana tiene ante sí el reto de asumir la actualización de su Constitución socialista acorde con las nuevas realidades, manteniendo y perfeccionado las conquistas alcanzadas en materia de democracia por el texto original de 1976 y sus posteriores reformas.

El poder popular cubano luego de 40 años de su constitucionalización

LISSETTE PÉREZ HERNÁNDEZ*

El gobierno ha de nacer del país. El espíritu del gobierno ha de ser el del país. La forma del gobierno ha de avenirse a la constitución propia del país. El gobierno no es más que el equilibrio de los elementos naturales del país¹.

Algunas notas introductorias

Los 40 años de una Constitución pueden parecer muchos años para algunos, mientras para otros podrían ser pocos. No existe patrón temporal que permita calificar de actual o envejecido a un texto de esta naturaleza, ciertamente tanto para la teoría como para la práctica puede ser poco y mucho condicionado por las motivaciones y el prisma a través del cual se analice. Podrá considerarse poco, en comparación con otras constituciones que mantienen vigencia después de más de tres siglos de promulgadas, o también teniendo en consideración la necesaria perdurabilidad de los preceptos constitucionales en pos del equilibrio y estabilidad socio política de un país. De igual forma pueden considerarse muchos años, sobre la base de la técnica de su redacción y la incapacidad real de adaptarse a los cambios que enfrenta la sociedad en un momento concreto.

De todas formas, cuarenta años es edad de reflexión, madurez y recuento. Con ese presupuesto como punto de partida se impone una parada para el análisis. Aunque se necesitaron 17 años para madurar las condiciones que propiciaran su gestación, la Constitución cubana ha sido parte de la vorágine misma que significa una revolución, como reservorio de los ajustes propios de una sociedad que se cambia a sí misma, y hoy, aunque muchos de sus contenidos y sobre todo de su esencia deben perdurar, está demandando modificaciones importantes.

* Doctora en Ciencias Jurídicas. Profesora Titular de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Habana

¹ MARTÍ PÉREZ, José, Nuestra América I, Obras Completas, vol. 6, p. 17, Edición digital de las Obras Completas, Centro de Estudios Martianos y Fundación KARISMA, La Habana, s/f.

Ajustándonos al objetivo de este trabajo, en tiempos de actualizaciones, modificaciones, transformaciones e innovaciones institucionales, quisiera centrar la atención del análisis constitucional en el Poder Popular, padre institucionalizado de la revolución en estos 40 años.

Hace un tiempo, en un colectivo que debatía científicamente los aciertos y desaciertos constitucionales en Cuba, sin querer, convertí en centro del debate, una tesis que en aquel momento no fue íntegramente compartida: “lo que va a trascender de la Constitución cubana de 1976 será el tino con que fue diseñado el Poder Popular”. Realmente en esa ocasión, el debate giró en torno a los problemas que enfrenta en la cotidianidad el funcionamiento del Poder Popular, se planteaba: “¿cómo puede estar diseñado bien, algo que funciona mal?” La polémica se centraba en las dicotomías y paradojas existentes entre institucionalización e institucionalidad, que hoy día, en mi opinión, continúan siendo el talón de Aquiles constitucional en Cuba, talón porque constituye la base esencial del fuerte entramado jurídico político del país, y precisamente de Aquiles, por la sensibilidad y trascendencia que puede suponer su quiebre, capaz incluso por su importancia, de desmoronar la esencia de la institucionalización revolucionaria. Lo que abrigaba el planteamiento que motivó el debate comentado, fue y sigue siendo convicción democrática profunda que fundamenta un compromiso invulnerable con el *populus*, destinatario indiscutible de la concepción originaria del Poder Popular en Cuba. Por ello, la tesis defendida continúa siendo precisamente, que el Poder Popular es la mayor conquista de la revolución cubana, teniendo en cuenta que a diferencia de lo que sucede en otras latitudes, a contra pelo de doctrinas, antecedentes y regulaciones constitucionales clásicas, en Cuba el Estado fue registrado con nombre y apellido: Poder Popular, motivo por el cual, con la promulgación en 1976² de la Constitución, el Poder Popular se convirtió jurídicamente en el “Estado revolucionario.” De aquel encuentro, quedó latente una interrogante que servirá de guía al análisis que sigue: ¿las disfuncionalidades del Poder Popular son resultado del diseño formulado constitucionalmente?

Desentrañando un contenido

El poder se persigue, se alcanza, se detenta, se ejerce, se pierde. En cualquier caso sus propósitos se declaran, se regulan, se ejecutan y también se perciben por sus destinatarios, de manera que cualquier evaluación sobre el desempeño del poder responde a parámetros formales y

² Constitución de la República de Cuba de 1976, publicada en la Gaceta Oficial de la República de Cuba, Edición Especial No. 2, de 24 de febrero de 1976.

materiales que interactúan como condicionantes recíprocos, y de forma esencial manifiestan posturas determinadas en relación con quiénes son los que detentan el poder, con cuáles son los objetivos que se persiguen, unido a cómo se controla el poder, por quiénes y si se satisfacen o no las expectativas ciudadanas.

Intentando aplicar esa fórmula al Poder Popular en Cuba para encontrar las respuestas que permitan una valoración luego de 40 años, se nos presentan tres dimensiones diferentes para el análisis: una en torno a sus fundamentos filosóficos e históricos, otra relacionada con su diseño jurídico formal y una tercera, la más polémica, vinculada con su puesta en práctica, es decir, su funcionamiento real. Con esa lógica como base, aspiramos a desentrañar su contenido esencial.

Los fundamentos filosóficos e históricos del Poder Popular en Cuba

Resulta opinión generalizada que el análisis constitucional de cualquier institución normativa o de su funcionamiento jurídico, tiene referentes indispensables en los fundamentos filosóficos, ideológicos, políticos e históricos que apoyan su diseño normativo. Conforme a ello, el Poder Popular en Cuba se erige sobre la base de cimientos que de forma armónica y coherente permiten explicar su esencia, entre los que cabe destacar, las conquistas populares de más de cien años de tradiciones combativas, heroísmo y sacrificio,³ la concepción unitaria del poder, la democracia socialista y la soberanía popular como principios constitucionales.

La unidad de poder fue constitucionalizada como principio en el año 1976. El entonces artículo 66 constitucional lo regulaba, acompañado de la democracia socialista y del centralismo democrático, estableciendo que a través de ellos los órganos del estado “se integran, funcionan y desarrollan su actividad”.

Con la reforma constitucional del año 1992⁴ desapareció del mencionado artículo (hoy artículo 68), la regulación expresa tanto de la unidad de poder como del centralismo democrático, aunque las formas reguladas en 1976, a través de las cuales se manifiestan esos principios de conjunto, permanecieron sin modificaciones esenciales, salvo en el caso del otrora inciso f) que regulaba la doble subordinación, que al desaparecer reforzó formalmente el carácter superior del órgano representativo y consolidó con ello el espíritu de la unidad de poder.

³ Ver: Preámbulo Constitución cubana de 1976, modificada por el Acuerdo N° V-74 de la Asamblea Nacional del Poder Popular, por el que se aprobó la Ley de Reforma Constitucional del 26 de junio de 2002, publicada en la Gaceta Oficial de la República de Cuba, Edición Extraordinaria No. 3, de 31 de enero de 2003.

⁴ Ley de Reforma Constitucional, de 12 de julio de 1992, publicada en la Gaceta Oficial de la República No. 6, de 13 de julio de 1992.

En su reflejo legislativo la concepción sobre la unidad de poder en Cuba discurre sobre el poder soberano e indivisible atribuido constitucionalmente al pueblo⁵, expresado principalmente a través del carácter superior que tienen los órganos representativos en cada una de las divisiones político administrativas; la subordinación a las Asambleas del resto de los órganos, en especial de los que tienen funciones administrativas, y por el carácter de órgano supremo del poder del Estado de la Asamblea Nacional del Poder Popular, en tanto representa los intereses de todos.

La Constitución cubana al concebir la unidad de poder y los postulados que de este principio se derivan, refleja una concepción roussoniana del poder conforme a la cual, los electores al elegir a sus representantes, no enajenan su voluntad, ni delegan la soberanía. En apretada síntesis el contenido del principio de la unidad de poder regulado constitucionalmente, puede resumirse a través de los presupuestos relacionados a continuación:

- El órgano supremo del poder del Estado es la Asamblea Nacional del Poder Popular que representa y expresa la voluntad soberana de todo el pueblo. Todos los órganos directa o indirectamente le rinden cuentas.
- El poder está unido porque el pueblo es el soberano y de él dimana todo el poder del Estado, de ahí que el poder se apellide popular.
- Los órganos superiores de poder en cada división político-administrativa son los órganos representativos, de manera que los órganos que tienen funciones administrativas, se le subordinan y le rinden cuentas.
- Los distintos tipos de órganos que conforman el Estado cubano tienen funciones diferenciadas, reguladas por normas jurídicas.
- Entre las distintas funciones que se les atribuye a los órganos, se regulan las que tienen como objetivo el control entre los mismos, a todos los niveles, tanto de forma horizontal, como vertical.
- El control funcional refuerza su carácter democrático adjudicándosele también de forma externa y vertical, a las masas populares.

El reconocimiento de la unidad de poder como principio, significa una ruptura importante con una concepción del poder constitucionalmente enraizada, que defiende la división como garantía democrática y mecanismo de control y ha diseñado como consecuencia lógica la estructura estatal a partir de determinados tipos de órganos y sus funciones

⁵ Ver: Artículo 3 de la Constitución de la República de Cuba, publicada en la Gaceta Oficial de la República de Cuba, Edición Extraordinaria No. 3, de 31 de enero de 2003.

respectivas, entiéndase como tal la clásica distribución del “poder” entre los llamados órganos legislativos, ejecutivos y judiciales.

Cuba optó como fundamento por una concepción filosófica o teoría sociojurídica diferente, que no modifica la esencia y estructura del Estado, no se opone a la distribución de funciones entre los órganos, ni al control que entre los mismos debe darse. Le concede unidad al poder en virtud de la fortaleza que supone para el poder público, la coordinación y armonía de la acción estatal.

Como es usual, para la comprensión real del carácter consustancial al Estado que encierra el poder, es preciso analizar los fines democráticos que se develan a través del análisis del texto constitucional. Una nota que singulariza el diseño jurídico democrático del Poder Popular en Cuba, descansa en la concepción de la participación ciudadana, que con umbral en la soberanía popular no se concreta jurídicamente con exclusividad en las elecciones de los representantes, se acentúa por medio de las distintas vías a través de las cuales se regula constitucionalmente el control popular del poder.

Los fundamentos democráticos en Cuba tienen además como referente las ideas martianas, las que proponen metodológicamente un hilo conductor que a través de la interconexión de las categorías, pueblo, ciudadano, república, patria y nación, sobre la base de concepciones independentistas, pueden legitimar políticamente el ejercicio del poder público de forma directa.

Respecto a ello, buscando en los antecedentes más remotos de la Constitución, es fácil percibir la confianza de Martí en la pujanza de los pueblos: “Los pueblos han crecido, y se sienten ya fuertes; un anhelo de derecho, una capacidad para ejercerlo, una determinación unánime para lograrlo se notan en todos los lugares de la tierra: magnífica portada abren los hombres a la época que nace”⁶. “Lo que un grupo ambiciona, cae. Perdura, lo que un pueblo quiere”⁷. “La voluntad de todos, pacíficamente expresada: he aquí el germen generador de las repúblicas.”⁸

Como se aprecia, la participación política conforme a los fundamentos descritos, constituye una vía por excelencia para el fortalecimiento de los procesos democráticos a través de la intervención ciudadana en la

⁶ MARTÍ PÉREZ, JOSÉ, *Carta de Nueva York*, Tomo N° 9, p. 64, En: Edición digital de las Obras Completas, Centro de Estudios Martianos y Fundación KARISMA, La Habana, s/f.

⁷ MARTÍ PÉREZ, JOSÉ, *El Partido Revolucionario Cubano*, Tomo N° 1, p. 366, En: Edición digital de las Obras Completas, Centro de Estudios Martianos y Fundación KARISMA, La Habana, s/f.

⁸ MARTÍ PÉREZ, JOSÉ, *Catecismo Democrático*, Tomo N° 8., p. 54, En: Edición digital de las Obras Completas, Centro de Estudios Martianos y Fundación KARISMA, La Habana, s/f

conformación del gobierno, en el control popular del mismo, y por último y de forma particularmente destacada en la implicación y el compromiso de la ciudadanía con los procesos decisionales como partes de la propia gestión gubernativa. “¿Con qué menos se ha de pagar la libertad augusta, fuente de los goces más durables de la vida, que con la asistencia puntual a las asambleas donde se regula su ejercicio? y concluye: El que deje de vigilarla, merece perderla⁹.

En coherencia con lo señalado, como fundador del Partido Revolucionario Cubano, Martí destaca como favorable que en la concepción estructural del Partido, se encuentre en la cima un Delegado electo, persona en la que quienes elegirían, depositarían su confianza. Al respecto señaló: “el oficio de Delegado con que mi pueblo libre me honra, ... porque nace de aquella democracia que consiste más en permitir a todos la expresión justa, que en aspirar sin medida; porque viene del deseo de construir la patria desde su raíz de modo que su independencia nominal sea efectiva y durable,”¹⁰ concepción martiana que situamos en la génesis de la importancia que se le concede al delegado en la regulación constitucional del sistema del Poder Popular cubano.

El diseño del Poder Popular, sin obviar los elementos identitarios que lo definen; tiene además claros fundamentos de inspiración en la Francia revolucionaria, sobre todo de aquellos que continúan siendo temas pendientes para la humanidad. La expresión de soberanía popular, con fuerte mandato imperativo, en especial en el nivel territorial de base va de la mano con instituciones coherentes con ese postulado: la elección de los representantes, la rendición de cuentas obligatoria de los elegidos y funcionarios, así como, con el control popular que puede llegar hasta la revocación de mandato, de aquellos que no cumplan con las expectativas que motivaron su elección.

Es propio del constitucionalismo moderno, que la democracia como categoría científica se complemente además en su análisis, con otras no menos importantes como son los principios de descentralización y de autonomía. En los procesos de perfeccionamiento y reforma estatal en muchas partes, suelen ser ambos indicadores recurrentes en pos del perfeccionamiento democrático, lo que demanda una parada obligatoria. La descentralización tiene bien definida una arista de análisis (también tiene otras), debe ser tenida en cuenta como necesidad para alcanzar un funcionamiento más participativo, en la medida que puede propiciar la decisión más popular y articular el Estado en su estructura y funcio-

⁹ *Ibidem*, p. 465.

¹⁰ MARTÍ PÉREZ, José, *A los Presidentes de los cuerpos de consejo de Key West, Tampa y Nueva York*, 9 de mayo de 1892, Tomo N^o 1. p. 438. En: Edición digital de las Obras Completas, Centro de Estudios Martianos y Fundación KARISMA, La Habana, s/f.

namiento mismo desde abajo, donde los municipios y las localidades jueguen un rol activo, real y fundamental en el diseño y ejecución de políticas públicas.

En el caso particular cubano, el principio de centralización se reconoció expresamente en la Constitución de 1976, en comunión con la democracia socialista, como centralismo democrático, y desde esa fecha fue tenido en cuenta como uno de los principios de organización y funcionamiento del Estado. Con la reforma constitucional de 1992, sigue perfilándose como decíamos antes, a través de los algunos de los elementos que conforman la democracia socialista, (artículo 68), en particular se aprecia a través de incisos que regulan que las disposiciones de los órganos superiores son obligatorias para los inferiores; que los órganos estatales inferiores responden ante los superiores y les rinden cuenta de su gestión, así como, que en todos los órganos estatales colegiados rige la subordinación de la minoría a la mayoría.

Puede considerarse un complemento de lo anterior, la regulación constitucional del Municipio a partir del año 1992, ente territorial que resultó definido como la sociedad local, con personalidad jurídica a todos los efectos legales..., con capacidad para satisfacer las necesidades mínimas locales.¹¹ Desde la cuota de autonomía que conlleva su texto, este precepto fortalece el contenido democrático del centralismo regulado, y convoca a un necesario equilibrio entre centralización y descentralización.

La descentralización así concebida puede ser cimiento de una democracia de características más participativas y propiciar mayor relación entre la sociedad civil y el sistema político. Perfeccionar este particular exige una estrategia de coordinación entre la descentralización y la participación ciudadana, a través de la cual el cumplimiento de las responsabilidades concurrentes se logre mediante la formulación conjunta de objetivos y compromisos comunes, se logre una consecuente delegación de autoridad en instancias institucionales adecuadas y se establezcan relaciones de colaboración intermunicipal.

A tono con lo anteriormente analizado, escribió José Martí: “Una de las bases del buen gobierno, y de las garantías de satisfacción entre los que contribuyen a él, es la de la independencia interior de sus organizaciones, ajustables, así a lo particular y local, en todo aquello en que ni en espíritu ni en métodos choque con los fines precisos para que las organizaciones están constituidas. Pero del mismo modo es necesario que esta

¹¹ Ver: Artículo 102 de la Constitución de la República de Cuba, publicada en la Gaceta Oficial de la República de Cuba, Edición Extraordinaria No. 3, de 31 de enero de 2003.

independencia no llegue a perturbar o debilitar con reglas contradictorias sus fines y medios de acción"¹².

El diseño jurídico formal del Poder Popular

En Cuba el diseño del Poder Popular de forma genuina y auténtica, fue el fruto de un proceso de institucionalización que durante década y media, sentó las bases para formalizar la Revolución en el poder, creó una estructura estatal socialista, ordenó jurídicamente la democracia socialista desde la participación política como ejercicio directo de su realización, aplicó la división político-administrativa y transformó gradualmente la estructura organizativa y funcional del Estado.

El Poder Popular se concibió como la expresión estatal de un nuevo tipo de relaciones entre el Estado y los individuos, que tiene como punto de partida la regulación de la soberanía popular, conforme lo establece el artículo 3 constitucional, de tal forma que del pueblo dimane el poder del Estado, que puede ser ejercido directamente o por medio de las Asambleas del Poder Popular y demás órganos del Estado que de ellas se derivan. Se estructura en dos niveles, uno superior y otro local.

En el nivel superior conforman el Poder Popular la Asamblea Nacional del Poder Popular, el Consejo de Estado, órgano responsable ante la Asamblea, que la representa entre uno y otro período de sesiones, y le rinde cuenta de todas sus actividades; conformado por 31 miembros elegidos por los diputados, del seno de la Asamblea; el Consejo de Ministros, máximo órgano ejecutivo y administrativo, que constituye el gobierno de la República, responsable también ante la Asamblea que le rinde cuenta de todas sus actividades periódicamente y el Consejo de Defensa Nacional que se constituye y prepara desde tiempo de paz para dirigir el país en las situaciones excepcionales. Desde el año 2009, de conformidad con la Ley 107¹³, la Asamblea Nacional del Poder Popular creó la Contraloría General de la República, como un órgano estatal, que se le subordina jerárquicamente, al igual que al Consejo de Estado.

Se subordinan también a la Asamblea Nacional del Poder Popular los tribunales, regulados como un sistema de órganos estatales, estructurados con independencia funcional. El Presidente y los Vicepresidentes, los Presidentes y demás jueces profesionales que deben integrar las Salas

¹² MARTÍ PÉREZ, JOSÉ, "A Los Presidentes de los Clubs del Partido Revolucionario Cubano. En el Cuerpo de Consejo de Key West", Tomo N° 1, p. 443, En: Edición digital de las Obras Completas, Centro de Estudios Martianos y Fundación KARISMA, La Habana, s/f.

¹³ Ley N° 107 "De la Contraloría General de la República de Cuba", publicada en la Gaceta Oficial, Edición Extraordinaria, 14 de agosto de 2009, Año CVII, Sitio Web: <http://www.gacetaoficial.cu/> Número 29 – Distribución gratuita en soporte digital Página 165.

del Tribunal Supremo Popular, son elegidos sin sujeción a término de mandato por la Asamblea Nacional del Poder Popular. Los Presidentes, Vicepresidentes, Presidentes de Sala y demás jueces profesionales de los Tribunales Provinciales y Municipales Populares, son elegidos sin sujeción a término de mandato por las respectivas Asambleas Provinciales del Poder Popular, a propuesta del Presidente del Tribunal Supremo Popular. En el caso de los jueces municipales, y previo a la elección, se oye el parecer del Presidente de la Asamblea Municipal del Poder Popular del territorio al que debe destinarse el juez de que se trate.

Los jueces legos del Tribunal Supremo Popular, de los Tribunales Provinciales Populares y de los Tribunales Municipales Populares, son elegidos por las respectivas Asambleas del Poder Popular, de las candidaturas que al efecto les presenten las Comisiones de Selección de Candidatos y de Elaboración de Candidaturas de Jueces Legos, en las instancias Nacional, Provincial y Municipal. La facultad de revocación de los jueces corresponde al órgano que los elige.

La Fiscalía General de la República constituye una unidad orgánica subordinada únicamente a la Asamblea Nacional del Poder Popular y al Consejo de Estado. Los órganos de la Fiscalía se organizan verticalmente, están subordinados solo a la Fiscalía General y son independientes de todo órgano local. El Fiscal General y los vicefiscales generales son elegidos y pueden ser revocados por la Asamblea Nacional del Poder Popular. El Fiscal General rinde cuenta de su gestión ante la Asamblea Nacional del Poder Popular.

De la descripción anterior, se destaca la concepción como órgano supremo de poder del Estado de la Asamblea Nacional del Poder Popular, único órgano además, con potestades constituyente y legislativa en la República, compuesta por diputados elegidos de forma libre, directa y secreta.

El poder local en Cuba se concibe de la comunión entre los poderes provinciales y municipales, ambos, divisiones del territorio nacional cubano para los fines político-administrativos. Conforme a la regulación constitucional, la provincia se organiza políticamente conforme a Derecho, como eslabón intermedio entre el gobierno central y el municipal, en una extensión superficial equivalente a la del conjunto de municipios comprendidos en su demarcación territorial. Conforme los postulados constitucionales vigentes, las provincias cumplen sus funciones principales a través de las atribuciones de dos órganos principales que estructuralmente las conforman; las Asambleas Provinciales del Poder Popular y los Consejos de la Administración Provincial. Órganos deliberativos y administrativos, respectivamente.

El modelo municipal constitucionalizado a partir de 1976 y modificado en 1992, se conforma por un órgano representativo, la Asamblea Municipal del Poder Popular, que se constituye como el órgano supe-

rior del poder popular territorial y es una institución representativa y de control; y otro órgano, el Consejo de Administración Municipal, que dirige la administración local, órgano que por su naturaleza y desempeño le está subordinado. Ambos órganos por disposición constitucional, tienen como Presidente a una misma persona.

Con la regulación del Poder Popular a partir del año 1976, el Municipio recobra importancia y papel político, en particular, el diseño constitucional refuerza de forma esencial el papel de las Asambleas Municipales como órganos deliberativos, en tanto, estos órganos encarnan la condición de popular del poder que ellas representan; reconocimiento que otorga la legitimidad requerida para que puedan resolver de forma independiente y a partir de su propia iniciativa, los problemas y necesidades más apremiantes de la localidad, en tanto, normativamente constituyen un eslabón fundamental para propiciar la gestión autónoma y descentralizada, que requiere la municipalidad.

Si bien es cierto que la historia municipal cubana revela como tradición que la organización municipal ha tenido en la cúspide a órganos ejecutivos y de gobierno, al igual que en otros muchos países, en particular en España y en América Latina, en los que el Alcalde es o ha sido, el órgano que ejerce la llamada función ejecutiva municipal; desde la promulgación de la vigente Constitución, el ente municipal ha transformado su esencia, por una naturaleza decididamente más política expresada a través del carácter de órgano superior que tienen las Asambleas y por el deber que tienen los órganos administrativos de rendirle cuenta de su gestión.

Las Asambleas Municipales del Poder Popular deben considerarse dirección y guía política de la comunidad. Su naturaleza pudiera subsumirse en la capacidad de prever, organizar, mandar, coordinar y controlar.

Los delegados a la Asamblea Municipal del Poder Popular cumplen el mandato que les han conferido sus electores en interés de toda la comunidad. La condición de delegado no entraña privilegios personales ni beneficios económicos. Los delegados coordinan sus funciones con sus responsabilidades y tareas habituales. Para ser electo como Delegado la persona debe cumplir los siguientes requisitos: estar en pleno goce de sus derechos políticos, poseer un nivel de instrucción adecuado, haber cumplido 16 años de edad, tener su domicilio en una circunscripción electoral del municipio y haber sido nominado candidato.

La Constitución cubana reconoce expresamente atribuciones para las Asambleas Municipales (artículo 106), no así para otros órganos municipales, para los cuales rigen otras disposiciones de menor jerarquía¹⁴.

Por su parte, el Consejo de la Administración Municipal, es el órgano de dirección de la administración local, (...) dirige las entidades económicas, de producción y de servicios de su nivel de subordinación y su función primordial es promover el desarrollo económico y social de su territorio. Dirige la actividad administrativa a él subordinada y controla la de las entidades de su territorio, independientemente del nivel de subordinación¹⁵.

El Consejo de Administración Municipal –subordinado a la Asamblea Municipal– junto a las direcciones administrativas, organizaciones empresariales y unidades presupuestadas de carácter local, constituye la Administración Local, quien debe procurar el bienestar comunal.

Por su parte, las atribuciones de los Consejos de la Administración Municipal reguladas en el artículo 13 del Reglamento de las Administraciones Locales del Poder Popular, se corresponden en su mayoría con las propias de un órgano de naturaleza administrativa, funciones reconocidas como administrativas y/o ejecutivas, de coordinación y dirección de actividades económicas, sociales; con la excepción de las reguladas en los incisos 4, 10 en parte, 16 y 19, las que calificamos como atribuciones políticas, teniendo en cuenta que reflejan la relación de subordinación política, existente entre estos órganos y los superiores de poder en la localidad.

En sentido general, a partir del análisis de las atribuciones de los órganos básicos, que conforman estructuralmente el Municipio cubano se distinguen nítidamente dos grupos esenciales; las atribuciones políticas y las esencialmente administrativas. El conjunto de ellas sugiere una dirección política-gubernativa de carácter general, que en un plano teórico tradicional pudiera ser considerado como el típico poder municipal.

Con posterioridad a la promulgación constitucional, en el año 1986, se crearon los Consejos Populares en los pueblos que fueran cabeza de municipios históricos y en los poblados que constituyeran centro de atención de la población rural cercana. El 1º de octubre de 1990 por Acuerdo

¹⁴ El artículo 109 constitucional dispone que: Las entidades que se organizan para la satisfacción de las necesidades locales a fin de cumplir sus objetivos específicos, se rigen por las leyes, decretos-leyes y decretos; por acuerdos del Consejo de Ministros; por disposiciones que dicten los jefes de los organismos de la Administración Central del Estado en asuntos de su competencia, que sean de interés general y que requieran ser regulados nacionalmente; y por los acuerdos de los órganos locales a los que se subordinan.

¹⁵ Ver: Artículo 8 del Reglamento de las Administraciones Locales del Poder Popular, aprobado por el Acuerdo No. 6176, del Consejo de Ministros, de 13 de noviembre de 2007.

del Consejo de Estado¹⁶, se extendió la realización de la experiencia a 93 zonas de Ciudad Habana. Estos órganos, resultaron constitucionalizados con la reforma constitucional de 1992.

Los Consejos Populares se constituyen en ciudades, pueblos, barrios, poblados y zonas rurales, representan la demarcación donde actúan, y a los órganos municipal, provincial y nacional del Poder Popular. Se integran por delegados elegidos en las circunscripciones que eligen de entre ellos a quien los presida. A los Consejos Populares pueden pertenecer representantes de las organizaciones de masas y de las instituciones más importantes de la demarcación. Entre sus funciones se encuentran la coordinación de las acciones de las entidades existentes en su área de acción, promover la cooperación entre ellas, así como, ejercer el control y la fiscalización de sus actividades. Son las instituciones que mejor expresan el perfeccionamiento democrático, por vía participativa. Su institucionalización significó una forma cualitativamente nueva de incorporar las masas a participar activamente en su democracia.

El funcionamiento del Poder Popular. Algunas claves para su perfeccionamiento

- Entre las cuestiones más importantes al analizar el funcionamiento del Poder Popular, están la eficacia en la solución de problemas y el grado de respuesta al control popular. En este particular, el principio de participación política supone que los ciudadanos puedan de forma directa influir en la solución de sus problemas y en la elaboración de las políticas públicas y que existan mecanismos concretos para el control de las mismas.
- La participación ciudadana como atributo genuinamente democrático debe ser efectiva y dinámicamente regulada de forma jurídica, en su alcance, métodos y vías. La participación más que un programa político, y conjunto de normas destinadas a propiciarla, debe concebirse principalmente, como un estilo en el ejercicio del poder, como un método de gobierno y a la vez como la fuente más directa de legitimación de los representantes políticos.
- La democracia no se agota en la visión de los principios filosóficos que tiene, ni en el cumplimiento de las metas públicas, su eficacia material consiste en funcionar como un sistema de reglas y procedimientos establecidos constitucional y jurídicamente. En este sentido, la calidad de la democracia depende también de la calidad de las instituciones, por tanto, la democracia no puede concretarse solamente

¹⁶ Acuerdo del Consejo de Estado, publicado en la Gaceta Oficial edición extraordinaria, 1º de octubre de 1990. Año LXXXVIII, p. 51.

en la consulta gubernamental sobre lo que se pretende hacer, es importante que el gobierno consulte qué se debe hacer. Las fórmulas pueden ser diversas, pero deben existir canales auténticos, institucionalizados, que contribuyan a crear un diálogo responsable entre gobernantes y gobernados.

- La consulta a la población es aún insuficiente. Se requiere además la apertura de forma sistemática de nuevos espacios de debate legislativo popular.
- El cumplimiento del principio de Legalidad requiere del acatamiento de los principios de Supremacía de la ley y la Constitución y de un sistema de garantías institucionales, que supervisen la sujeción a la ley. El quiebre de la legalidad tiene dos vías diferentes pero interrelacionadas: la sociedad y el Estado. Cuando esta realidad permanece, se perjudica la democracia, y florecen prácticas de corrupción.
- Se requiere de un sistema que informatice el acceso a la información, viabilice la atención a quejas y solicitudes, los trámites y la rendición de cuentas a la ciudadanía, con los objetivos básicos de informar y ofrecer una herramienta vital de trabajo para gestionar la atención a la población. Los Consejos Populares, los “Joven clubes”, el sistema de educación, entre otros, pueden constituir vías de acceso al sitio.
- Los ciudadanos que se dirigen al Poder Popular a quejarse, reciben múltiples remisiones, en tanto sus funcionarios directamente, no pueden resolver muchas veces sus contenidos. En este sentido, se requiere la creación de un instrumento jurídico que coadyuve a la defensa de los derechos. La preceptiva constitucional del artículo 63, (que carece de ley de desarrollo), tiene como limitación la vaguedad en su formulación.
- Se debería simplificar las vías, haciendo más expeditos los caminos para la solución de problemas, sin que ello implique un abandono de la calidad técnica ni la pertinencia de las soluciones. La Queja ante los órganos del Poder Popular no debe ser concebida sólo como ejercicio del derecho e instrumento para su reclamación, sino también como una vía de participación popular en la gestión estatal y canal que propicie el flujo y reflujo de la información, viabilizando así el control popular directo y de las Asambleas del Poder Popular sobre la gestión administrativa.

Claves para el perfeccionamiento del Poder Popular a nivel municipal

- La historia del Poder Popular en la localidad, ha tenido a la ciudadanía como protagonista, y así deberá continuar. Para ello será necesario generar espacios que redimensionen la dirección popular del

proceso social, promoviéndose vías decisorias concretas y perfeccionando las existentes. La participación comunitaria podrá superar algunas de sus deficiencias incorporando de forma activa el potencial participativo de la sociedad civil local en todas las manifestaciones (individual, colectiva y asociativa). Para reforzar política y jurídicamente la participación ciudadana en la gestión local, podría incorporarse como mecanismos de control popular, vías que propicien la intervención ciudadana en la planificación de la inversión, del gasto público y en la prestación de servicios.

- La organización municipal debe asumirse en su doble carácter, es decir como política y administración; como constitución y funcionamiento. No consiste solamente en un conjunto de órganos, sino además y principalmente, es una forma de actuar, de cumplimentar los fines estatales de la forma más eficaz posible, teniendo en cuenta que los órganos que conforman la municipalidad, no son representantes del Estado, sino parte de él y representantes directos de una comunidad.
- Debería enmendarse la ambigüedad del término local en la Constitución y en otras disposiciones normativas derivadas, no obstante, de mantenerse, para contribuir a diferenciar de forma más precisa el ámbito de actuación de cada uno; se podría reconocer lo local asociado al municipio como unidad político-administrativa y el término nivel intermedio para la provincia.
- Resulta importante promover la Intermunicipalidad como una de las necesidades de mayor trascendencia y eficacia en la asociación municipal. La acción mancomunada de Municipios en la ejecución de diversas facultades y en la prestación de servicios específicos puede contribuir con acciones cooperadas, a la efectividad social.
- Las rendiciones de cuentas de los delegados a sus electores no satisfacen en la práctica el diseño normativo. El contenido de la rendición de cuentas como mecanismo participativo y transparente debe centrar la atención, lo mismo en las acciones, que en la medición de los resultados, en vínculo con los objetivos estratégicos previstos; por lo que trasciende al control de los recursos. En la práctica se circunscriben a algunos planteamientos sobre problemáticas que afectan la cotidianidad de algún vecino o comunidad, en su mayoría relacionada con la escasez de recursos. El delegado por su parte se limita a recepcionar el planteamiento, a tramitarlo con la entidad administrativa correspondiente, para dar con posterioridad respuesta e intentar lograr una solución. No han logrado constituirse, en la mayoría de los casos, como espacios de debate sobre las políticas públicas, ni se ventilan o valoran en ellas resultados concretos o decisiones a tomar. Este tipo de asambleas deberían ser oportunidades para evaluar la gestión de

- los delegados y la administración local. No solo supone mostrar los logros obtenidos, sino también por qué se han elegido esos objetivos.
- Un reto trascendental que enfrenta hoy día el Municipio cubano consiste en conciliar democracia con eficacia. Los resultados de la reforma municipal deben constituir una respuesta orgánica a la aplicación de principios estratégicos previamente reconocidos jurídicamente, como pueden ser entre otros, la descentralización, la participación ciudadana, la transparencia y la efectividad.
 - La efectividad de la gestión municipal, impone asumir ciertos cambios de concepción, porque no se pueden seguir aplicando las mismas normas, exigencias y estructuras a todos los municipios por igual. No funciona igual un municipio rural, que uno urbano; no se puede esperar lo mismo de uno grande, que de uno pequeño. Desconocer el principio de la heterogeneidad en la regulación jurídica de los municipios, es desconocer que territorial, social, urbanística, económica y demográficamente los municipios pueden ser diferentes.
 - La autonomía como principio democrático del actuar municipal, debe ser entendida como parte de un diseño de distribución vertical del poder, donde los niveles se diferencien entre sí sustancialmente, por las funciones y competencias específicas, atribuidas por la Constitución y las leyes.
 - Cuba se encuentra inmersa en la actualización de su modelo económico, definido en los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución, que fueron aprobados en el VI Congreso del PCC de abril de 2011¹⁷. De la lectura de los mismos se desprenden dos ideas cardinales: por una parte, la descentralización de la toma de decisiones desde el Estado central a las provincias y los municipios cubanos; y, por otra, el desarrollo local. Esta tendencia descentralizadora se manifiesta expresamente en los citados Lineamientos, con referencia a los Consejos de Administración Provinciales y Municipales, de los que se dice que en el futuro “cumplirán funciones estatales” (Lineamiento 35); o que “El desarrollo de proyectos locales, conducidos por los Consejos de Administración Municipales, en especial los referidos a la producción de alimentos, constituye una estrategia de trabajo para el autoabastecimiento municipal (...) Los proyectos locales una vez implementados serán gestionados por entidades económicas enclavadas en el municipio” (Lineamiento 37). Los Lineamientos 121 y 178 se refieren, por su parte, a la descentralización del plan de inversiones y a la de la política agroindustrial, estableciendo

¹⁷ Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución, aprobados el 18 de abril de 2011 en el marco del VI Congreso del Partido Comunista de Cuba.

como objetivo “posibilitar una gradual descentralización hacia los gobiernos locales”.

- En ese sentido, uno de los puntos de la reforma del municipio, no solo como ente u aparato organizado de poder; sino como colectividad territorial con necesidades propias, deberán estar dirigidos a lograr mayor protagonismo en la satisfacción de las necesidades de la población inserta en sus límites territoriales, lo cual implica un incremento de los recursos financieros que les son asignados o de las fuentes para generarlos a escala local, y una reorganización de los modos de gestión de los servicios.
- Para que el municipio pueda desplegar las acciones que satisfagan las necesidades de la localidad, tiene que contar con una fuente de financiación estable y suficiente que le permita cubrir los gastos en que incurre para la procuración de las mismas.

Algunas ideas con visión de futuro, a 40 años del Poder Popular

PRIMERA: La Constitución cubana de 1976 constituye un logro jurídico-político, en tanto regula el diseño del Poder Popular, su compromiso y coherencia interna, establece la concepción democrática del poder, contiene los pilares de nuestra nacionalidad, identidad e idiosincrasia y es el reflejo de los anhelos de muchos patriotas y constitucionalistas cubanos de otras épocas. Establece una organización política con una vocación democrática sin precedentes para la época en que fue aprobada y constituye la máxima expresión de nuestra institucionalización. Perfeccionar la institucionalidad significa alcanzar un modelo funcional de gobierno, que avance en la transformación del país guiado por principios éticos y democráticos. El respeto a los postulados constitucionales es punto de intersección entre la política y el Derecho, expresión de democracia y legalidad.

SEGUNDA: Sin perjuicio del perfeccionamiento que requiere el Poder Popular, las disfuncionalidades que presenta en la actualidad, no son básicamente, resultado del diseño constitucionalmente formulado. La institucionalización alcanzada en el año 1976, modificada en el año 1992, aunque está urgida de perfeccionamiento estructural y funcional, está todavía demandando realización efectiva en algunos de sus presupuestos fundacionales.

La esencia del Poder Popular se resume formalmente en el hecho de que sea el pueblo quien detente constitucionalmente el poder político, de lo cual una trascendente manifestación de esencia participativa, lo

constituye el control popular, institución jurídica que en Cuba está atrapada en una paradoja: las normas propician una amplia cobertura para el control, sin embargo, el control no se ejerce en toda su potencialidad.

El control popular directo es regulado a través de tres pilares sobre los que descansa la concepción democrática cubana: las elecciones, la rendición de cuentas y la revocación del mandato de los elegidos, sin perjuicio entre otras vías, de la iniciativa popular de las leyes y la promoción popular ante la Contraloría General de la República por presuntos hechos de corrupción administrativa. Mientras que de forma indirecta se da principalmente, a través de los vínculos entre gobierno y administración: el carácter de superior de los órganos representativos a todos los niveles territoriales, la relación de supremacía de ellos en relación con la administración; la existencia de los Consejos Populares¹⁸, órganos concebidos para ejercitar funciones controladoras a la administración, propiciando la más amplia participación popular, así como, por medio de la fiscalización y control de las comisiones permanentes de trabajo de las Asambleas, a las entidades que se encuentran enclavadas en su territorio.

En consecuencia, ¿hacia dónde debemos andar?

El cumplimiento consciente de las normas jurídicas exige cada vez más, un mayor nivel de educación jurídica esencial, de conocimiento de la estructura, las funciones, las instituciones y las normas jurídicas fundamentales. Dominar los contenidos constitucionales debiera considerarse derecho y deber: como derecho primero, si se tienen en cuenta, la historia, las conquistas y los valores que formaliza jurídicamente la Ley Suprema; segundo porque la Constitución reconoce y garantiza derechos individuales y colectivos como resultado democrático y expresión de la soberanía popular, los que deben conocerse para poder ejercitarse y por último muy relacionado con lo anterior, porque uno de los deberes fundamentales del ciudadano es cumplir la Constitución y las leyes¹⁹ y conocerla por tanto, se convierte en condición necesaria para su cumplimiento.

También debiera considerarse deber en una doble dimensión: primero deber ciudadano, como correlato del derecho que se esgrime, de forma que los contenidos constitucionales puedan constituir parte esencial de los parámetros que orienten el buen comportamiento; segundo, deber institucional, en tanto el conocimiento de la Constitución debe ser

¹⁸ En la Ley 91, ley por medio de la cual resultan institucionalizados, se les reconoce como función en el artículo 104 tercer párrafo, ejercer el control y la fiscalización de las entidades existentes en su área de acción. Ley N° 91 De los Consejos Populares, de 13 de julio de 2000, publicada en la Gaceta Oficial de la República de Cuba, edición extraordinaria N° 6, de 25 de julio de 2000.

¹⁹ Ver: Artículo 66, Constitución de la República de Cuba, publicada en la Gaceta Oficial de la República de Cuba, Edición Extraordinaria No. 3, de 31 de enero de 2003.

debidamente orientado y convenientemente exigido.²⁰ El conocimiento espontáneo de los contenidos constitucionales no garantiza, ni material, ni formalmente su cumplimiento, ni su necesaria defensa.

El ejercicio cotidiano de la ciudadanía conduce a la realización de la democracia. No hay auténtica democracia sin ciudadanos plenos. La democracia es una obra promovida por la acción popular, para lo cual los ciudadanos deben estar debida y suficientemente preparados.

TERCERA: La Administración Pública es una estructura organizativa, imprescindible para la convivencia, puesta al servicio de los ciudadanos para la realización de una gestión subordinada a los intereses públicos. La administración se presenta como una “acción” encaminada hacia un fin, que suele ser identificado con el término jurídico indeterminado de “bien común.” Sin embargo, miradas agudas sobre la práctica estatal, desde tiempos remotos hasta hoy día, pueden perfectamente cuestionarse que la esencia de su poder tenga como finalidad real “la búsqueda del bien común.” La historia nos da una lección, que puede convertirse en guía para el análisis que proponemos: Las clases excluidas de la participación en el poder, han sido generalmente, las clases excluidas de la participación de los beneficios. De manera que podríamos preguntarnos: ¿cómo puede enfocarse estratégicamente el bien común desde el poder estatal, si desde su mismo diseño normativo, el poder público escapa de las riendas de sus beneficiarios? ¿Por qué es común? ¿Quién lo decide, cómo lo hace?

Buscando un pronunciamiento expreso en la Constitución cubana, en relación con el bien común lo más cercano es la frase martiana inserta en el artículo 1, que alude al fin último del Estado, al referirse a que este está organizado con todos y para el bien de todos...

Un indicador democrático por tanto, debe ser que el “bien común” convoque a la participación ciudadana en los asuntos públicos, para garantizar que el fin que se persigue pueda ser realmente el que todos esperan.

Para lograr, una Administración más democrática al menos constitucionalmente, no hay mucho nuevo que sancionar, podrían contribuir algunos postulados ya regulados:

- I. En su condición de sistema, los órganos del Poder Popular se articulan a través de determinadas relaciones previamente reguladas por la ley, sobre la base de principios generales y básicos que cimientan su funcionamiento.

²⁰ En algunas Constituciones se reconoce formalmente la obligatoriedad del estudio de la Constitución y la instrucción cívica. Ver Artículo 41 de la Constitución Política de Colombia, Básica, Vigésima Cuarta edición, Leyer, Bogotá, s/f.

- II. Los vínculos entre los distintos órganos en Cuba, se regulan sobre la base de una relación básica de supremacía, que sitúa en la cúspide los intereses populares, ejercidos directamente o representados de forma general por el órgano supremo del poder del Estado, la Asamblea Nacional del Poder Popular.
- III. El control es imprescindible para alcanzar una adecuada realización de la función administrativa. Por medio del control es posible identificar, impedir y reparar, excesos o errores que vulneren el interés general y los derechos de los administrados. A largo plazo también posibilita la corrección de las disfuncionalidades de la Administración Pública.

Su importancia pudiera resumirse en el hecho de que constituye un medio de protección de los derechos de los administrados y una forma para defender la satisfacción del interés público.

En Cuba el control político sobre la Administración Pública, está diseñado de forma piramidal, derivado de las propias atribuciones de los órganos, en coherencia con el principio de democracia socialista.

En su modalidad popular, el control también puede ejercerse mediante las audiencias públicas, el derecho que regula el artículo 63 constitucional a dirigir quejas y peticiones a las autoridades y a recibir la atención o respuestas pertinentes y en plazo adecuado conforme a la ley; por medio de la opinión pública (a través de los medios masivos de comunicación y encuestas), de despachos directos y personalizados de los delegados de las circunscripciones con sus electores y la intervención mediante informes o denuncias, en los procedimientos de las distintos niveles de la Contraloría General de la República.

Si bien es necesario aumentar los controles institucionales, no se puede soslayar la necesidad de incentivar mecanismos de participación de la comunidad. El control público estatal será siempre insuficiente si no está acompañado del control social. Para ello debe activarse como expresión concreta de control, la acción popular, no solo por inconformidad con decisiones resolutorias de la administración, sino también ante la inactividad administrativa.

CUARTA: Consideramos necesario lograr armonía entre la centralización y la descentralización de las decisiones estatales, donde el municipio como pilar estatal cuente con un ámbito competencial propio, para que pueda impulsar estrategias de desarrollo local, engarzadas con las políticas nacionales, aprovechando las fortalezas de la institucionalidad y los canales de participación diseñados. En relación con lo anterior, se convierte en decisiva la determinación coherente de las principales atribuciones de cada órgano estatal, centrales, provinciales y municipales, en función del cumplimiento de los fines nacionales y locales, así como,

reconocer competencias específicas y el alcance de estas a través de fórmulas jurídicas.

La desconcentración y la descentralización de las tareas administrativas son iniciativas que contribuyen además a derrotar el burocratismo, nos revela mejor la significación del ejercicio popular, colectivo y democrático y la socialización del poder.

Para que el municipio pueda llevar a cabo una estrategia de desarrollo local –como síntesis de sus objetivos políticos, sociales, económicos y administrativos–, precisa de autonomía financiera, esto es, capacidad de contar con ingresos propios y, fundamentalmente, poder de decisión en la configuración y/o distribución de los gastos públicos, como materialización de tales objetivos.

Por ser el municipio la instancia que está más próxima al ciudadano, la que posee un conocimiento real de las problemáticas sociales, la que está llamada a dar respuesta a los problemas comunales de forma ágil y eficaz, es el espacio que precisa de mayores fortalezas.

QUINTA: En pos del perfeccionamiento del Poder Popular, urge un reposicionamiento del rol del Estado en general y del Municipio en particular, lo cual obligará a repensar algunas instituciones. En ese replanteamiento será imprescindible aprovechar las oportunidades que desde el Derecho existen: rescatar el pensamiento jurídico municipal anterior y contextualizarlo; sin duda alguna, muchos de los problemas que hoy se discuten como de mayor actualidad ya tienen una larga data.

El municipio cubano actual es resultado de un largo proceso de transformaciones, de avances y retrocesos, de centralización y descentralización; por lo tanto, desconocer todo el pensamiento que sobre el mismo se ha vertido anteriormente en el país, es mutilar su propia historia.

SEXTA: El diseño del Poder Popular requiere para su conformación y control de un ciudadano activo. Su compromiso y coherencia interna, constituye un aporte del constitucionalismo cubano a la humanidad, un referente obligado para la organización y estructura municipal sobre la base democrática del poder. Es preciso salvaguardar el Poder Popular en su concepción sistémica.

Los fundamentos del Poder Popular se encuentran constitucionalmente protegidos a partir de la cláusula de intangibilidad que no permite la modificación del sistema político establecido. A partir de lo cual el Poder Popular, expresión formal y nominal del Estado cubano, a 40 años de su constitucionalización, mientras el pueblo soberano así lo decida, resulta irrevocable.

La forma de gobierno en la Constitución cubana de 1976

CARLOS MANUEL VILLABELLA ARMENGOL*

Reconstruyendo el concepto forma de gobierno

En la academia cubana esta categoría se integra en los contenidos que estudia la Teoría del Estado, cuando en realidad constituye una pieza clave del Derecho Constitucional. Por otra parte, su abordaje por la doctrina exsoviética tuvo equívocos que heredaron los estudios cubanos del tema. La consecuencia de lo que se refiere, es que el análisis constitucional del tópico en Cuba devino insustancial y sin referentes comparativos.

La postura que se asentó en la literatura vinculó los conceptos forma de Estado y forma de gobierno.¹ La forma de Estadose enunció como la manera de ser de la sociedad, al dar cuenta del vínculo particular que tenía en un país el territorio, la población y el poder político. Así, el término subsumió los conceptos forma de gobierno, estructura territorial-administrativa y régimen político. Esa noción fue seguida en la doctrina nacional por Cañizares Abeledo y Fernández Bulté.²

Una concepción discrepante de la anterior y que sostengo,³ apunta a que ambos constructos abordan el poder político público desde ángulos

* Doctor en Ciencias Jurídicas. Profesor Titular. Vicepresidente de la Sociedad Cubana de Derecho Constitucional y Administrativo de la Unión Nacional de Juristas de Cuba.

¹ POPKOV, V., "Formas del Estado Socialista", en MÁRCHENKO, MIJAIL NICOLAEVICH; FERNÁNDEZ BULTÉ, JULIO Y OTROS, *Manual de Teoría del Estado y el Derecho*, Ed. Pueblo y Educación, La Habana, 1988, pp. 260-261. ZHIDKOV, O.; CHIRKIN, V.; YUDIN, Y., *Fundamentos de la Teoría Socialista del Estado y el Derecho*, Ed. ENPES, Habana, 1989, vol. I, p. 69.

² CAÑIZARES, FERNANDO DIEGO, *Teoría del Derecho*, Ed. Pueblo y Educación, La Habana, 1979, p. 210. FERNÁNDEZ BULTÉ, J., *Teoría del Estado y del Derecho, -Teoría del Estado-*, Ed. Félix Varela, La Habana, 2002, p. 77-78.

³ Con este enfoque sigo la línea de pensamiento de importantes estudiosos del Derecho Constitucional Comparado: BISCARETTI DI RUFFIA, PAOLO. *Introducción al Derecho Constitucional Comparado. Las Formas de Estado y las Formas de Gobierno. Las Constituciones modernas. 1988-1990: un período de profundas transformaciones constitucionales en Occidente, en la URSS y en los Estados socialistas del Este europeo*, Fondo de Cultura Económica, México, 2000. BOBBIO, NORBERTO, *Teoría de las Formas de Gobierno en la historia del pensamiento político. (Años académico 1975-1976)*, 2da ed., Fondo de Cultura Económica, México, 1996. BORJA, RODRIGO, *Derecho Político y Constitucional*, Fondo de Cultura Económica, México, 2000. DUVERGER, MAURICE, *Instituciones Políticas*

distintos. La forma de gobierno expone la fisonomía del poder político público, su arquitectura horizontal a nivel de los órganos supremos. Define la estructura que adoptan las instituciones que ejercen la función legislativa, ejecutiva y de gobierno; el modo en que se conforman; las competencias que poseen; el sistema de interrelaciones que establecen; y la manera en que gestan las decisiones. Por su parte, la forma de Estado visualiza la geográfica del poder político público, su diseño vertical. Precisa la distribución del poder de acuerdo a la división política y administrativa, a tenor de lo cual se diseña un sistema de órganos que va desde los poderes centrales a los locales y se diagraman cuotas de competencia en relación con la autonomía de las unidades territoriales.⁴

Breve caracterización de los modelos de gobierno en el constitucionalismo comparado⁵

En el derecho comparado contemporáneo existen básicamente cuatro formas de gobierno: parlamentaria, presidencial, semipresidencial y convencional.

La forma de gobierno presidencial se diseñó en los Estados Unidos en la Constitución de 1787. El arquetipo que se estructuró en Norteamérica se caracteriza por la existencia de un ejecutivo unicéfalo, ya que el Presidente funge como jefe del Estado y de gobierno. Este es elegido de manera directa, cuestión que lo enviste con legitimidad plebiscitaria. Se asiste por secretarios, seleccionados y removidos por él, que desempeñan las diferentes carteras de la administración, y que no configuran un órgano autónomo.

De esta manera, el titular del ejecutivo/gobierno se delinea con un amplio espectro de funciones y gran protagonismo público, sin que existan

y *Derecho Constitucional*, 6ta ed., Editorial Ariel, Barcelona, 1992. FIX-ZAMUDIO, HÉCTOR Y VALENCIA CARMONA, SALVADOR, *Derecho Constitucional mexicano y Comparado*, 2da ed., Editorial Porrúa, México, 2001. GARCÍA PELAYO, MANUEL, *Manual Derecho Constitucional Comparado*. Alianza Universidad, Madrid, 1984. VERGOTTINI, GUISEPPE DE, *Derecho Constitucional Comparado*, trad. Pablo Lucas Verdú, Espasa-Calpe, Madrid, 1985.

⁴ Sobre el tema pueden verse de nuestra autoría los siguientes trabajos: *Las formas de gobierno en el mundo. Un estudio desde el Derecho Constitucional Comparado de Europa, América Latina y El Caribe*, Fomento Editorial BUAP, México, 2008. *Historia constitucional y poder político en Cuba*, Editorial Ácana, Colección Suma y Reflejo, Camagüey, 2009; "De Guáimaro a La Habana: Historiografía del poder político en Cuba desde una perspectiva constitucional", *Revista Cubana de Derecho*, No. 32, 2009, Unión Nacional de Juristas de Cuba, La Haba.

⁵ Una relación exhaustiva de fuentes sobre las formas de gobierno en el derecho comparado puede consultarse en las obras citadas en la nota anterior.

vías para hacerlo dimitir, al no ser mediante *impeachment*. En ese punto, el legislativo controla la actividad de gobierno solo a través de mecanismos generales que no determinan el cese de los secretarios. El ejecutivo tampoco puede disolver al Parlamento.

El presidencialismo puede catalogarse en modelo puro, atenuado (cuando se han efectuado algunas reformas en el diseño descrito como la introducción de los ministros), y con correctivos parlamentarios (cuando se han acogido elementos de la dinámica parlamentaria como los mecanismos de control político o la institucionalización de un jefe de gabinete).

La forma de gobierno parlamentaria se originó en el Reino Unido, país en el que se conformó el primer Parlamento en 1256. Se caracteriza por la existencia de un ejecutivo bicéfalo, ya que la jefatura del Estado está en manos del Monarca o el Presidente (en este caso electo generalmente de manera indirecta en el Parlamento), y la dirección del gobierno se deposita en el Primer Ministro que encabeza el Consejo de Ministros. Los ministros son designados por el legislativo a partir de los resultados de las elecciones del órgano.

El titular del ejecutivo participa en sus funciones de manera formal, entendiéndose como un poder neutro y equilibrador. El Primer Ministro constituye la figura central del poder público al reunir amplias atribuciones derivadas de los roles que desempeña (preside el Consejo de Ministros, es responsable de la administración pública, representa al gobierno ante el legislativo, es líder de la fuerza política dominante en el parlamento).

El gobierno tiene que contar con la confianza del legislativo, lo cual se concreta en el acto de investidura. Está igualmente sometido a su permanente control, cuestión que se patentiza a través de mecanismos generales y específicos (cuestión de confianza y censura) que pueden derivar en la renuncia de los ministros. Como contraparte, el jefe del Estado puede disolver al Parlamento en determinadas circunstancias. Esta relación fiduciaria constituye la clave de bóveda del sistema.

El parlamentarismo, además de tener un prototipo presidencial y otro monárquico como se ha mencionado, se ha matizado a lo largo de su historia en relación con la preponderancia de un órgano u otro. Así, se ha distinguido el modelo de asamblea, de gabinete y de premier.

El déficit funcional que exhibió el sistema parlamentario se corrigió de dos maneras fundamentales: la censura constructiva que racionalizó este proceso de control, evitando su uso indiscriminado como instrumento de desgaste político; y la legitimación de mayor preponderancia al jefe de Estado.

De esta mutación, devino el semipresidencialismo, forma de gobierno que se configuró a partir de combinar la dinámica funcional parlamentaria y el liderazgo ejecutivo del presidencialismo; contornándose un arquetipo moldeable que se adapta a coyunturas de crisis y a las tensiones

que advienen entre el legislativo y el ejecutivo cuando hay cambio de mayorías. El semipresidencialismo se legitimó en la reforma efectuada en 1962 a la Constitución francesa de 1958. Sus ejes novedosos fueron que el Presidente pasó a ser electo de manera plebiscitaria y asumió la dirección de gobierno al presidir el Consejo de Ministros. De esta forma, su preponderancia en la escena política se acentuó.⁶

La forma de gobierno convencional o directorial nació en Francia en la Constitución de 1792, texto que consagró a la Convención Nacional como órgano con poderes legislativo y ejecutivo, el que elegía de su seno al Consejo Ejecutivo de 24 miembros, encargado de la dirección de la administración y la ejecución de las leyes. Esquema similar planteó la Constitución de 1795 con el Directorio, y de una manera un tanto más deformada, la Constitución de 1799 con el Consulado. Esta concepción de distribución del poder, o de confusión de poderes,⁷ llegó a la Confederación de las trece Comarcas que posteriormente constituirán Suiza, con la intervención francesa de 1797. Se adoptó en la Constitución de 1798 y se retomó en el texto de 1848.

El modelo se caracteriza por el hecho de que el legislativo se erige en institución cimera del poder público, al tener responsabilidad directa en la conducción de la política interior y exterior, y la fiscalización del gobierno. Así, se le reconoce que posee indirrizopolítico. La función ejecutiva es desempeñada por un órgano colegiado elegido por el parlamento, el que además actúa como gobierno porque sus miembros encabezan un ramo de la administración pública. Este consejo ejecutivo-administrativo, selecciona entre sus miembros a un Presidente y Vicepresidente que representan al país, responsabilidad que se rota entre los integrantes del cuerpo.

Finalmente, intentar clasificar retrospectivamente la forma de gobierno de los países del otrora campo socialista, es como navegar entre Escilas y Caribdis. De un lado, la teoría del Estado marxista negó la posibilidad de que las tipologías de la llamada "doctrina occidental" fueran aplicables a esos países: *La división de las repúblicas en presidenciales y parlamentarias no puede aplicarse [...] a los países socialistas, aunque en varios de ellos [...] existe el cargo de Presidente.*⁸ Desde el otro, la doctrina occidental

⁶ La reforma constitucional aludida se realizó en un momento de crisis política en Francia, en la que fue llamado a retornar a la presidencia Charles de Gaulle. El semipresidencialismo fue entendido durante algún tiempo como una deformación del parlamentarismo, hasta que finalmente la literatura lo reconoció como una forma de gobierno.

⁷ LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*, trad. Alfredo GALLEGU, Editorial Ariel, Barcelona, 1998, pp. 144 y ss.

⁸ ZHIDKOV, O.; CHIRKIN, V.; YUDIN, Y., *Fundamentos de la teoría socialista del Estado y el Derecho*. *Ibidem*, p. 72.

fue esquemática y tendenciosa, al afirmar que el socialismo era un régimen totalitario.

En la literatura de teoría del estado existieron además errores en el manejo de la categoría, al contemplarse aspectos ajenos a lo que esta expresa (*verbigratia*: la composición unicameral del legislativo, el principio de centralismo democrático, el régimen de democracia socialista, o el principio de legalidad);⁹ y en la práctica constitucional hubo una tendencia a la uniformidad del mecanismo estatal (ello se percibe en las diferentes generaciones de constituciones promulgadas).¹⁰

La doctrina soviética reconoció como formas del tipo de Estado socialista, a la República de los Soviets (en la Unión de Repúblicas Socialistas Soviética) y la República democrático-popular (en Europa del Este); distinguiendo entre estas dos aspectos no relacionados con la esencia de la categoría: la presencia durante cierto tiempo de una pluralidad de partidos políticos vinculados en un frente popular,¹¹ y la existencia de instituciones estatales distintas al diseño organizacional soviético.

La Forma de Gobierno en la Constitución socialista cubana de 1976

La Constitución de 1976 diseñó un esquema de poder público constituido a nivel supremo por la Asamblea Nacional del Poder Popular (ANPP), el Consejo de Estado (CE) y el Consejo de Ministros (CM).

La Asamblea Nacional se integra por diputados electos para un mandato de cinco años, a partir de un criterio de proporcionalidad. Se procura que en su conformación esté representada la composición socio-cultural de la nación. Sus miembros guardan relación fiduciaria con los electores, por lo que pueden ser revocados en todo momento. De sus integrantes se elige a la mesa directiva que, junto a las comisiones de trabajo, atiende el trabajo parlamentario.

⁹ Ver: POPKOV, V. D., "Formas del Estado Socialista", *Ibíd.*, pp. 260 y ss. CAÑIZARES FERNANDO, D., *Teoría del Derecho*, *Ibíd.*, pp. 248 y ss.

¹⁰ La última generación fue la siguiente: Albania 1976, Bulgaria 1971, Checoslovaquia 1960 (reformada en 1968), Alemania 1968 (reformada en 1974), Polonia 1976 (reformada en 1980 y 1983), Rumania 1965 (reformada en 1986), Hungría 1972 (reformada en 1975 y 1983), Yugoslavia 1953 (reformada en 1963, 1968, 1974 y (1981), Unión de Repúblicas Socialistas Soviética 1977.

¹¹ Frente Democrático de Albania, Frente Patriótico de Bulgaria, Frente Nacional de los Checoslovacos y Eslovacos, Frente Nacional de Alemania, Movimiento Patriótico para el Renacimiento Nacional de Polonia, Frente de la Democracia y de la Unidad Socialista de Rumania, Frente Nacional Patriótico de Hungría, Alianza Socialista del Pueblo Trabajador de Yugoslavia.

La Constitución le encarga la función legislativa y constituyente, y enfatiza además que *es órgano supremo del poder del Estado que representa y expresa la voluntad soberana de todo el pueblo*.¹² Se reúne en breves periodos de sesiones al año, y su funcionamiento se erige sobre la concepción de que la política no es obra de especialistas que se profesionalizan, sino que hacer de ciudadanos comprometidos con la *res publice*. Estos aspectos en relación con la composición, el funcionamiento y el cometido del órgano, lo contornan como un parlamento cualitativamente diferente.

El Consejo de Estado es elegido por la Asamblea Nacional y se integra por 31 miembros, a cuya cabeza se encuentra el Presidente, el Primer Vicepresidente, y cinco Vicepresidentes. La Constitución lo esboza como *órgano de la Asamblea Nacional del Poder Popular que la representa entre uno y otro período de sesiones, ejecuta los acuerdos de ésta y cumple las demás funciones que la Constitución le atribuye*.

De esta forma, el Consejo de Estado deviene en ente tridimensional: es órgano supremo del poder en los períodos de interregno de la ANPP; es institución legislativa porque promulga los decreto-leyes, norma trascendental en el ordenamiento legislativo cubano; y es agencia ejecutiva de los acuerdos, disposiciones y políticas adoptados. Este protagonismo lo aleja de constituir un *Consilium* un ente con poderes residuales, y lo convierte en la clave de bóveda del andamiaje estatal.

Aunque la Constitución no lo distingue como un órgano *per se*, debe destacarse el rol del Presidente del Consejo de Estado, en tanto *Caput* del cuerpo ejecutivo y de gobierno. En ese sentido, la Constitución deja claro que es *jefe de Estado y jefe de Gobierno*,¹³ lo cual lo enviste de *autoritas* y *potestas* que lo desmarcande ser un *primusinter pares*.

El Consejo de Ministros es trazado como *máximo órgano ejecutivo y administrativo*.¹⁴ La Constitución no precisa su integración, distingue solo al Presidente, el Primer Vicepresidente, los Vicepresidentes, y el Secretario. Sus miembros son designados por la Asamblea Nacional a propuesta del Presidente del Consejo de Estado. Algunos de sus integrantes componen el Comité Ejecutivo, el que puede *decidir sobre las cuestiones atribuidas* al órgano de gobierno. Este mandato constitucional convierte al Comité Ejecutivo *de facto*, en otro órgano del andamiaje estatal.

La Constitución no legitima mecanismos de interrelación-control de la Asamblea Nacional respecto al Consejo de Estado y el Consejo de Ministros, salvo la referencia general de que la primera *ejerce la más alta fiscalización sobre los órganos del Estado y el Gobierno*,¹⁵ evalúa los informes de

¹² Artículo 69, *Constitución de la República de Cuba*.

¹³ Artículo 74, *Ibidem*.

¹⁴ Artículo 96, *Ibidem*.

¹⁵ Artículo 75 p), *Ibidem*.

rendición de cuenta que estos le plantean, y revoca los decretos-leyes del Consejo de Estado y los decretos y disposiciones del Consejo de Ministros.

Hay que agregar como otro aspecto a tener en cuenta para el propósito de este artículo, que la organización del poder público cubano no reconoce el principio de división de poderes. Ello está a tono con el planteamiento de la teoría política socialista de que existe una pluralidad de funciones estatales que se desempeñan por diversos órganos engarzados bajo un sistema de relaciones: *Una de las características del mecanismo de los órganos del Estado socialista está en la unidad de todas sus partes integrantes y en la mutua relación que existe entre ellos. Lejos de contraponerse entre sí y de circunscribirse a objetivos rígidos y estrechos, los órganos del Estado socialista se hallan en constante interacción. La unidad se deriva de su estructura económica y política.*¹⁶ De hecho, la Constitución, antes de la reforma de 1992 señalaba que los principios articuladores del sistema estatal eran la unidad de poder, el centralismo democrático y la democracia socialista. Luego de la modificación de ese año, solo se mencionó la democracia socialista.

Hasta aquí la síntesis de los aspectos indispensables para caracterizar la forma de gobierno diagramada por la Constitución de 1976. He seguido un tono descriptivo en el epígrafe, absteniéndome de valoraciones que extenderían el trabajo y lo alejarían del propósito de la obra en la que se integrará. Empero, me parece imprescindible indicar que en la regulación constitucional citada de los órganos superiores de poder, existen diversos aspectos que merecerían una revisión. Algunos de ellos son: no confundir a la democracia (que además no debía adjetivarse) como régimen político, con principio de organización y funcionamiento de los órganos del Estado; detallar el procedimiento de creación legislativa, vértice del trabajo parlamentario; regular adecuadamente entes del aparato estatal que desempeñan un rol trascendente, como la Presidencia de la ANPP, el Presidente del Consejo de Estado, y el Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros; realzar la jerarquía de la ANPP a través de sus atribuciones, a tono con el hecho de que es el órgano supremo del poder del Estado; regular mecanismos de control específicos de la Asamblea Nacional sobre el Consejo de Estado y el Consejo de Ministros; describir el funcionamiento del Consejo de Estado; normar la composición del Consejo de Ministros y su funcionamiento; depurar del Consejo de Estado atribuciones como la interpretación de las leyes.

A tenor del diagrama organizacional explicado y los apuntes realizados, considero que la Constitución cubana de 1976 estructuró una forma

¹⁶ ÁLVAREZ TABIO, FERNANDO, *Comentarios a la Constitución Socialista*, Editorial Ciencias Sociales, La Habana, p. 240. Ver también: POPKOV, V. D., "Formas del Estado Socialista", *Ibidem*, pp. 260 y ss. CAÑIZARES FERNANDO, D., *Teoría del Derecho*, *Ibidem*, pp. 248 y ss.

de gobierno convencional, lo que fundamento en los aspectos siguientes: concepción de la Asamblea Nacional como máximo órgano de poder del Estado; elección por esta, de un cuerpo colegiado que funge como agencia suya y desempeña la función ejecutiva; los miembros de este órgano pueden ser reelectos indefinidamente; legitimación de un premier del Consejo de Estado, el que funge como representante del Estado; no existencia de mecanismos de control político de la Asamblea Nacional sobre el Consejo de Estado y el Consejo de Ministros que posibiliten la remoción de sus integrantes; imposibilidad de que el Consejo de Estado disuelva a la Asamblea Nacional del Poder Popular.

Hay que mencionar a su vez que el sistema de gobierno convencional que identificamos, presenta rasgos peculiares que lo matizan. Estos son: la Asamblea Nacional sesiona durante breves períodos en el año, por lo que el Consejo de Estado funge en la práctica como el órgano cabeza del Estado cubano; existencia del Consejo de Ministros como órgano de gobierno; protagonismo del Presidente del Consejo de Estado que lo convierte en eje del andamiaje estatal.

La adopción de esta forma de gobierno en 1976, rompió con el sistema presidencial que evolucionó en el constitucionalismo cubano durante la primera mitad del Siglo XX, el que fue instaurado en la Constitución de 1901 y retomado por la Constitución de 1940. En esta última, mediante un modelo que he reconocido como de presidencialismo atenuado,¹⁷ y que algunos autores han calificado impropiaemente de semiparlamentario.¹⁸

Debe resaltarse no obstante, que la concepción de un órgano que concentra el poder y deviene en centro del entramado estatal, no llegó a nuestra historia constitucional con la Constitución de 1976. Las constituciones de Jimaguayú (1895) y la Yaya (1897) emplearon la fórmula al depositar las principales funciones estatales en el Consejo de Gobierno, integrado por el Presidente y los secretarios. Lo hicieron igualmente, por otras razones, la Ley Constitucional de 1934 y la Ley Constitucional de 1952. La primera depositó el poder estatal en el Presidente y el Consejo de Secretarios, y la segunda en el Presidente y el Consejo de Ministros. Acudió asimismo a este prototipo la Ley Fundamental de 1959, que concentró las funciones legislativa, ejecutiva y de gobierno en el Presidente y el Consejo de Ministros.

¹⁷ Ver. *Historia constitucional y poder político en Cuba*, Ibídem, p. 102.

¹⁸ Así lo consideraron: DE LA FUENTE, JORGE, *Análisis constitucional desde Jimaguayú hasta el 40*, Editorial Ciencias Sociales, La Habana, 1989, p. 165. CARRERAS, JULIO ÁNGEL, *Historia del Estado y el Derecho en Cuba*, Editorial Pueblo y Educación, La Habana, 1982, pp. 484 y ss.

El sistema electoral cubano en el cuarenta aniversario de la Constitución de 1976

ORISELL RICHARDS MARTÍNEZ*

Notas preliminares

Dedicar un espacio a la conmemoración es siempre un esfuerzo valioso para la reflexión de lo que hemos hecho y de lo que nos falta por hacer; pero al mismo tiempo es una contribución a la perpetuidad de las conquistas en las que hemos sido parte y de las que, en buena medida, tendremos la responsabilidad de seguir construyendo y perfeccionando en el camino. Es por ello que agradezco la invitación a participar en este libro, porque aunque mi edad no equivale ni siquiera a los años de la homenajeada, el respeto a sus contenidos y a la vigencia de sus postulados ha sido parte del aprendizaje en los estudios en Derecho, y es de las principales nociones que intentamos transmitir dentro y fuera de las aulas universitarias, para el adecuado ejercicio de la profesión pero sobre todo, para la debida conducción de la sociedad.

Sin pretender abarcar toda la complejidad que en el orden técnico-jurídico puede caracterizar un proceso o los procesos electorales que se desarrollan en la sociedad, el presente trabajo procura en pocas líneas resaltar lo que ha representado la materia electoral, que es también significar los elementos que a mi juicio pudieran ser más distintivos del sistema electoral cubano a los 40 años de vigencia del texto constitucional de 1976.

Algunos antecedentes históricos necesarios para la comprensión de los fundamentos del sistema electoral consagrado en la Constitución de 1976

Uno de los principales imperativos planteados para la construcción de una nueva sociedad en enero de 1959 radicó en la necesidad de concebir un proceso eleccionario diferente a los tradicionales y que al mismo tiempo fuera una expresión autóctona de los principales valores que se

* Doctora en Ciencias Jurídicas. Profesora Auxiliar de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Habana.

venían defendiendo por la Revolución¹. Es quizás por ello, entre otros condicionamientos sociales e histórico-políticos, que la asunción de los procesos electorales desde la plena participación ciudadana y con una conciencia política de lo que significaban para la legitimidad de los representantes populares y la edificación de un proyecto común, constituyó uno de los tantos retos que prolongaría, durante la etapa de provisionalidad, la creación de una concepción más acabada de lo electoral hasta la promulgación de la Constitución en el año 1976.

Sin embargo, las reflexiones en torno a los principios e instituciones básicas que en lo electoral conforman el texto constitucional vigente tienen en las reformas constitucionales del año 1974 un referente histórico primigenio para la comprensión de la regulación actual. Estas modificaciones introducidas a la Ley Fundamental de 7 de febrero de 1959 –que traían cauce a este respecto de la Constitución de 1940–, constituyen la primera aproximación a la ruptura por un lado, con la concepción obligatoria del sufragio² y, por el otro, con las innumerables limitaciones que existían en aquel entonces para su ejercicio³. Las transformaciones

¹ “Nosotros queremos elecciones completamente distintas a las de antes (...) queremos crear en el pueblo una conciencia contra la politiquería; porque nosotros queremos que cuando las elecciones vengan, aquí todo el mundo esté trabajando, aquí la reforma agraria sea una realidad (...). Nosotros queremos que cuando las elecciones vengan todo cubano conozca sus derechos y deberes, cualquier cubano sepa leer y escribir, para que nadie lo engañe, para que nadie lo confunda. Y cuando hayamos logrado eso, ¡entonces sí se podrá hacer elecciones verdaderamente democráticas!” Fragmentos del Discurso pronunciado por Fidel Castro Ruz con motivo de conmemorarse el primer aniversario de la huelga del 9 de abril, en la Alameda de Paula el 9 de abril de 1959, disponible en <http://www.cuba.cu/gobierno/discursos/1959/esp/f090459e.html>, consultado el 21 de diciembre de 2015.

² Baste mencionar la disposición que reconocía en el artículo 97: “Se establece para todos los ciudadanos cubanos, como derecho, deber y función, el sufragio universal, igualitario y secreto.

Esta función será obligatoria, y todo el que, salvo impedimento admitido por la ley, dejare de votar en una elección o referendo, será objeto de las sanciones que la ley le imponga y carecerá de capacidad para ocupar magistratura o cargo público alguno durante dos años, a partir de la fecha de la infracción”. Ver referencia en Folletos de Divulgación Legislativa, Leyes del Gobierno Provisional de la Revolución de 1959.

³ En este sentido, también se estableció en el artículo 99 de la Ley Fundamental de 1959: “Son electores todos los cubanos, de uno u otro sexo, mayores de veinte años, con excepción de los siguientes:

- a) Los asilados.
- b) Los incapacitados mentalmente, previa declaración judicial de su incapacidad.
- c) Los inhabilitados judicialmente por causa de delito.
- d) Los individuos pertenecientes a las fuerzas armadas o de policía, que estén en servicio activo”.

acometidas para el cambio de esa realidad permitieron introducir, al propio tiempo, nuevas modificaciones en el orden legislativo que contribuyeron a la aplicación de experiencias novedosas en el ejercicio del poder.

Es por ello que se disponía en las bases preliminares de la reforma constitucional, que el fundamento que declaraba el sufragio obligatorio “contradice el principio fundamental de que el voto es un derecho y como tal es, a la vez, un deber moral de los ciudadanos, los cuales al ejercerlo y cumplirlo determinan con su voluntad expresa, quiénes deben representarlo en los órganos estatales electivos y a quiénes, en caso necesario, deben serles revocado el mandato”⁴. Así, la modificación de referencia dejaba de sancionar el no ejercicio del derecho al voto y venía a vertebrar lo que se consagró después como derecho al sufragio para todos los ciudadanos cubanos con carácter universal, igualitario y secreto.

De la misma manera y bajo el fundamento de que constituía “un rezago de los pasados criterios acerca de un supuesto apoliticismo o neutralidad política de los miembros de las fuerzas y de una no menos supuesta incapacidad de los jóvenes para discernir sobre las cuestiones político-sociales”⁵ la reforma constitucional del año 1974 también incorporaba a los miembros de las instituciones armadas en tanto “pueblo uniformado”⁶ y en condición de iguales para detentar y disfrutar del ejercicio del sufragio respecto del resto de los ciudadanos.

Estas modificaciones permitieron, de conjunto con la nueva estructura en la división político-administrativa, la implementación de novedosas experiencias de participación en la selección de los representantes populares y la organización de los procesos electorales.

En este sentido, la promulgación de la Ley número 1269 de 3 de mayo de 1974, consagró las primeras plataformas para la elección de los órganos del Poder Popular en el país. De sus bases jurídicas puede colegirse parte de las premisas que sirvieron de referente a la experiencia que tuviera lugar en el territorio de la provincia de Matanzas bajo el fundamento que reconocía: “En el proceso de ajustar de modo más eficaz nuestras instituciones estatales a las exigencias de la etapa de construcción del socialismo, que transitamos, se ha tornado imperativo, de acuerdo con los principios marxista-leninistas aplicados a nuestras condiciones concretas, instituir la elección de los órganos de Poder Popular de modo que las masas queden incorporadas institucionalmente a la dirección estatal y administrativa y que el pueblo forme parte directa de los órganos del Estado,

⁴ Órganos de Poder Popular, Documentos rectores para la experiencia de Matanzas, Editorial ORBE, Instituto Cubano del Libro, La Habana, 1974, p. 11.

⁵ Ídem., pp. 11-12.

⁶ AA.VV., “Comentarios sobre el nuevo Sistema Electoral Cubano”, *Revista Cubana de Derecho*, No. 12, Año V, julio-diciembre, 1976, La Habana, p. 21.

plenamente identificado con éste como Estado Socialista de los trabajadores, profundamente democrático y revolucionario”⁷. Se empezaba a introducir jurídicamente, en los marcos de la institucionalización del país, la concepción que defendía la necesidad de incorporar la activa participación popular en los procesos electorales y en la organización estatal.

Estas premisas son solo algunas pinceladas para el rescate de una memoria histórica que contribuye a la comprensión de muchos de los cambios que con posterioridad se consagraron en el texto vigente y que abrieron, sin lugar a dudas, una nueva etapa en la materia electoral. Sobre estas bases, se introducen por vez primera en el contexto político nacional —específicamente en el territorio de la provincia de Matanzas—, novedosas formas para la organización y puesta en marcha de las elecciones. Con especial interés se destaca la instauración de las circunscripciones electorales para la elección de los delegados a nivel local. En este caso, “la nueva instancia aparece en la realidad cubana como un área geográficamente delimitada que permite dividir al municipio en múltiples fragmentos, donde reside un número determinado de electores, hay una cantidad de rubros económicos y actúan varias organizaciones políticas, de masas y sociales, y sobre esa base, elegir a una persona que represente a todos los electores de esa pequeño territorio”⁸; fundamentos sobre los cuales se le comienza a atribuir a estos electores la máxima autoridad sobre los electos en esta delimitación territorial. A este criterio se adiciona el reconocimiento de nuevas formas para la nominación de los candidatos a delegados a las asambleas, con la introducción del voto directo a nivel municipal⁹.

Asimismo, en el proceso que se desarrolló en el territorio de la provincia de Matanzas, se comienzan a ordenar al propio tiempo las bases del sistema de lista de electores y su publicidad, se introduce la prohibición de propagandas a favor de los candidatos “a la manera de charangas,

⁷ Esta referencia puede consultarse en Órganos de Poder Popular, Documentos rectores para la experiencia de Matanzas, ob. cit., p. 14.

⁸ ARENCIBIA, Martha Alina; JIMÉNEZ DE LA CAL, Arnaldo; ORTIZ RICARDO y Juana, *Génesis del Poder Popular*, Páginas Matanceras, 30 aniversario, Ediciones de la Oficina del Historiador de la Ciudad de Matanzas, Matanzas, 2007, p. 42.

⁹ Siendo una experiencia de aplicación efectiva, debe tenerse en cuenta como reconoció PERAZA CHAPEAU, “El principio del voto directo se expresa en que en casi todos los países socialistas los ciudadanos eligen directamente a sus representantes. El sistema de elecciones directas es aquel en el que los diputados o delegados de los órganos representativos de todos los niveles son elegidos por los ciudadanos. En todos los países socialistas las elecciones a los órganos locales de poder, que constituyen la base del aparato estatal, son realizadas directamente por los electores”. PERAZA CHAPEAU, José D., “El sistema electoral y el Derecho Electoral en los países socialistas”, *Revista Cubana de Derecho*, No. 10, Año IV, julio-diciembre, 1975, La Habana, p. 195.

con uso de pasquines o de otras formas por el estilo”¹⁰, se diversifica la presencia de los jóvenes, entre otras cuestiones que potenciaron nuevas modificaciones que a futuro fueron objeto de implementación en el orden nacional¹¹.

Todas estas cuestiones, desde el punto de vista práctico, evidenciaron la ruptura con los esquemas anteriores de elecciones, a los fines de potenciar una participación ciudadana espontánea. Como se describiera en aquel entonces “a plenitud de responsabilidad, un entusiasmo popular sin precedentes, un interés demostrativo de la existencia de una conciencia política colectiva que hace que hoy todo ciudadano se sienta de veras integrante y vinculado a la sociedad y dispuesto de manera espontánea a realizar la parte que le toca para coadyuvar a su adelanto; la posibilidad de llevar, tal y como fue el propósito, la celebración de elecciones y la creación de los órganos de Poder Popular en su máxima expresión, puede afirmarse han sido el resultado de la experiencia de Matanzas”¹². Condiciones que como es lógico estuvieron asociadas también al mandato popular atribuido a estos representantes y la trascendencia que de ello se derivó para la conformación de la estructura del Poder Popular en ese momento. Es así que, “la importancia del proceso electoral, de su carácter profundamente democrático, de la amplia y entusiasta participación de las masas en la nominación de los candidatos y luego en la elección de sus representantes está dada por el hecho de que esos representantes van a ejercer el poder estatal, van a dirigir y orientar la administración de las actividades económicas, culturales, recreativas y de servicios en general, de los municipios (...) y la provincia...”¹³.

Se trataba pues, como se reconoció en diferentes escenarios de hacer más eficaz la presencia ciudadana en el ejercicio del poder¹⁴, para lo cual

¹⁰ Órganos de Poder Popular, Documentos rectores para la experiencia de Matanzas, ob. cit., p. 171.

¹¹ Consta en los documentos rectores de la experiencia de Matanzas, la elaboración de un Reglamento para el desarrollo del proceso electoral que tuvo lugar en esta provincia entre junio y julio de 1974 y que se mantuvo en aplicación hasta la constitución de los órganos del Poder Popular durante esa etapa. Puede verse además ARENCIBIA, Martha Alina; JIMÉNEZ DE LA CAL, Arnaldo; ORTIZ RICARDO y Juana, Génesis del Poder Popular, ob. cit., p. 42.

¹² GARCINI GUERRA, Héctor, “La constitución de los Órganos de Poder Popular”, *Revista Cubana de Derecho*, No. 8, Año III, julio-diciembre, 1974, La Habana, p. 79.

¹³ CASTRO RUZ, Raúl en la clausura del Seminario a los delegados del Poder Popular electos al iniciarse la experiencia de Matanzas, 22 de agosto de 1974, en *Discursos pronunciados en la constitución del Poder Popular en Matanzas 1974*, 30 aniversario, órganos del Poder Popular, Ediciones Matanzas, 2004, p. 48.

¹⁴ “Perfeccionar las formas de nuestro Estado socialista, de nuestro poder revolucionario, obrero-campesino, promoviendo una mayor incorporación de las masas a sus funciones, significa fortalecerlo en todos sus sentidos, hacer más eficaz su

las experiencias alcanzadas en este territorio del país se hicieron extensivas al ámbito nacional, lo que representó un cambio sustancial no solo en la concepción y ordenación jurídica de estos procesos electorales, sino también de la estructura que serviría de cimiento para la constitución de los órganos del Poder Popular en nuestro país. Todo lo cual completa, parte de las premisas que permiten explicar los fundamentos que del sistema electoral fueron consagrados por vez primera en el texto de 1976, aunque ya para ese entonces de una manera más sistémica y coherente con el diseño político que también le servía de sustento.

Los fundamentos constitucionales del sistema electoral en sus cuarenta años

A los 40 años de vigencia de la Constitución el sistema electoral no ha permanecido estático sino que ha sido objeto de diferentes modificaciones en pos de su perfeccionamiento. Las experiencias adquiridas durante el desarrollo de los procesos electorales, los cambios en el contexto nacional e internacional, las reformas constitucionales, la necesidad de ajustar el sistema a las exigencias de la participación popular, entre otros, han sido parte de los principales impulsos que han motivado las transformaciones al complejo aparato que representa lo electoral en nuestra sociedad. La propia naturaleza multifacética y clasista reconocida a los procesos electorales fundamenta de por sí este fenómeno, que de la mano de la participación ciudadana se ha convertido en uno de los principales instrumentos para la legitimar el diseño político de la sociedad cubana, cuyas cifras hablan por sí solas.

En la construcción de una sociedad socialista como la nuestra, la participación de todos los ciudadanos es una condición fundamental no limitada solo a su presencia en los procesos electorales, sino extendida, en esencia, a la funcionalidad del sistema y por supuesto a la democracia. En este sentido, la promulgación de la Constitución de 1976, inspirada en la idea martiana del “con todos y para el bien de todos” refrendó en sus fundamentos políticos, sociales y económicos la idea de ubicar al ciudadano en el centro de las principales transformaciones que tuvieran lugar en nuestro país. Bajo esta premisa, el único poder reconocido constitucionalmente “el popular”, tiene en el ejercicio directo o por medio

ejercicio como dictadura del proletariado”. Fragmentos del discurso pronunciado por Blas Roca, quien presidiera la comisión encargada de organizar, reglamentar y dirigir en la provincia de Matanzas la elección y proceso de creación de los órganos del Poder Popular, disponible también en Discursos pronunciados en la constitución del Poder Popular en Matanzas 1974, ob. cit., p. 101.

de las Asambleas del Poder Popular y demás órganos del Estado que de ellas se derivan, un espacio para la realización de estos postulados en el diseño democrático del poder del país.

Es por ello que de los fundamentos precedentes se puede colegir uno de los principios reconocidos constitucionalmente para el ámbito electoral y que se relaciona con la participación ciudadana en este tipo de procesos. En tal sentido, con la reforma de 1992, la consagración constitucional de la participación como derecho, tanto en las elecciones como en los referendos populares, confirmó y desarrolló el mandato reconocido desde 1976 sobre el ejercicio directo del poder popular.

En esa línea de análisis resulta significativo cómo, la participación ciudadana en la activación de los procedimientos electorales y al mismo tiempo en su articulación y puesta en marcha es una realidad incuestionable que desde la creación del texto constitucional en 1976 hasta hoy, ha ido *in crescendo*, en la medida que se han puesto en práctica los diferentes procesos electorales y a la que dedicaremos algunas reflexiones.

En lo que a la activación electoral se refiere se destaca el reconocimiento constitucional del derecho a participar como electores en este tipo de procesos. Es así que, conforme se dispone en el artículo 132 constitucional el ejercicio directo del derecho al voto corresponde a "...todos los cubanos, hombres y mujeres, mayores de dieciséis años de edad, excepto: a) los incapacitados mentales, previa declaración judicial de su incapacidad; b) los inhabilitados judicialmente por causa de delito". Este criterio se extiende también al reconocimiento del ejercicio indirecto del derecho al sufragio, ya que conforme se establece en el artículo 133 constitucional: "Tienen derecho a ser elegidos los ciudadanos cubanos, hombres o mujeres, que se hallen en el pleno goce de sus derechos políticos". Destacándose además que cuando se trate de elecciones para diputados a la Asamblea Nacional del Poder Popular, los elegidos deberán ser, además, mayores de dieciocho años de edad.

A este respecto, los fundamentos del límite mínimo para el ejercicio del derecho, como reconociera ÁLVAREZ TABÍO, corresponden no solo a la edad que determina la capacidad para el ejercicio de un derecho, sino también a la nacionalidad en el entendido de que: "como el sufragio es un derecho político del ciudadano, por medio del cual ha de escoger los representantes de la nación, la exigencia de este requisito resulta indiscutible; de ahí que el precepto se refiere en primer lugar a la condición de cubano, sin distinguir entre quien lo sea por nacimiento o quien lo sea por naturalización"¹⁵.

¹⁵ ÁLVAREZ TABÍO, Fernando, *Comentarios a la Constitución Socialista*, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, Cuba, 1981, p. 407.

En igual condición pueden resaltarse sobre estos fundamentos constitucionales el ejercicio libre y no obligatorio del derecho al sufragio, criterio consagrado fuera de los vicios de la Constituciones precedentes, lo que explica también desde nuestros predios la trascendencia que adquiere el voto para la realización de la voluntad general.

Asimismo, la regulación constitucional del voto en igualdad de condiciones para el ejercicio de este derecho constituye otro elemento a significar en el marco de los procesos electorales. Desde esta perspectiva, sobre el fundamento de la igualdad que le viene atribuida a los seres humanos –como reconoce expresamente el texto vigente–, sin distinción de raza, color de la piel, sexo, creencias religiosas, origen nacional y cualquier otra lesiva a la dignidad humana, también se hace extensivo este derecho a los miembros de las Fuerzas Armadas Revolucionarias y demás institutos armados, de conformidad con los principios que orientan la ordenación del diseño político-constitucional cubano. Por último, se reconoce constitucionalmente el voto como secreto, condición que se encuentra asociada a las garantías establecidas para el ejercicio del derecho al sufragio y, en consecuencia, a su adecuada realización; porque de hecho “(...) algo divino y conmovedor, y de impalpablemente hermoso tiene la hora callada del sufragio”¹⁶.

En esa línea de razonamiento constituye además un elemento distintivo respecto del ejercicio del derecho al sufragio, a partir de la reforma de 1992, el reconocimiento constitucional del voto directo no solo para la elección de los delegados a las Asambleas Municipales –como había estado reconocida hasta ese entonces–¹⁷, sino también para los delegados a las Asambleas Provinciales del Poder Popular¹⁸ y diputados a la Asamblea Nacional del Poder Popular¹⁹. Esta modificación fortaleció con creces la participación más inmediata de los ciudadanos –como máximos detento-

¹⁶ MARTÍ, José, “Cartas de Martí” El Partido Liberal, México, noviembre 17 de 1891, *Otras Crónicas de New York*, p. 172, disponible en BATLLE, Jorge Sergio, *José Martí, Aforismos*, Centro de Estudios Martianos, La Habana, 2013, p. 357.

¹⁷ Téngase en cuenta que hasta 1992 conforme se disponía constitucionalmente las Asambleas Municipales del Poder Popular eran las encargadas de la elección de los diputados a la Asamblea de Nacional del Poder Popular y los delegados a las Asambleas Provinciales del Poder Popular; criterio que se mantuvo en la Ley No. 1305 de 7 de julio de 1976 y que fue extendido con posterioridad en la Ley No. 37 de 15 de agosto de 1982.

¹⁸ Ver el artículo 135, apartado 2 cuando establece: “Los delegados a las Asambleas Provinciales y Municipales se eligen por el voto libre, directo y secreto de los electores. La ley regula, asimismo, el procedimiento para su elección.” Constitución de la República de Cuba, 1976, Gaceta Oficial Extraordinaria, No. 3 de 31 de enero de 2003 (texto reformado).

¹⁹ En igual sentido el artículo 71 de la Constitución establece que: “La Asamblea Nacional del Poder Popular se compone de diputados elegidos por el voto libre,

res de la soberanía popular— en la elección de los representantes populares, lo que significó un paso adicional en la consolidación de la democracia. Esa garantía jurídica superior que representó el reconocimiento de la elección directa, se hizo extensiva también —en lo que a la participación respecta— a la exigencia del 136 constitucional de la “obtención de más de la mitad del número de votos válidos emitidos en la demarcación electoral de que se trate” para considerar electo tanto a los delegados como a los diputados en la máxima representación del Poder Popular.

Como parte de los fundamentos del sistema electoral también resulta significativo que el reconocimiento constitucional del derecho a la participación política en las elecciones y referendos —muy cercana a la experiencia de los países socialistas y de cuyo contenido y alcance se nutrió nuestro país²⁰—, trascendió al mero reconocimiento del derecho al sufragio activo o pasivo y su ejercicio, para insertarse en los marcos de la concepción democrática del poder que sirve de fundamento al diseño político y electoral cubano.

A tales efectos, la esencia democrática que constitucionalmente se puede dilucidar de los contenidos para la organización y funcionamiento de los órganos del Poder Popular en el capítulo IX de la Constitución²¹ evidencian en las relaciones elector-elegidos un vínculo jurídico-político

directo y secreto de los electores, en la proporción y según el procedimiento que determina la ley”. Constitución de la República de Cuba, ob. cit.

²⁰ “El proceso electoral en las condiciones en que se le concibe en las democracias socialistas no se reduce sólo a la votación, pues en su conjunto es un acto complejo y multifacético de ejercicio del poder por el pueblo trabajador. El proceso en especial y dentro de él las elecciones, significan la participación directa de los ciudadanos en la realización del poder estatal a través de la presentación de los candidatos, de su elección a los órganos de representación popular y del control de su actividad.” Peraza Chapeau, José D., “El sistema electoral y el Derecho Electoral en los países socialistas”, ob. cit., p. 189.

²¹ El artículo 68 del texto constitucional es un referente obligado a este respecto cuando reconoce: “Los órganos del Estado se integran y desarrollan su actividad sobre la base de los principios de la democracia socialista que se expresan en las reglas siguientes: a) todos los órganos representativos de poder del Estado son electivos y renovables; b) las masas populares controlan la actividad de los órganos estatales, de los diputados, de los delegados y de los funcionarios; c) los elegidos tienen el deber de rendir cuenta de su actuación y pueden ser revocados de sus cargos en cualquier momento; ch) cada órgano estatal desarrolla ampliamente, dentro del marco de su competencia, la iniciativa encaminada al aprovechamiento de los recursos y posibilidades locales y a la incorporación de las organizaciones de masas y sociales a su actividad; d) las disposiciones de los órganos estatales superiores son obligatorias para los inferiores; e) los órganos estatales inferiores responden ante los superiores y les rinden cuenta de su gestión; f) la libertad de discusión, el ejercicio de la crítica y autocrítica y la subordinación de la minoría a la mayoría rigen en todos los órganos estatales colegiados”.

de fuerte raigambre que se inicia con los procesos electorales y se asocia también durante el período de mandato al control, la rendición de cuentas e incluso en la revocación de los representantes populares ante el incumplimiento de su gestión, para cerrar lo que se ha denominado ciclo electoral²².

En este último caso, se reconoce el derecho de poner fin a las relaciones entre los electores y elegidos, lo que refuerza el poder del mandato popular otorgado por medio de los procesos electorales. En este sentido, aunque la bases constitucionales de la revocación en todo momento garantizan el ejercicio de este derecho en cualquier etapa de la gestión del representante popular, la reforma del 1992 modificó el principio de revocación por los electores –máxime el reconocimiento del voto directo–; lo que pudiera estar sujeto a perfeccionamiento, bajo la premisa que reconoce VEGA VEGA de la continuidad de los procesos electorales en una sociedad como la nuestra²³. Ello reforzaría el mandato popular otorgado a los representantes populares y al mismo tiempo completaría el ciclo electoral en manos de la voluntad general.

En lo que respecta a la participación en los procesos electorales se destaca también como elemento característico, la presencia ciudadana en su organización y gestión, condición que se puede apreciar no solo del derecho constitucional a participar en estos procesos sino además del desarrollo de estos procedimientos en las legislaciones ordinarias.

En este sentido, la Ley No. 72 “Ley Electoral” siendo clara en sus fundamentos preliminares respecto de la participación ciudadana en estos procesos²⁴, reconoce de manera exclusiva el derecho de los electores a

²² PÉREZ HERNÁNDEZ, Lissette y PRIETO VALDÉS, Martha, “Algumas considerações sobre o sistema eleitoral cubano: um breve comentário sobre a reeleição dos representantes”, en Ana Claudia SANTANO (coordinadora). *Reeleição Presidencial nos Sistemas Políticos das Américas*. Editora Íthala Ltda. Curitiba, Brasil, 2015, pp. 373-394.

²³ VEGA VEGA, Juan, *Derecho Constitucional revolucionario en Cuba*, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 1988, p. 294.

²⁴ En su primer por cuanto establece: “El Cuarto Congreso del Partido Comunista de Cuba aprobó en su “Resolución sobre el perfeccionamiento de la organización y funcionamiento de los órganos del Poder Popular” un grupo de recomendaciones dirigidas a transformar el sistema electoral y sus procedimientos actualmente vigentes, con vistas a lograr, entre otros aspectos, que la elección de los Diputados a la Asamblea Nacional y de los Delegados a las Asambleas Provinciales se realice mediante el voto directo de los electores; que se aumenten las facultades de las comisiones electorales con el propósito de eliminar procedimientos eminentemente formales presentes en los actos de constitución de las asambleas del Poder Popular; que las comisiones de candidaturas ejerzan de manera más efectiva sus atribuciones, a la par de buscar vías y métodos que permitan ampliar la participación de las organizaciones de masas durante el proceso de formación de las candidaturas de Delegados a las Asambleas Provinciales y de Diputados a la Asamblea Nacional del

proponer candidatos a delegados a las asambleas municipales del Poder Popular en asambleas públicas de vecinos. Esta condición constituye un elemento distintivo del proceso electoral en tanto se deja a los electores la propuesta, nominación y elección, como máxima expresión de la realización de la democracia, resultando excluidos del proceso –al mismo tiempo– el partido o cualquiera otra organización política de la sociedad.

En estos casos, “no existe –como reconociera PRIETO VALDÉS– el rejuego político partidista entre los diputados, o entre estos y el Gobierno, ni entre los órganos estatales por cuanto el Partido Comunista de Cuba no es sujeto del proceso electoral, ni promueve candidatos. El sujeto electoral es el hombre individualmente considerado, propuesto por el pueblo, por cuanto aún cuando las Organizaciones de masas promueven precandidatos, lo hacen en su condición de integrantes de las Comisiones de Candidaturas a todos los niveles. Es decir, las Comisiones proponen el conjunto sin distinguir de qué organización ha emanado la propuesta con el objetivo de propiciar una igualdad entre los candidatos y una mayor diversidad poblacional entre los integrantes de los órganos representativos, independiente de su militancia partidista, ya que los únicos requisitos exigidos para ser representante popular son la ciudadanía, la residencia permanente, la capacidad legal y la edad.”²⁵ Ello explica que las propuestas dimanen de la voluntad general, incluso, en aquellos casos en los que la participación es de manera indirecta por medio de las diferentes organizaciones de masas que participan en este proceso²⁶. Criterio que aunque susceptible de perfeccionamiento abrió un espacio de participación diferente a través de estas estructuras²⁷.

Poder Popular; y que se flexibilicen los plazos fijos establecidos para organizar y constituir las comisiones electorales y las asambleas.” Ley No.72 “Ley Electoral” de 29 de octubre de 1992.

²⁵ PRIETO VALDÉS, Martha, *Cuba, su desarrollo constitucional posterior a 1959 y su diseño político*, Conferencia pronunciada el 11 de Octubre del 2004, Salón 250 aniversario, pp. 6 y 7.

²⁶ Las Comisiones se integran, según se dispone en el artículo 68 de la Ley No. 72, por representantes de la Central de Trabajadores de Cuba, de los Comités de Defensa de la Revolución, de la Federación de Mujeres Cubanas, de la Asociación Nacional de Agricultores Pequeños, de la Federación Estudiantil Universitaria y de la Federación de Estudiantes de la Enseñanza Media, designados por las direcciones nacionales, provinciales y municipales respectivas, a solicitud de las Comisiones Electorales Nacional, Provinciales y Municipales.

²⁷ Desde una perspectiva más reciente pueden consultarse en nuestros predios algunos trabajos en torno al perfeccionamiento del sistema electoral en PRIETO VALDÉS, Martha y PÉREZ HERNÁNDEZ, Lissette, “El sistema electoral cubano. Las reformas de 1992” en PÉREZ HERNÁNDEZ, Lissette; Martha PRIETO VALDÉS (compiladoras) *et al.*, *Temas de Derecho Constitucional cubano*, 2da. reimpresión, Editorial Félix Varela, Ciudad de La Habana, 2004, FERNÁNDEZ BULTÉ, Julio, “El proceso de institu-

Sobre esta premisa de los ciudadanos como principales protagonistas en la conformación del Estado se puede destacar además, la integración de las mesas y autoridades electorales como expresión de la participación popular en el desarrollo de estos procesos.

En sentido general, todas las consideraciones precedentes hacen realidad la máxima martiana consagrada en la Constitución cubana –“yo quiero que la ley primera de la República sea el culto de los cubanos a la dignidad plena del hombre”– como un mandato que sirve no solo de fundamento histórico-ético-filosófico, sino además como pilar esencial para la comprensión del sistema electoral cubano, en tanto se ubica al individuo y al valor dignidad en el centro de atención de la sociedad cubana. En tal sentido, desde la perspectiva de los procesos electorales, una interpretación de esta preceptiva constitucional no deja solo al aparato estatal los mecanismos para promover la adecuada ordenación de los procesos electorales, sino que deja también en manos de los ciudadanos –en nombre de esa dignidad– los medios para el disfrute y la defensa *per se* de sus derechos, y donde la participación en los diferentes procesos políticos, y en particular los eleccionarios, desempeñan un papel fundamental.

Claro que, justo es reconocer que no basta con la regulación jurídica de los mecanismos de participación en los procesos electorales, hay que hacer un trabajo permanente por una cultura de participación consciente y responsable de la trascendencia que ello tiene no solo para la composición de las estructuras de poder sino para la continuidad del proceso y del diseño político de una sociedad. La comprensión de las cuestiones precedentes atraviesa por disímiles factores de orden político, económico y social, pero también pasa porque entendamos que la participación a través del derecho al sufragio no se reconoce solo por su condición de tal, sino porque además constituye un deber esencial para con la construcción de la sociedad. Ello parte de que se asuma también, como ha destacado PÉREZ HERNÁNDEZ que “a través de la educación cívica el Estado y la sociedad civil pueden divulgar la cultura democrática y promover una participación informada y responsable de los ciudadanos, en los asuntos públicos”²⁸. De lo que se trata además es de la permanente divulgación de los procesos electorales y sus diferentes etapas, la capacitación de los ciudadanos que participan como autoridades electorales e

cionalización en Cuba” en MATILLA CORREA, Andry (coordinador), *Estudios sobre Historia del Derecho en Cuba*, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 2009; PÉREZ HERNÁNDEZ, Lissette y PRIETO VALDÉS, Martha “Algumas considerações sobre o sistema eleitoral cubano: um breve comentário sobre a reeleição dos representantes”, *ob. cit.*, pp. 373-394.

²⁸ PÉREZ HERNÁNDEZ, Lissette, “La participación política como esencia y condición para refundar la democracia”, en *Derecho Electoral de Latinoamérica*, Memorias del II Congreso Iberoamericano 2013, Bogotá D. C., 2011, p. 509.

incluso como supervisores y observadores electorales, así como la necesidad de potenciar, desde un esfuerzo mancomunado, la promoción de una cultura jurídica especialmente en las nuevas generaciones.

Estas consideraciones complementan los principios consagrados constitucionalmente cuyos contenidos se desarrollan *ex lege*, no solo para hacer efectivo el ejercicio de los derechos en el ámbito electoral, sino además para establecer las pautas generales que en el orden procedimental regulan los procesos electorales.

En este sentido, y aunque desde el punto de vista constitucional aún quedan por desarrollar garantías a estos derechos, como expresión reforzada en la ley suprema de una protección jurídica superior²⁹, es dable destacar que el reconocimiento en leyes de desarrollo permite colegir otros principios también determinantes para la comprensión del diseño electoral y sus fundamentos genuinamente propios.

A este respecto y en el marco de las diferentes etapas por las que atraviesan los procesos electorales que establece la Ley vigente³⁰, se destacan algunos elementos que sirven de garantía para la realización plena del derecho al sufragio reconocido constitucionalmente. Estas condiciones son un presupuesto indispensable para la transparencia y en consecuencia la seguridad jurídica en la articulación de estos procesos.

En tal sentido, pueden servir de referente, previo al momento de la votación, la publicación en lugares de acceso al público del Listado de Electores a partir de una inscripción universal, automática y gratuita en el registro. Estas condiciones, amén de constituir un requisito fundamental para el ejercicio del sufragio activo³¹, son expresión de la publicidad que se hace visible no solo para los interesados sino también para la sociedad en general.

En igual medida, debe destacarse respecto de los electores y el desarrollo del proceso propiamente dicho, la forma a través de la cual se implementa la elección de los candidatos, así como la forma de su presentación, siendo una prohibición expresa la realización de propagandas

²⁹ Cutié Mustelier, Danelia y Méndez López, Josefina, "Derechos y Garantías Electorales en Cuba" en Revista Santiago, de las Facultades de Ciencias Sociales y Humanidades, de la Universidad de Oriente, (100) 2003, disponible en <http://ojs.uo.edu.cu/index.php/stgo/index.>, pp. 155-165.

³⁰ "a) elecciones generales, en las que se elige a los Diputados a la Asamblea Nacional del Poder Popular, su Presidente, Vicepresidente y Secretario, al Presidente, Primer Vicepresidente, Vicepresidentes, Secretario y demás miembros del Consejo de Estado, a los Delegados a las Asambleas Provinciales y Municipales del Poder Popular y a sus Presidentes y Vicepresidentes; b) elecciones parciales, en las que se elige a los Delegados a las Asambleas Municipales del Poder Popular y sus Presidentes y Vicepresidentes". Ley No. 72 "Ley Electoral", ob. cit.

³¹ Ver en este sentido la regulación del artículo 6 de la Ley No. 72 "Ley Electoral", ob. cit.

electorales³², condición que trasciende al tratamiento igual entre los diferentes candidatos, y cuya publicidad simultánea se hace extensiva a la transparencia de estos actos.

A ello se adiciona como un patrón distintivo de las elecciones tradicionales, la presencia simbólica de niños y jóvenes cuidando las urnas, como expresión también de la tranquilidad y seguridad ciudadana³³.

Durante el momento de la votación se destaca además la revisión y verificación del buen estado y el contenido de la urna antes del inicio del proceso, lo que se realiza mediante acto público para garantizar el normal comienzo de las votaciones. De igual forma, el cierre de la votación se distingue por el carácter público del escrutinio en la medida que se ofrece a toda persona la posibilidad de participar en el conteo de los votos. Según se dispone en el artículo 112 de la Ley No. 72 “El escrutinio es público y pueden estar presentes los miembros de las Comisiones Electorales del territorio, los representantes de las organizaciones políticas y de masas, los candidatos y demás ciudadanos que lo deseen”. Ello se complementa además con la publicación inmediata del resultado de la elección para conocimiento de todos³⁴, exigencias indispensables al momento del cierre de la votación y como expresión absoluta de inmediatez y transparencia en los comicios.

Por último y aunque más vinculado a la protección jurídica de los derechos electorales, se reconoce la posibilidad de presentar –por cualquier elector o candidato– las reclamaciones que estime procedente al momento de la celebración de las elecciones³⁵. Estos procedimientos de

³² Un referente en ese sentido puede encontrarse en el artículo 171 de Ley No. 72 “Ley Electoral”, ob. cit.

³³ “En nuestra nueva sociedad, la presencia de esos escolares hace que los adultos votantes se esmeren aún más en mantener un ejemplar comportamiento y es en ese ejemplo de sus mayores —que los propios niños contribuyen a fomentar— en el que a su vez se forman las nuevas generaciones para asumir, progresivamente, sus responsabilidades ciudadanas.” AA.VV., “Comentarios sobre el nuevo Sistema Electoral Cubano”, ob. cit., p. 21.

³⁴ En este sentido puede verse el artículo 117 en relación con el 123 de la Ley No. 72 “Ley Electoral”, ob. cit.

³⁵ Ver el artículo 4 en su apartado f, cuando dispone que todo ciudadano con capacidad legal para ello tiene derecho a “establecer las reclamaciones que procedan legalmente, ante los órganos jurisdiccionales competentes, para hacer valer sus derechos electorales” en relación con el Capítulo X de la Ley Electoral; criterio que aunque susceptible de perfeccionamiento respecto de la técnica jurídica y el procedimiento que se establece para su tramitación en la Ley, constituye una garantía para el disfrute de los derechos electorales. Sobre este particular puede consultarse Cutié Mustelier, Danelia y Méndez López, Josefina, ob. cit. En ello también hay que significar que se trata de un tema que se dispuso desde las primeras regulaciones relacionadas con el proceso electoral desde la proclamación de la Constitución

reclamación también establecen –en correspondencia con algunos de sus fundamentos constitucionales³⁶–, la exigencia de resolución de estas inconformidades lo que se erige en garantía para la realización y protección jurídica de los derechos en el ámbito electoral.

Consideraciones finales

Las valoraciones precedentes, analizadas de manera integral, sintetizan los principales elementos que distinguen –con un sello propio– el sistema electoral cubano en las condiciones actuales. Desde esta perspectiva, y sin desconocer que es susceptible de perfeccionamiento, es dable destacar que el diseño electoral consagrado constitucionalmente constituye expresión de los condicionamientos y exigencias propias de la sociedad cubana en los últimos cuarenta años.

A la idea de acercar aun más los ciudadanos a la conformación de los órganos del Poder Popular responde la construcción jurídica que le sirve de fundamento, y cuya adecuada realización no depende solo de la debida articulación jurídica de los procesos electorales sino también de la preparación permanente de todos los actores involucrados. En esa línea de análisis, las principales transformaciones al sistema electoral se han ido construyendo sobre la base de potenciar la presencia ciudadana en los procesos electorales y la consagración constitucional de la elección directa para la conformación de los órganos del Poder Popular así lo evidencia.

Claro que, siendo la participación una condición esencial para el desarrollo y perfeccionamiento del sistema socialista –como se puede colegir de las bases constitucionales de 1976–, la presencia en los procesos electorales –de manera consciente y responsable– sigue siendo de las claves esenciales para su debida realización en pos de legitimar los órganos del Poder Popular y, al propio tiempo, el sistema político, económico y social que le sirve de sustento.

en el 76, lo que evidenció la voluntad no solo de crear condiciones legales para la debida consecución de los procesos electorales, sino además las garantías de protección de los ciudadanos con derecho a participar en las elecciones. Puede verse en este sentido, las regulaciones de la Ley No. 1305 de 7 de julio de 1976 y luego en la Ley No. 37 de 15 de agosto de 1982.

³⁶ Ver a este respecto los artículos 26 y 63 de la Constitución de la República de Cuba, ob. cit.

La división político-administrativa: su institucionalización en la Constitución de la República de Cuba

CARIDAD ROSA JIMÉNEZ MORALES*

Una introducción necesaria

Todos los 24 de febrero, para los cubanos tienen una significación especial, porque conmemoramos diferentes hechos trascendentales en nuestra historiografía, entre los que destacan: el 24 de febrero de 1895, después de acordarse la orden de alzamiento, con el mensaje “*Gritos aceptados*”, se continuó la insurrección anticolonial en la manigua cubana, al gritar Saturnino Lora en medio de la población oriental que la guerra comenzaba nuevamente, dio pie al conocido *Grito de Baire*, con el que se estableció la arrancada de la Revolución de 1895. En homenaje a esta significativa fecha, otro 24 de febrero, pero de 1976, se promulgó la Constitución de la República de Cuba vigente; sin embargo, es muy lamentable que cada 24 de febrero, nuestros medios de difusión masiva dediquen un espacio al primer acontecimiento histórico referido y minimizan o silencian el segundo hecho señalado, dejando de homenajear de esta manera, lo que pudiera ser para los cubanos otro motivo de fiesta y de alegría. Por todo ello, confieso la gran satisfacción por la invitación de la Sociedad Cubana de Derecho Constitucional y Administrativo, al decidir sabiamente la conmemoración del XL aniversario de la Constitución cubana desde lo académico, para lo cual he dedicado algunas ideas sintetizadas vinculadas con el rasgo de la territorialidad del Estado.

La forma en que se organiza el territorio estatal se asocia a la manera en que se ejerce el poder político, ya que dicho poder y las actividades vinculadas con la Administración se extienden en la totalidad integral del territorio en el que el Estado tiene su asiento geográfico; y por tanto, en la práctica permite apreciar cuál ha sido el diseño o esquema de estructura estatal que se asume, basado en la concentración del poder en una estructura monolítica; o por el contrario, se presenta con una estructura desconcentrada del poder en todo su espacio territorial. Es la territorialidad, el principio jurídico que permite el establecimiento de una

* Doctora en Ciencias Jurídicas. Profesora Titular de la Facultad de Derecho de la Universidad de Oriente (Santiago de Cuba).

variedad de estructuras político-administrativas cuando se organiza el territorio físico del Estado; se puede resaltar que de la aplicación del mismo, emana un conjunto de entidades públicas que tienen una base territorial, y que pueden o no tener autonomía para su gestión político-administrativa.

El Estado se organiza en un conjunto de entidades públicas, que tienen una base territorial; es así la división territorial¹ una necesidad para la Administración del Estado y una exigencia que nace del respeto debido a los intereses locales, por lo que se puede afirmar, que sin la división del territorio sería hartamente difícil, cuando no imposible, la acción administrativa en su plenitud y eficacia, ya que el sistema organizativo del Estado, sea cual sea su forma, requiere de una determinación del modo de ejercer su autoridad, desde diferentes posiciones: centralizadas o descentralizadas, concentradas o desconcentradas, estableciendo determinada vinculación de los órganos vertical y horizontalmente, sobre la base de las variadas instancias o estructuras territoriales que permiten el ejercicio del poder estatal.

Existe una gama de matices en los Estados, que si se tienen en cuenta para la materialización de los propósitos fundamentales de la actividad administrativa, permitirán atender las exigencias de cada localidad, y de esta manera, lograr que dicha organización se corresponda con los requerimientos de la comunidad; por eso es importante dividir el territorio estatal, para lograr una conjunción entre la democracia y la eficacia del gobierno en cada estructura político-administrativa. De lo anterior se desprenden los efectos de la territorialidad como principio funcional y de organización del Estado para el Derecho interno, en los que resaltan tres dimensiones: 1ra.- Una división político-administrativa como expresión de la territorialidad en correspondencia con las exigencias de las condiciones socioeconómicas del país. 2da.- El establecimiento de órganos estatales en las respectivas demarcaciones que persigan como finalidad el pleno ejercicio del poder público. 3ra.- La necesidad de la participación activa e inmediata de los ciudadanos en la gestión estatal en las localidades.

De ahí, la importancia de realizar un sintético examen retrospectivo y actual de esta institución en Cuba, pues no es posible pretender la

¹ En términos genéricos son coincidentes los conceptos dados de División con el concepto analizado desde el punto de vista jurídico, entendida como acción y efecto de dividir, separar o repartir. Proceso consistente en separar un todo formal en partes, ya que como resultado de la división del territorio de un Estado, se obtienen como partes del todo, un conjunto de entidades públicas, demarcaciones o entes territoriales. Véanse, *Diccionario Enciclopédico*, Editorial Hispano-Americana, México, 1968, p. 207; *Diccionario Enciclopédico*, tomo 9, SALVAT Editores. Barcelona, España, 1986, p. 1241.

enunciación de nuevas premisas o bases legislativas para la regulación jurídica que se demanda en el presente, sin antes comprender cómo se llegó a la actual División Político-Administrativa.

El legado histórico y la panorámica encontrada por la Constituyente de 1901

La División Político-Administrativa en Cuba, desde su etapa colonial hasta la toma del poder político por nuestra Revolución, estuvo matizada por una mezcla de factores. En la etapa colonial, en principio el núcleo central de la organización política en la concepción de la territorialidad estaba vinculado con la creación de Villas, en lugares que fuesen centros para la conquista y la expansión en el Continente, por ello la voluntad estatal no fomentaba la división político-administrativa (DPA) conforme a las exigencias de las realidades económicas y sociales; fueron motivos de orden militar, de ideología antidemocrática y centralizadora de la Metrópoli, los que motivaron la admisión de la división departamental y demás subdivisiones, que contribuían a mantener el desorden administrativo, debido a la diversidad de jurisdicciones que existían sin correspondencia con la división política, ya que se mantenían divisiones para la administración de justicia, para los intereses o funciones fiscales, eclesiásticas y otras.

Razones de alianza de la clase criolla con dichos criterios españoles, hicieron posible el cambio de la estructura departamental por la de las Provincias, es significativo reconocer que a pesar de la llegada del absolutismo monárquico y la centralización que este acarreo en Cuba, en los Municipios cubanos fue naciendo de manera natural y circunstancial la autonomía local, a partir de la organización de la vida colectiva de un grupo de vecinos.

Durante la Neocolonia primaron las concepciones absurdas sobre las funciones de las diferentes estructuras, como resultado de las influencias y presiones de los políticos de la República Mediatizada, muy poco se hizo en relación con el tema manteniendo la misma división que heredaron de la Colonia. No obstante, a este período le debemos la inspiración en los principios del viejo liberalismo, aportando nuevos puntos de vistas para ese entonces, a partir del tránsito del régimen colonial español al de un Estado "*independiente*". La consideración y legitimación de una República descentralizada, que separaba radicalmente las funciones que el Ayuntamiento colonial concentraba, permitió que el Municipio cubano de esta etapa histórica adquiriese, por su regulación jurídica, personalidad propia y autonomía administrativa.

La Constitución de 1901 estableció la división tripartita del poder estatal, según la filosofía de MONTESQUIEU, institucionalizó una República Presidencial, con las respectivas influencias del sistema republicano representativo norteamericano, al reconocer la existencia de un Congreso con el poder legislativo, un Presidente, con el ejecutivo y un sistema de Tribunales como poder judicial. El sistema adoptado para el régimen local fue el de la descentralización en su sentido más amplio, para lo cual mantuvo la división político-administrativa del territorio en provincias y municipios.

Luego de aprobada la Constitución, algo que nos llamó la atención, fue el particular de no nombrar las Provincias y solo referir el reconocimiento de las ya existentes. En la misma se dispuso: Art. 3.- *El territorio de la República se divide en las seis Provincias que existen actualmente, y con sus mismos límites; correspondiendo al Consejo Provincial de cada una determinar sus respectivas denominaciones. Las Provincias podrán incorporarse unas a otras o dividirse para formar nuevas Provincias, mediante acuerdo de los respectivos Consejos Provinciales y aprobación del Congreso.*

Como se aprecia, en el artículo se regula la división del territorio nacional en las seis provincias que ya existían hasta esa fecha. Sin embargo, de la lectura detenida del Diario de Sesiones de la Convención Constituyente de la Isla de Cuba², se observa cómo de los proyectos presentados para la aprobación del proyecto final de este artículo, solo una enmienda, que no fuera aprobada, presentada por el delegado José Antonio FERNÁNDEZ DE CASTRO, proponía la división del territorio de la República en siete provincias, las cinco primeras tradicionales conservaban sus límites, y las dos últimas eran del resultado de dividir lo que correspondía a todo Oriente en dos provincias: Oriente y Bayamo³.

Del debate originado por la discusión en torno a la aceptación o no de la enmienda propuesta por DE CASTRO, se resaltan algunas cuestiones interesantes. Los argumentos que sustentaban la propuesta de división en siete provincias eran esencialmente, la extensión territorial de la provincia oriental, en ese entonces de 26 000 kilómetros cuadrados y el número de habitantes (327 000). Opuesto a esta idea el delegado SANGUILY expresó,(...) “es indudable que una parte de Oriente quiere separarse de la otra parte y no alega sino razones de necesidad pública, que por el hecho de la unión actual no se han satisfecho, ni se han podido satisfacer en la medida que reclaman la prosperidad y los intereses de ese territorio,

² Véanse, Diario de Sesiones de la Constituyente de 1901, pp. 166 y ss.

³ A la Provincia Oriente se proponían los términos municipales de Mayarí, Palma Soriano y El Cobre. A la provincia de Bayamo los términos municipales de Holguín, Jiguaní, Bayamo y Manzanillo. Esta proposición rechazada en 1901, se tuvo en cuenta para legitimar en el futuro en 1976, la actual Provincia de Granma.

esto es cierto (...) aquí hemos oído a FERNÁNDEZ DE CASTRO, pero no hemos oído a Oriente, es preciso compulsar datos, hacer cálculos, oír a las poblaciones (...)"⁴

Las inteligentes palabras de SANGUILY, tal parece que se trasladan en el tiempo y recobran una vigencia extraordinaria, porque demuestran que una división político-administrativa ajustada a una realidad económica, política y social en cualquier país y en cualquier época, proviene de manera acertada del resultado de estudios multidisciplinarios, que no afecten en modo alguno en el orden sociológico a la población. Siendo a la vez de vital importancia, la consulta popular, el elemento humano requiere de tener voz y voto, es preciso contar con el pueblo ante la determinación de un tipo u otro de división política, ya que así garantizamos mecanismos de participación en el poder político.

Sin embargo, con la Constitución de 1940 se mantuvo la división político-administrativa anterior, según se reguló en su articulado⁵, y a diferencia del texto Constitucional anterior, cambió los nombres de tres provincias, Santa Clara por *Las Villas*, la de Puerto Príncipe por *Camagüey* y la de Santiago de Cuba por *Oriente*. De la lectura del debate constituyente⁶, en torno a la aprobación definitiva del precepto citado, se avizora la tendencia de reducir en lo más posible el número de artículos dentro de la Constitución, respecto a la temática del territorio cubano, la enmienda definitiva abrevió cuatro artículos del Proyecto a uno solo. De las cuestiones debatidas sobre el artículo resultan interesantes las palabras del delegado Jorge MAÑACH, quien expresara: "(...) hoy día tenemos seis Provincias en Cuba, con los actuales límites, como dice el precepto del Dictamen ¿qué garantía tenemos de que el día de mañana no será necesario cambiarlos, a virtud de mutaciones en la Constitución Social o demográfica de Cuba, de una expansión extraordinaria en el orden de la población o en el orden económico que pueda tener una Provincia dada?"⁷

Con la intención de que prosperara el hecho de que fuera posible en el futuro modificar los límites de las provincias sin que el texto rígido de la Constitución lo impidiera, continuó este delegado con sus argumentos, recordando incluso que en la Convención de 1901 se trató de dividir

⁴ Diario de Sesiones de la Convención Constituyente de la Isla de Cuba., p. 167. Para profundizar con otras consideraciones puede consultarse BRAVO CORREOSO, Antonio de, *¿Cómo se hizo la Constitución de Cuba?*, Imprenta Papelería de Rambla, La Habana, Cuba, 1928.

⁵ Art. 4.- El territorio de la República se divide en provincias y éstas en términos municipales. Las actuales provincias se denominan: Pinar del Río, La Habana, Matanzas, Las Villas, Camagüey y Oriente.

⁶ LAZCANO Y MAZÓN, Andrés M^a, *Constitución de Cuba*, tomo I (Con los debates en la Convención Constituyente), Cultural S.A., La Habana, Cuba, 1941, pp. 21-57.

⁷ LAZCANO Y MAZÓN, Andrés M^a, ob. cit, p. 23.

a la provincia de Oriente y no se aprobó dicha enmienda en ese entonces, planteando otra interrogante: ¿Qué razón tenemos nosotros para impedir que prospere una tesis semejante el día de mañana, de acuerdo con otras realidades demográficas y económicas del país? Sugería y recomendaba, que por razones prácticas, no debía llevarse el número de las provincias, ni el deslinde de las mismas al texto rígido de la Constitución. Contrario en buena medida a las reflexiones que hiciera MAÑACH, el también delegado constituyente MARINELLO, advertía la intención que tuvo el autor del precepto, sin negar la posibilidad de modificación territorial que pudiera realizarse en el mañana, lo cierto es que en el instante en que la Constitución comience a regir, era indispensable que se sepa en ese justo momento, cuáles eran las provincias cubanas y por ende la distribución territorial de la República.

El análisis de estas intervenciones de la Convención de 1940, trasmite una enseñanza y reafirma la necesidad de conocer el pasado para perfeccionar el futuro, porque identifican las causas que pueden originar un cambio de la estructura territorial del Estado, con razones de orden económico y demográfico, sin descartar la importancia de lo histórico, lo sociológico, entre otras; legado que se agradece en el presente.

Se constató como legado histórico una tradición municipalista que avanzaba por el camino de las concepciones teóricas más modernas, acerca del principio de Autonomía y Gobierno local; en cuanto a la heterogeneidad el elemento coincidente que sirvió para atender las condiciones desiguales de los territorios, fue la población residente en los mismos, a través de la revisión de las normas jurídicas especiales, notamos el reconocimiento de municipios diferenciados por el número de habitantes, dándoles incluso una clasificación que distinguía a las localidades.

A la Revolución le tocó organizar de forma correcta el sistema de DPA, y por eso, solo se dieron pasos serios de organización a partir de su triunfo, buscando siempre la necesaria correspondencia entre lo dispuesto y la realidad económico-social de la nación. El triunfo de la Revolución, el 1º de enero de 1959, requirió de una nueva estructura de poder y nuevos conceptos y esquemas de dirección y dominación política, para poder transformar la faz de la sociedad cubana, por todo ello, se estableció un Gobierno Provisional, el que debía tomar de conjunto una serie de transformaciones radicales, tal y como se habían anunciado en el Programa del Moncada.

Se encontró la misma división político-administrativa de la etapa de la colonización española, ligeramente modificada a su paso por la República Mediatizada, o sea, una estructura que tenía al país dividido en seis provincias y ciento veintiséis municipios. Dicha división resultaba incapaz de servir de marco organizativo territorial a las nuevas condiciones sociales y económicas, de ahí que fuera necesario un período (etapa

provisional de la historia cubana dedicada a las grandes transiciones) para determinar las fórmulas de estructura política y el Gobierno del país.

Para poder materializar dichas pretensiones, se dictó la Proclama Presidencial de 5 de enero de 1959⁸, a esta disposición le sucede la Reforma Constitucional del 20 de enero de 1959, que permitió la promulgación de la Ley Fundamental el 7 de febrero de 1959; entre varias regulaciones, se dispuso que el Presidente de la República era el Jefe del Estado y representaba a la nación, y que el Poder Ejecutivo se ejercía por el Presidente de la República asistido por un Consejo de Ministros. Los años de 1959-1961 fueron de disímiles iniciativas económicas y sociopolíticas, se dieron los pasos iniciales para la conformación de una sociedad tendiente a la homogeneidad, por la existencia de objetivos comunes, aceptando un modelo político centralista no solo desde el punto de vista nacional, sino también a nivel local.

El título primero de la Ley Fundamental referido a la nación, su territorio y forma de gobierno, reguló por primera vez, la declaración de que la soberanía reside en el pueblo y que de él dimanaban todos los poderes públicos; aunque en lo concerniente a la división político-administrativa, reprodujo lo preceptuado en el texto constitucional de 1940¹⁰; la organización inicial de las provincias y municipios mediante las Leyes No. 36 y No. 37, ambas de fecha 29 de enero de 1959, permitieron ejercer el poder popular al preverse que los regímenes provinciales y municipales contarán con la participación de las masas populares en las tareas de dirección. Más tarde, las Leyes No. 106 y No. 121 de febrero y marzo del propio año 1959, regularon el sistema de administración estatal en las provincias y municipios, asignando la dirección de los mismos a los Comisionados, designados por el Ministro de Gobernación, los que

⁸ Esta fue la primera disposición dictada por el nuevo Gobierno, mediante ella queda vacante la Presidencia de la República y se declararon cesantes todos los gobernantes que representaban el poder ejecutivo tanto provinciales como municipales. Al igual que permitió la disolución del Congreso de la República.

⁹ Ver el contenido íntegro de la Ley en *Proclamas y Leyes del Gobierno Provisional de la Revolución*. Enero- Marzo. tomo I, Ed. Lex, La Habana, Cuba, 1959, pp. 5-144.

¹⁰ Se puede consultar el artículo 4: "El territorio de la República de Cuba se divide en provincias y éstas en términos municipales. Las actuales provincias se denominan: Pinar del Río, La Habana, Matanzas, Las Villas, Camagüey y Oriente", de la Ley Fundamental de 7 de febrero de 1959 en Folletos de Divulgación Legislativa, *Proclamas y Leyes del Gobierno Provisional de la Revolución*, Cuaderno Extraordinario No. II, p. 6. Es coincidente el número de orden del artículo con la regulación constitucional de 1940 y en relación con el texto solo se añade *de Cuba*, cuando se refiere a la República. Ver el artículo de GARCINI GUERRA, Héctor, "La Constitución del Estado Socialista Cubano", *Revista Cubana de Derecho*, No. 12, Año V, 1976, Unión Nacional de Juristas de Cuba, La Habana.

inicialmente a nivel municipal tuvieron carácter colegiado (tres Comisionados), pero a los pocos días quedó reducida a un titular unipersonal.

Para 1962 se hacía más evidente la incapacidad de la división político-administrativa heredada, que no asimilaba las nuevas condiciones de dirección y organización político-administrativa, es por ello que como resultado de las nuevas pautas de ordenamiento que se introdujeron en la sociedad cubana, se realizaron estudios demográficos y estadísticos que demostraron el aumento de la población, en relación con el censo del año 1877¹¹.

A partir de las transformaciones revolucionarias que se fueron suscitando, y por la necesidad de elevar el papel y la autoridad de las provincias, entre los años 1963- 1964, una Comisión Nacional y seis Provinciales, integradas por el PCC, el Instituto Nacional de Reforma Agraria y el Instituto de Planificación Física confeccionaron un Proyecto¹², en el que determinaron mantener los primitivos límites provinciales y crear dentro de la estructura de dirección, un eslabón intermedio entre las provincias y los municipios, *las Regiones*¹³, a la vez que se aumentaron los municipios.

Se dividió el país en cuarenta y cinco regiones y trescientos municipios, siendo esta, una respuesta organizativa de la Revolución ante la necesidad de organizar y dirigir territorialmente las actividades económicas y sociales, en particular la agricultura por medio de granjas y agrupaciones, también influyó el proceso de construcción de los núcleos del Partido y la constitución de sus organismos de dirección¹⁴.

La instancia regional, surgió por el tamaño de las provincias y las características de los municipios, para asimilar las nuevas condiciones de dirección y organización político-administrativa creadas por los cambios

¹¹ CARASA PEREIRA, JORGE y Cristina GONZÁLEZ GARCÍA, *Reseña de la evolución de la División político-administrativa en Cuba*, Instituto Cubano de Geodesia y Cartografía, La Habana, Cuba, 1994, p. 6.

¹² Ver en el Archivo del Instituto Nacional de Historia.

¹³ Un antecedente histórico que se relaciona con la decisión de crear las Regiones fueron las Zonas de Desarrollo Agropecuario (ZDA), según la regulación contenida en el Capítulo IV de la Primera Ley de Reforma Agraria de fecha 17 de mayo de 1959, estas estructuras se constituyeron en todo el territorio nacional con el propósito de facilitar la realización de dicha Reforma. De acuerdo con el testimonio del Dr. Juan Antonio MIR PÉREZ, este hecho constituye la primera vez en que se quiebra la división político administrativa establecida desde el siglo XIX, de las seis provincias, con sus municipios. Ver el contenido del capítulo referenciado de la Ley de Reforma Agraria en la obra *Seis Leyes de la Revolución*, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 1973, pp. 36-38. MIR PÉREZ, Juan Antonio, *Aplicación de las Leyes fundamentales de la Reforma Agraria Cubana*, Ediciones ONBC (Organización Nacional de Bufetes Colectivos). La Habana, Cuba, 2008.

¹⁴ Confróntese el *Informe Central al Primer Congreso del PCC*, ob. cit, pp. 158-160.

revolucionarios, posteriormente se desarrolló un proceso de ajuste, de búsqueda de las dimensiones adecuadas para cada uno de estos eslabones, con el propósito de permitir su utilización por los diversos organismos políticos y administrativos y, sobre todo, para ajustarlos a los requerimientos de la agricultura. A pesar de que resultó un paso de avance en relación a la vieja división, las regiones, crearon problemas de dispersión de algunas tareas, y los municipios se alejaron de la dirección nacional.

En las diferentes estructuras administrativas se crearon las JUCEI (Juntas de Coordinación, Ejecución e Inspección)¹⁵ que sustituyeron a las Comisiones creadas en las provincias y municipios, estaban integradas por delegaciones de los organismos centrales del Estado; surgió la experiencia en la búsqueda de nuevos organismos de administración local que se vincularan con los órganos centrales. A su vez, estas Juntas en 1966 fueron sustituidas por las administraciones locales, dirigidas por un comité ejecutivo integrado por un presidente, elegido en asamblea de militantes de la localidad. En los municipios también se crearon estos órganos administrativos integrados por diez delegados elegidos por la población en asambleas efectuadas en los centros de trabajo y en los diferentes barrios de la localidad.

Entre 1965 y 1975, ocurrieron numerosos cambios que hicieron aumentar las regiones, de 45 hasta 58 y los municipios o instancias similares a la cifra de 407; algunas de las causas y consecuencias de las debilidades de la división político-administrativa se debieron a la ausencia de parámetros y criterios nacionales, ya que se concibieron con diferentes propósitos referidos a criterios y características de cada provincia. Se evidenció una contradicción constante entre los límites y dimensiones de las regiones y municipios y la posibilidad de la coordinación de las relaciones agroindustriales, así como para la organización de las unidades económicas de base de la agricultura en las condiciones de transformación de los territorios. Además, la mayor parte de los Ministerios y Organismos nacionales no contaban con direcciones administrativas en los municipios, por lo que eran limitadas las posibilidades de los enlaces horizontales en esta instancia; en menor medida, este fenómeno estuvo presente también en las regiones.

¹⁵ Puede consultarse la Ley No.1163 de fecha 23 de septiembre de 1964, en la que se le confirió al Presidente de la República la facultad de designar y remover libremente a los presidentes de las JUCEI, disponiéndose, a su vez, la designación por este de un Coordinador para las relaciones que deben existir entre la JUCEI y el ejecutivo de la nación. CASTRO RUIZ, Raúl, *Discurso pronunciado en el acto de constitución de las JUCEI en la Habana*. Imprenta Nacional de Cuba, 1961, p. 30.

Por todo lo anterior, el Acuerdo del Buró Político sobre la estructura del aparato del Comité Central del Partido, del 18 de enero de 1973, expresaba en su último párrafo: “(...) *más adelante se determinará la división político-administrativa del país más conveniente, sobre cuya base se definirá, en todos los detalles la estructura nacional del Partido*”. Fue entonces, que comenzaron las diferentes fases de elaboración del Proyecto de la nueva división política administrativa, sometándose a la consideración de los organismos estatales y organizaciones de masas, y en estos intercambios sistemáticos se enriqueció con el aporte de todos¹⁶.

En aras de mejorar la gestión administrativa y como resultado del análisis de la necesidad de la descentralización de tareas y servicios, en 1974 se dictó la Ley de Reforma constitucional 1269¹⁷, que creó una comisión para organizar, reglamentar y dirigir la instrumentación del Poder Popular en Matanzas como una experiencia que constituía un paso importante en la búsqueda de la organización definitiva del Estado cubano. En consecuencia con todo lo referido, se definieron *tres premisas*¹⁸, una de las cuales se centraba en la organización territorial de la dirección estatal sobre los procesos económicos, sociales y políticos, que debía garantizar las óptimas condiciones de dirección y gestión de la sociedad, para lo cual debía estar en correspondencia con la estructura territorial de las actividades económicas, con las perspectivas de su desarrollo y con la distribución de la población en el territorio nacional. Derivado de los estudios, se culminó el proyecto de División Político- Administrativa consistente en una organización del espacio geográfico del archipiélago basándose en provincias y municipios.

¹⁶ Revisar el folleto titulado *División Político – Administrativa*, editado por el Departamento de Orientación Revolucionaria del Comité Central del Partido Comunista de Cuba, La Habana, 1976. En el que se comenta que el 9 de julio de 1973 en cumplimiento del citado acuerdo, adoptado por el Secretariado del Comité Central, fue constituida la Comisión para el estudio de la nueva división político- administrativa del país. La Comisión fue presidida por el Partido y estuvo integrada por diferentes Organismos de la Administración, tales como: Instituto Nacional de la Reforma Agraria, Instituto de Planificación Física, Junta Central de Planificación, Instituto de Geografía de la Academia de Ciencias, Instituto de Economía de la Universidad de Occidente, Ministerio del Interior, Coordinación Nacional del Poder Local, Desarrollo de Comunidades, Ministerio de Transporte y el Instituto Cubano de Geodesia y Cartografía.

¹⁷ La Ley No. 1269 de fecha 3 de mayo de 1974 que dispuso la experiencia de Matanzas, aparece publicada en la Gaceta Oficial Ordinaria, Año LXXII, No. 13, lunes 6 de mayo de 1974.

¹⁸ Tomado del Folleto *División Político-Administrativa*, ob. cit., p. 10.

La Constitución de 1976 y la división político-administrativa

Por mandato de la voluntad soberana del pueblo, el 24 de febrero de 1976, fue promulgada la actual Constitución de la República de Cuba, la que resumiendo toda la experiencia histórica del período de construcción de un nuevo tipo de Estado fusionó en el orden jurídico elevando a nivel constitucional, todas las adiciones y modificaciones de la Ley Fundamental de 1959, más las regulaciones novedosas que comenzarían a caracterizar a Cuba. Reafirmando que todo el poder pertenece al pueblo, las clases aliadas tanto del campo, como de la ciudad representan un poder único, el poder popular que se ejerce a través de los órganos estatales o de forma directa por el pueblo.

El llamado período de provisionalidad del Estado, culminó con la promulgación de la Constitución de 1976, aprobada por más del 97 % de los ciudadanos con derecho al voto¹⁹, después de una amplia discusión popular, se legitimaron las instituciones que hasta ese momento habían asumido una estructura provisional, luego de la experiencia de Matanzas para el estudio de formas estatales definitivas, el pueblo dijo sí a una Constitución que se correspondía con la nueva sociedad cubana, muestra de que la conciencia social e ideológica del mismo reflejaba el resultado de las profundas transformaciones económicas, sociales y políticas ocurridas por el triunfo de la Revolución.

Se institucionalizó con la Constitución de la República para Cuba el orden social socialista que ya existía, como parte orgánica de nuestro proceso histórico, con un sistema político genuinamente democrático, pues el Estado adoptó la forma republicana de tipo especial²⁰, cosecha consecuente de un largo proceso de empeños redentores, que en contraposición a las Repúblicas burguesas se fundamenta en la Democracia Socialista, caracterizada por la unidad de poder del Estado.

¹⁹ El 15 de febrero de 1976 fue la fecha histórica en la que el cuerpo electoral cubano dejó aprobada su Constitución de la República, a través del Referendo Popular. La declaración de esta aprobación se confirmó dos días después, mediante el Acuerdo del Consejo de Ministros, de fecha 17 de febrero de 1976.

²⁰ Clasificar la forma de gobierno en Cuba es un tema polémico, pues existe el debate entre su concepción parlamentaria o presidencialista, siendo mayoritario el criterio, que al ser un Estado de tipo socialista su forma de gobierno es *sui generis, atípica o mixta*. Recientemente, VILLABELLA ARMENGOL ha expuesto la idea que la forma de gobierno que estructura la Constitución Socialista de 1976 es *semi-convencional*, ofreciendo los fundamentos de tal afirmación en su obra: VILLABELLA ARMENGOL, Carlos M., *Historia constitucional y poder político en Cuba*, Editorial Ácana, Camagüey, 2009, pp. 105-116.

En Cuba, la regulación constitucional y la práctica social reafirma que el poder del Estado es uno solo, con pluralidad de funciones que devienen en las diferentes competencias que tienen los órganos e instituciones, y que responde al poder del pueblo. A pesar del reconocimiento de una República Unitaria, es preciso aclarar que la organización estatal necesita que se cumpla ese principio democrático, de acercar lo más posible, el aparato estatal y la toma de decisiones de la población, siendo esta la razón por la que el Estado cubano, al igual que otros, se divide en diferentes demarcaciones político-administrativas, en las que funcionan diversos órganos dentro de la competencia que les otorga la Constitución y las leyes²¹.

Para lograr que el ejercicio del Poder Popular se convirtiera en una realidad político-jurídica y social, fue preciso dividir el territorio nacional en diversas estructuras que se correspondieran con la cambiada sociedad cubana, regulándose en el artículo 100 de la Constitución de 1976 que: “el territorio para los fines políticos- administrativos, se divide en provincias y municipios; el número, los límites y la denominación de los cuales establece la ley. La ley puede establecer, además, otras divisiones²².”

Como se observa en la regulación constitucional, el Constituyente aprobó dejar un mandato al Legislador a través de la reserva de ley, por lo que la determinación de la cantidad, los límites de cada una de las demarcaciones en las que se dividía el territorio nacional quedarían sin definición hasta la aprobación de la Ley. Inclusive, la posibilidad de crear otras modalidades.

La isla quedó dividida en catorce provincias y ciento sesenta y nueve municipios, conforme aparece en la Ley 1304 de 1976, acordada por el Consejo de Ministros, el 3 de julio del propio año, a partir de ese momento se materializó la reserva de ley que dispuso la regulación constitucional²³. La división político-administrativa fue conformada sobre la base de criterios de regionalización económica, considerando factores geográficos, demográficos y los avances logrados por todos los sectores de la economía y en particular la agricultura, con la especialización de los territorios en grandes extensiones de un mismo cultivo, así como el desarrollo industrial y de las vías de comunicación de todo tipo, pero

²¹ Véase la obra de PERAZA CHAPEAU, José D., *Selección de Lecturas de Derecho Constitucional*. Universidad de La Habana, La Habana, 1985. En las pp. 311-505, este autor realiza un análisis del sistema de órganos del Poder Popular.

²² Ver su comentario en la obra de ÁLVAREZ TABÍO, Fernando, *Comentarios a la Constitución Socialista*. Editorial Pueblo y Educación, La Habana, Cuba, 1988, pp. 324-326.

²³ Otra importante regulación jurídica que complementa este tema fue la Ley No. 18 de 1978. “Ley de los límites territoriales de las provincias y los municipios”, aprobada dos años después. Gaceta Oficial de la República de Cuba. No. 33 de fecha 27 de noviembre de 1978.

fundamentalmente los ejes centrales y la malla vial de acceso a todas las zonas del país que han creado las condiciones para enfrentar formas superiores de organización territorial en beneficio de toda la sociedad. Se tomaron en consideración las ciudades más importantes en su situación actual y en su desarrollo perspectivo, así como toda la red de pueblos y ciudades que sirvieran como cabeceras de provincias y municipios.

Se consideró la eliminación de la instancia regional en los niveles intermedios de dirección, manteniéndose solamente las de provincia y municipio, de modo que se permitiera una vinculación más directa de la Dirección con la base, facilitando la rápida comunicación y conocimiento de las situaciones, la toma de decisiones y el control de su ejecución, racionalizando y perfeccionando de esta manera, tanto en el orden cualitativo como cuantitativo los aparatos intermedios de dirección de los organismos estatales y políticos.

La ley no se limita a simplificar y reducir las instancias existentes, además facilita la relación más inmediata entre las instancias superiores y las inferiores, de ahí proviene la consideración de que la implantación de una nueva división político-administrativa en unión con la constitución de los órganos del Poder Popular, hace posible que en todo el territorio nacional se garantice la participación popular en los diferentes niveles de dirección en la solución de los problemas que los afectan directamente. La formación de un número mayor de provincias y un número menor de municipios más grandes, respondió a los objetivos de los Órganos del Poder Popular y del nuevo Sistema de Dirección de la Economía, por presentar tamaños y características apropiadas para las funciones de planificación, administración y control de las actividades económicas y sociales.

La aplicación de la nueva división político-administrativa había facilitado que los niveles de dirección estén más cercanos a la base, que las tareas de dirección, organización y control por parte de los elementos integrantes del sistema político cubano, se realicen con mayor eficiencia, que las provincias y los municipios tengan una dimensión más racional, implicando un importante ahorro de funcionarios y empleados administrativos.

Al transcurrir el primer quinquenio²⁴ de la admisión de la división de 14 provincias y 169 municipios, se comienza a evaluar en cada territorio si las proyecciones perspectivas se habían materializado en la realidad económico-social de Cuba; demostrándose a su vez que el pretendido

²⁴ Agencia de Información Nacional, *Cinco años de esfuerzos y realizaciones. Nueva división político-administrativa*, Editora Política, La Habana, Cuba, 1983. Este texto hace referencia a los aspectos de crecimiento económico-social en los cinco años siguientes a la aprobación de la DPA de 1976 en las 14 provincias, resaltando los logros en el funcionamiento de los órganos del Poder Popular.

desarrollo homogéneo de los territorios no se había alcanzado tal y como se deseaba, por diferentes causas, como por ejemplo: algunos municipios se quedaron densamente poblados, otros no desarrollaron sus planes inversionistas y ello trajo consigo que permanecieron atrasados respecto al resto, otros mantenían una gran extensión territorial, exceso en los mecanismos centralizadores y otras razones no menos importantes.

De esta manera surge la posibilidad de ensayar con otra modalidad de división, al amparo de lo dispuesto en el artículo 100 de la Constitución de la República, en aquellos territorios que presentaron dificultades en el funcionamiento de los órganos del Poder Popular, por el aumento de sus habitantes, su gran extensión territorial u otras causas; precisamente, empieza con un carácter experimental en dos ciudades del país, la modalidad del Distrito.

Los Distritos²⁵, como modalidad de división político-administrativa y en consecuencia como forma de funcionamiento administrativo del Poder Popular, surgen en las ciudades de Camagüey²⁶ y Santiago de Cuba por razones históricas no divididas, ante el imperativo de la gran extensión territorial de sus municipios, y debido a la alta densidad poblacional de estas ciudades, buscando la forma de acercarse a la base y dar respuesta a las necesidades de servicios y trámites de la población²⁷.

Es así, como en la década del 80 del siglo pasado, al evaluarse los resultados de la división político-administrativa, como consecuencia del estudio realizado por las Comisiones Provinciales que indicara el Partido

²⁵ De la revisión de documentos, Constituciones y otros materiales relacionados con el tema, como antecedentes en Cuba, se tomaron en cuenta además de otros factores, para la DPA de 1976, la experiencia de los países que en ese entonces formaban parte del campo socialista, con la excepción de la URSS y de Yugoslavia, porque constituían Uniones de Repúblicas Federadas. Como resultado de dicho estudio comparativo, los países con una extensión territorial similar a la de Cuba, mostraban una tendencia a la eliminación de las instancias intermedias, es decir, las regiones o sus equivalentes, aumentando el número de provincias y evaluando a los municipios en dependencia de la función de la agricultura, y si se trataba de un municipio urbano extenso, dichas ciudades podían ser separadas en unidades administrativas especiales, como el Distrito. En el archivo del Instituto Nacional de Historia.

²⁶ La experiencia en Camagüey surge cuatro años más tarde que en Santiago de Cuba (1991). No aparece referenciada la situación de esta ciudad, sin embargo, se pudo constatar en dicho territorio una visión distinta a lo que ocurre en Santiago, en relación a la estructura y funciones del órgano distrital, que no se identifican con la existente en la ciudad objeto de la investigación, aunque las causas que originaron la experiencia son las mismas y aún perduran, por lo que se confirma la necesidad de ordenación jurídica del Distrito en el Estado cubano.

²⁷ Informe presentado por el Comité Ejecutivo de Santiago de Cuba, III Sesión Ordinaria del V período de mandato, el 11 de junio de 1988.

para tales fines, pudo afirmarse²⁸ que la misma contribuyó a obtener avances significativos desde el punto de vista económico y social, se disminuyó progresivamente las grandes desproporciones en el desarrollo de muchas regiones, sin embargo, algunos municipios se quedaron débiles, por no reunir las características necesarias en los territorios donde se asentaban, en cuanto a la ejecución de inversiones y obras de desarrollo.

En este sentido, la Comisión Preparatoria Central del III Congreso del Partido Comunista de Cuba, luego de examinar los análisis realizados por la Comisión Nacional para el estudio del perfeccionamiento de la división político-administrativa, sugirió la conveniencia de que se efectuaran ajustes al respecto, y de que a su vez, se adoptaran las medidas necesarias para lograr el mejor funcionamiento de los Municipios, proponiendo al Congreso diez recomendaciones por medio de una Resolución. Entre estas recomendaciones encontramos: "(...) Ajustar la estructura político-administrativa de las Ciudades de Santiago de Cuba y Camagüey de forma experimental, a partir de la idea de crear en ellas entidades administrativas denominadas Distritos, partiendo de los estudios que se realicen respecto a las facultades y funciones que estos tendrían y fortalecer la estructura de gobierno y administrativa del órgano municipal del Poder Popular". "(...) Recomendar oportunamente a la Asamblea Nacional del Poder Popular que sean consideradas en uno de sus períodos de sesiones las modificaciones legislativas necesarias para la creación de los Consejos Populares y el desarrollo de la experiencia de los Distritos"²⁹.

Vale destacar que la primera acción del proceso de perfeccionamiento propuesto fue la promulgación de la Ley No.56 de 1986, que dispuso las bases para la instauración de los Consejos Populares, que devinieron, luego de las experiencias y resultados durante los años de aplicación, en una institución legitimada por la actual Ley No. 91 de fecha 25 de julio de 2000. Sin embargo, es prudente apuntar que los Distritos no tienen regulación jurídica, a ello obedece el llamado carácter experimental; pues se abandonan los precedentes jurídicos que aporta nuestra historia constitucional, porque sucede con el Distrito lo mismo que aconteció con las Regiones en la década del 60 del siglo pasado, lo que FERNÁNDEZ BULTÉ

²⁸ Revisar el Informe de la Agencia de Información Nacional. *Cinco años de esfuerzos y realizaciones. Nueva división político-administrativa*, ob. cit. Además se consignan otras valoraciones en este sentido en el *Informe Central al Segundo Congreso del PCC*, Editora Política, La Habana, Cuba, 1980. En las páginas 5-8 se resumen los aspectos generales del desarrollo económico-social; y en las páginas de la 37-41, se señalan los aspectos institucionales. II Congreso del PCC. *Documentos y Discursos*, Editora Política, La Habana, 1981.

²⁹ Resoluciones aprobadas por el III Congreso del PCC. Editora Política, La Habana, 1986, pp. 20-23.

ha tratado y definido como *nihilismo jurídico*, “*Las cosas hay que hacerlas. Y hacerlas con honradez, sin tomar muy en cuenta el derecho*, que estuvo presente en los primeros años de la Revolución y que de forma muy oportuna se reaccionó a raíz de la celebración del I Congreso del PCC, porque los juristas no opinamos así y ese nihilismo jurídico tiene una alta dosis de idealismo que de algún modo nos afectó”³⁰.

Las reformas constitucionales y su incidencia en la división político- administrativa

El constituyente cubano de 1976 deseó brindarle estabilidad superior, ante cualquier reforma eventual, a un grupo de contenidos, que en doctrina se designan como *contenidos especialmente protegidos*, - tales son la integración y atribuciones de la Asamblea Nacional, del Consejo de Estado, así como los derechos y deberes consagrados en la Constitución. De lo anterior se desprende que la Constitución, y en realidad la voluntad política que se expresó a través de los constituyentistas, desearon darle mayor estabilidad a ciertos contenidos, por cuanto ellos son resultado de las conquistas de la Revolución, ofreciendo así mayor seguridad jurídica a la ciudadanía respecto a los órganos de poder supremos, como expresivos de la voluntad popular, y en cuanto a los derechos y deberes que le corresponden. A pesar de ello, la Constitución cubana de 1976 ha sido reformada en tres ocasiones, en el año 1978, en el año 1992, y la última, fue en el 2002.

Mediante la Ley No.15 de fecha 28 de junio de 1978 (Ley de Reforma Constitucional), la Asamblea Nacional del Poder Popular, acordó modificar el texto constitucional, pero lo que realmente se modifican son los artículos 1, 17 y 18 de la Ley No. 1304, de 3 de julio de 1976³¹, Ley de

³⁰ Ver la intervención de FERNÁNDEZ BULTÉ, Julio, en *Seminario sobre Derechos Humanos*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Unión de Juristas de Cuba, (30 de mayo- 1º de junio de 1996), La Habana, Cuba, pp. 129-138, esencialmente cuando caracteriza a nuestra Constitución más consagrada de lo hecho, que proyectadora de lo por hacer y significa las razones que sustentan su dicho. Pudiéramos resaltar que todavía nos quedan secuelas de ese nihilismo jurídico; un ejemplo palpable de ello lo constituyen los Distritos que nacieron sin regulación jurídica y aún a más de veinte años de experiencia subsisten sin desarrollo legislativo.

³¹ “Artículo 1.- El territorio nacional, para los fines político-administrativos, se divide en catorce provincias y en ciento sesenta y nueve municipios, incluyendo el municipio especial Isla de la Juventud”. “Artículo 17.- El municipio especial Isla de la Juventud no forma parte de ninguna de las provincias y, consecuentemente, la Asamblea Municipal, Comité Ejecutivo y direcciones administrativas, se subordinan directamente, en lo pertinente, a la Asamblea Nacional del Poder Popular,

División Político-Administrativa. Lo que trajo consigo que en todas las leyes, decretos-leyes, decretos y cualesquiera otros cuerpos legales en que aparezca mencionada la Isla de Pinos, esta denominación se entenderá variada por Isla de la Juventud.

Esta reforma fue realizada dos años después de entrar en vigor la Constitución, el argumento que se valoró estuvo referido al hecho de que fuera en homenaje al XI Festival Mundial de la Juventud y los Estudiantes, celebrado ese año en Cuba y como justo reconocimiento a esa parte del territorio nacional que fue excluido de nuestra soberanía con la Enmienda Platt y devuelta en 1925, abandonada durante años, convertida en refugio de corsarios y piratas, en presidio más tarde y rescatada al triunfo de la Revolución para convertirla en centro educacional y cultural de acogida de miles de jóvenes de otros países del área latinoamericana y del mundo en general; donde la juventud asumió un papel protagónico.

En el XI período ordinario de sesiones de la tercera legislatura, celebrado el 10 de julio de 1992, el entonces Presidente de la Asamblea Nacional del Poder Popular, Juan Escalona Reguera, hizo una exposición acerca de la génesis del proyecto de Ley de Reforma Constitucional, sus bases y los procedimientos que facilitarían el análisis de este asunto³². De esta manera, se explicaba que no se trataba de hacer una nueva Constitución, no se concebía lógico que en medio de un período especial se iniciara semejante tarea; y que la reforma obedecía a la debida respuesta a los acuerdos y resoluciones del IV Congreso del Partido, no solo en atención al funcionamiento del Poder Popular, sino para ajustar los preceptos constitucionales a las decisiones sobre el desarrollo económico del país.

al Consejo de Estado, al Consejo de Ministros y demás organismos centrales de la Administración del Estado". "Artículo 18.- Las cabeceras de los municipios están en las ciudades o pueblos de su propio nombre, excepto: el municipio de Ciénaga de Zapata en la provincia de Matanzas, que su cabecera es Playa Larga; el municipio de Sierra de Cubitas en la provincia de Camagüey, que su cabecera es Cubitas; el municipio de Baraguá en la provincia de Ciego de Ávila, que su cabecera es Gaspar; el municipio de Majibacoa en la provincia de Las Tunas, que su cabecera es Calixto; los municipios de Frank País y Calixto García en la provincia de Holguín, que sus cabeceras son Cayo Mambí y Buenaventura, respectivamente; los municipios de Yateras y Maisí en la provincia de Guantánamo, que sus cabeceras son Palenque y la Máquina, respectivamente; los municipios de Guamá, Tercer Frente, Segundo Frente y Songo-La Maya en la provincia de Santiago de Cuba, que sus cabeceras son Chivirico, Cruce de los Baños, Mayarí Arriba y La Maya, respectivamente. La cabecera del municipio especial Isla de la Juventud es Nueva Gerona".

³² Ver para ampliar lo relacionado con su intervención, ESCALONA REGUERA, Juan, "En torno a la Ley de Reforma Constitucional", *Revista Cubana de Derecho*, No. 8, 1992, Unión de Juristas de Cuba, La Habana, pp. 3-12.

La Constitución fue sometida a una reforma mucho más profunda, que hizo a algunos cuestionar si aquello era realmente la misma Constitución de 1976 reformada o una nueva Constitución³³. Se adicionaron tres Capítulos, a saber: Extranjería, la División Político Administrativa y el Estado de Emergencia. Se modificaron 77 artículos y de un total anterior de 141, se redujo a 137. Se preservaron las definiciones de principios, encomendándose a las Leyes ordinarias su desarrollo y los contenidos de procedimiento que en él aparecían.

En cuanto a la DPA, también se introdujeron cambios importantes para la distribución de las facultades entre los órganos estatales centrales y locales y, por tanto, para el funcionamiento de los órganos municipales y provinciales. En el nuevo Capítulo XI, como contenidos novedosos aparecen en el artículo 102, las definiciones de la provincia y el municipio, asignándosele a la primera la coordinación y control de las funciones estatales, y al segundo la solución de los problemas comunales, a partir del reconocimiento de personalidad jurídica y capacidad para decisión. Lo antes expuesto apunta hacia una descentralización administrativa a favor de los municipios, proceso muy necesario que aún se encuentra en fase inicial de análisis y de distribución de competencias en la esfera administrativa; falta aún la creación de las haciendas locales y la asignación de la facultad de disposición previstas en la Constitución y que aún centraliza, conforme a la vieja práctica, la provincia.³⁴

A raíz de esta reforma constitucional se han apreciado cambios en el análisis del municipio cubano, el hecho de definirse el municipio, permite la interpretación y el análisis, se resalta el reconocimiento de un órgano con personalidad jurídica, con fines políticos delimitados en una ley, que a su vez se organiza sobre la base del principio de la territorialidad, cuando se tienen como criterios: el territorio y la población, vinculados con los fines de la Administración pública y la autonomía local mínima necesaria en ese desempeño. VILLABELLA plantea que la definición de municipio como unidad territorial mínima no admite subdivisiones

³³ Azcuy, Hugo, "La reforma de la Constitución socialista de 1976", en *La democracia en Cuba y el diferendo con los Estados Unidos*. Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 1996. pp. 104- 120. Este artículo fue publicado originalmente en la revista *Cuadernos de Nuestra América*, vol. XI, julio-diciembre 1994, pp. 41-62, bajo el sugerente título "Cuba: ¿reforma constitucional o nueva constitución?" La versión que aquí utilizo contiene algunas modificaciones menores con respecto a la original.

³⁴ Ver al respecto los Reglamentos de las Asambleas Municipales y Provinciales, en los artículos referidos a las facultades de cada Asamblea Local para apreciar cómo aún en ellos está presente la noción centralizadora. Como ejemplo estúdiense los artículos referidos a la aprobación y posibilidad de disposición del presupuesto, así como de la modificación de la distribución realizada por la provincia. Revisar la Resolución sobre el perfeccionamiento de los órganos del Poder Popular.

estructurales menores ni puede conformar lazos horizontales³⁵, criterio que es contrapuesto a lo que la propia regulación constitucional dispone³⁶.

En síntesis, fueron estas modificaciones las que mantienen un vínculo esencial con la División Político-Administrativa, y es evidente que representaron un paso de avance en el análisis del modelo estatal del municipio cubano; sin embargo, en nuestra consideración estos cambios no trascendieron en la legitimación de los Distritos como modalidad de división, ya que hasta ese momento gozaban de un reconocido prestigio en el desempeño de sus funciones en el territorio santiaguero³⁷.

La tercera y última reforma que ha sufrido nuestra Constitución se realizó el 10 de junio de 2002, en un proceso de consulta sin precedentes, se inició un proceso de ratificación del contenido socialista de la Constitución, que reunió la firma pública y voluntaria de más de ocho millones de electores, para interesar a la Asamblea Nacional del Poder Popular la reforma de nuestra ley de leyes, consagrando el carácter irrevocable del socialismo y del sistema sociopolítico reconocido en su texto, así como la imposibilidad de admitir cualquier negociación de las relaciones económicas, diplomáticas y políticas con otro Estado bajo amenaza, coacción o agresión alguna. Este proceso concluyó con la adopción unánime del Acuerdo No. V-74 de 26 de junio de 2002, por el que se aprobó la Ley de Reforma Constitucional, que a la postre permitió la modificación de los artículos 3, 11 y 137 de la Carta Magna, en esta ocasión no se revisó ningún artículo vinculado con la DPA.

En fechas más cercanas, se han aprobado algunos cambios que constituyen antecedentes jurídicos que inciden en la DPA, y sin necesidad de reforma constitucional, porque la manera que se dispone en el artículo 102 de la Constitución, luego de las reformas, ha permitido que se mantenga

³⁵ VILLABELLA ARMENGOL, Carlos M., "Los principios teóricos del municipio, su apreciación en la municipalidad cubana", en PÉREZ HERNÁNDEZ, Lissette, y PRIETO VALDÉS, Martha *Temas de Derecho Constitucional Cubano*, ob. cit, p. 168.

³⁶ Ver artículo 102 de la Constitución de la República de Cuba. Editora Política, La Habana, Cuba, 1992, que no solo se limita a la conceptualización del Municipio, sino que regula la división territorial del país en provincias y municipios, permitiendo establecer otras divisiones, encontrando aquí cobertura constitucional el establecimiento de los Distritos. De hecho el constituyente no fue tan categórico en negar esa posibilidad de subdivisión del Municipio, no existe disposición alguna que impida la concepción de estructuras que establezcan lazos horizontales dentro del propio ente municipal. Por esa razón no comparto la idea de VILLABELLA en cuanto a este particular.

³⁷ Esta afirmación es resultado de las entrevistas realizadas a varios cuadros fundadores del Distrito en Santiago de Cuba, que reconocen que al inicio de la experiencia, los Distritos contaban con los recursos necesarios en la atención de las necesidades de la población, y que se trataba de un órgano de gobierno más cercano al pueblo santiaguero, identificado como tal.

el mandato del constituyente al legislador de disponer el número, los límites y la denominación de las provincias y municipios, e inclusive de establecer otras divisiones. El 4 de enero del 2010 entró en vigor el Decreto-Ley No. 269, modificando y ajustando algunos límites de varios municipios de las 14 provincias en que se dividía el territorio cubano. Este Decreto-Ley varió el contenido de algunos artículos de la Ley No. 18 de fecha 28 de junio de 1978³⁸.

Con la pretensión de una organización más racional a favor de los servicios a la población, y mayor funcionalidad para las labores de los Gobiernos y las administraciones, se rememora cómo se anuncia una nueva división territorial para Cuba; el pasado 1º de agosto de 2010, el Presidente de los Consejos de Estado y de Ministros, Raúl CASTRO RUZ, pronunció un discurso³⁹, en el que reseñó la difusión de las modificaciones a la división político-administrativa: “Las nuevas provincias Artemisa y Mayabeque nacerán el primero de enero de 2011 sin repetir los errores que han acompañado el trabajo de los órganos locales del Poder Popular, bajo una concepción de ahorro y uso racional de todos los recursos, en particular con plantillas ajustadas a sus funciones (...)”.

Es así, como se aprueba una de las primeras medidas de la actualización del modelo económico cubano⁴⁰, modificando parcialmente la división político-administrativa, mediante la Ley No. 110 de fecha 1ro de agosto de 2010 “Modificativa de la Ley No. 1304 de 3 de julio de 1976, De la División política administrativa”. La modificación se centraba en los territorios occidentales de Pinar del Río y La Habana, lo más significativo fue la desaparición de la provincia La Habana, y en su lugar la creación de dos nuevas provincias: Artemisa y Mayabeque, y sus respectivos municipios, que en cada una se buscó coherencia para un número de 11 municipios. Ahora, Cuba cuenta con 15 provincias y 168 municipios, porque Varadero dejó de ser un municipio para integrarse al de Cárdenas, como fuera antes de 1976.

Aunque no dedicaré este espacio al análisis del experimento de las nuevas provincias de Artemisa y Mayabeque, que tiene su amparo legal en el Decreto No. 301 de 2012, “Funciones estatales y de gobierno en

³⁸ Llama la atención cómo la Ley es modificada por un Decreto-Ley, cuando la propia Constitución de la República dispone que los límites serán un contenido a regular en Ley.

³⁹ Tomado del *Material de Estudio de las organizaciones del PCC y la UJC*, de septiembre-octubre de 2010. Editora Política, La Habana, Cuba.

⁴⁰ Esto tiene su punto de partida en la celebración del VI Congreso del Partido Comunista de Cuba, ocasión en la que se aprobaron los *Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución* como documento rector, los que previamente fueron debatidos en un amplio proceso democrático de discusión y análisis en todo el país.

Artemisa y Mayabeque⁴¹, ya que en esencia se ha mantenido con un carácter confidencial toda la información que deriva del análisis de los méritos e insuficiencias del mismo; solo destacar que se ha pretendido erradicar las problemáticas que durante años ha venido arrastrando el sistema del Poder Popular en el Estado cubano, y que de alguna manera hoy se continúan realizando estudios para la posible generalización de la experiencia para todo el territorio nacional; sin margen a dudas, los decisores políticos deberán evaluar los resultados investigativos y las variadas miradas que desde la ciencia jurídica han aportado académicos motivados por temas afines⁴².

A modo de conclusiones

La Constitución cubana que cumple cuatro décadas de vigencia, en el tema de la división político-administrativa, sigue preservando la idea de conformación de la misma por normas y principios que requieren de desarrollo por las disposiciones infraconstitucionales. Nótese que la mayoría de las modificaciones referidas han estado reguladas en Leyes y en un Decreto-Ley, no ha prevalecido la necesidad de reformar a la Constitución en este sentido, pues la propia Norma suprema estableció esta cobertura; solo persiste la existencia de un experimento (la modalidad Distrital) próximo a los 28 años de ejecución en dos provincias del país (Santiago de Cuba y Camagüey), sin regulación jurídica. Si bien los antecedentes de la historia constitucional cubana han aportado las

⁴¹ Gaceta Oficial Extraordinaria, No. 047, de 5 de noviembre de 2012.

⁴² De autores cubanos: CARMONA ROMAY, Adriano G., *Programa de Gobierno Municipal*. Editorial Librería Martí, La Habana, Cuba, 1950; CARRERA JÚSTIZ, Francisco, *Algunos apuntes sobre ciencia municipal y Urbanismo Doctrinal*. Universidad de la Habana, Cátedra de Gobierno Municipal, La Habana, Cuba, 1942; y más recientemente, VILLABELLA ARMENGOL, Carlos M., *El municipio cubano actual. Su modelo estatal*, Tesis en opción al grado científico de Doctor en Ciencias Jurídicas, Universidad de Camagüey, Facultad de Derecho, 1998; PÉREZ HERNÁNDEZ, Lissette y Martha PRIETO VALDÉS, "La descentralización de las decisiones a favor de los municipios. Un reto y una necesidad para los pueblos", "Funcionamiento de los órganos locales del Poder Popular" y "Consideraciones en torno a un proyecto de Ley de organización y funcionamiento de los municipios", *Temas de Derecho Constitucional Cubano*. Editorial Félix Varela, La Habana, Cuba, 2002, pp. 192-203 y 210-213; DEL RÍO 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 en opción al grado científico de Dr., Villa Clara, Cuba, 2002; JIMÉNEZ MORALES, Caridad Rosa, *El Distrito en el Estado cubano. Premisas para su ordenación jurídica*, Tesis en opción al grado científico de Doctor en Ciencias Jurídicas. Universidad de Oriente, Facultad de Derecho, 2009.

modalidades: Departamentos, Regiones, Provincias, Municipios y Distritos, prevalece en la regulación constitucional vigente las modalidades de Provincias y Municipios.

Con la aprobación de la actual Constitución de la República de Cuba se legalizó a posteriori la división político-administrativa, institución esta que ha sufrido realmente pocas transformaciones en el transcurso de los años, por lo que entonces se invita a la reflexión de que se evalúen nuevamente las actuales condiciones sociales, económicas, políticas, culturales y otras, para adecuar esta regulación a dichas exigencias, sin olvidar el legado que nuestra historia nos brinda, más cuando se reconoce que a tantos años del triunfo de la Revolución, todavía pesan las tradiciones centralistas del antiguo régimen monárquico español. No resultará entonces ocioso, estimar que en el orden jurídico se tendrán en cuenta para el perfeccionamiento del sistema de división político-administrativa las siguientes:

Pautas para las regulaciones constitucionales y legales derivadas de la aplicación de la territorialidad

- Como resultado de la combinación efectiva de la población, la superficie territorial y las riquezas, se obtienen *entes públicos desiguales*, por lo que la única uniformidad a tener presente es la presencia del poder político en cada una de las partes en que se divide el territorio, con similar intensidad, sencillez y rapidez.
- Los límites que se establezcan como resultado de la división facilitan *la vinculación entre la Administración y la población*, es decir, que se reconozca como factor predominante al ser humano, y con el propósito de atender las necesidades de la población, los límites deben favorecer una *Administración Pública eficaz*, así evitar que la Administración sea costosa, torpe y lenta.
- Los territorios divididos no tienen que ser homogéneos, esencialmente si para el establecimiento de los límites se tienen en cuenta, además, las *circunstancias históricas, las costumbres* y la propia idiosincrasia del pueblo. Sin olvidar los aportes del pasado, conviene favorecer las condiciones del presente con una mirada al futuro.
- Las Constituciones en la regulación de las divisiones político-administrativas que asumen tienen que *dejar cobertura al establecimiento de otras modalidades* en sus regulaciones orgánicas, siempre y cuando cambien las condiciones socioeconómicas del Estado y así lo ameriten. De manera que, las experimentaciones o asociaciones de las modalidades de estructuras encuentren respaldo legítimo en su norma suprema.

- Cada regulación constitucional preservará la *necesaria congruencia* de la división político- administrativa que dispone y todo el sistema de órganos que representarán al Estado.
- Las Leyes dedicadas al tema especial de la DPA, *definirán con claridad* cada una de las modalidades de estructuras que asume su Estado, declarando los requisitos que permiten su concepción. Por ejemplo, pueden declarar límites mínimos de habitantes, o por el contrario, establecer una escala en correspondencia con cada estructura, definir una categorización o clasificación para marcar las diferencias.
- El establecimiento de la división político-administrativa, *se vinculará con mecanismos de participación popular*, ya sea a través de una Consulta o por medio de la iniciativa legislativa en este sentido.

Glosas del sistema económico en Cuba a cuarenta años de la Constitución de 1976

YURI PÉREZ MARTÍNEZ*

Fundamentos político-jurídicos que signaron la regulación constitucional (1976) del sistema económico en Cuba

La Constitución cubana de 1976 constituye expresión de la metamorfosis social del país durante la provisionalidad, consagró un universo de reformas políticas, ideológicas, económicas, culturales, jurídicas, entre otras; que revirtieron el carácter del Estado, el ejercicio del poder, los derechos y deberes de los ciudadanos, así como el sistema económico.

La forma de entender la organización y el funcionamiento de la sociedad “en transición”, se nutrió de concepciones soviéticas en torno a los fundamentos teóricos del modelo socialista. Se manifestó, por ende, la asimilación de instituciones políticas y económicas de parte del llamado socialismo real. Este criterio pretende, sin desconocer los ingredientes propios que sirvieron para aderezar el diseño constitucional¹, resaltar que parte del firmamento del socialismo en Cuba, tuvo como referente histórico al marxismo-leninismo en su concepción soviética con todo lo que representó en las esferas política, social y económica².

* Doctor en Ciencias Jurídicas. Profesor Auxiliar de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Habana.

¹ La Constitución cubana en varios aspectos fue superior a las constituciones del antiguo campo socialista. Su concepción del Poder Popular con todas las implicaciones en el terreno de la participación ciudadana concebida de forma directa representó una conquista. De hecho, el texto de 1976 se tuvo en cuenta para la elaboración de la Constitución de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas. Para demostrar este criterio sirvan las siguientes palabras: “Hay un detalle importante que mencionar. A la hora de redactar el proyecto se ha utilizado también la experiencia de desarrollo constitucional de países socialistas hermanos. En los años 70, en Bulgaria, RDA, Cuba y otros países del socialismo fueron promulgadas Constituciones nuevas. Estas contienen ciertas tesis de interés para nosotros; y les hemos prestado atención.” BREZHNEV, L. I., *Acerca del proyecto de Constitución de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas*, Ed. Agencia de Prensa Nóvosti, Moscú, 1977, p. 11.

² “Cuando se produce la caída del socialismo en Europa y la URSS, (...) Cuba transitaba por un proceso de rectificación de errores y tendencias negativas, iniciado en 1986 por la dirección de nuestro partido. Habíamos llegado a la conclusión de que el modelo de dirección de la economía, copiado en buena medida de la expe-

El pensamiento (jurídico) patrio asumió en el orden ideológico muchos de los derroteros por los que discurrió el patrón soviético, que estuvo signado por reduccionismos, tergiversaciones y vulgarizaciones que se manifestaron en la asunción de principios dogmáticos en torno al Estado, la sociedad y la economía. Ello imposibilitó fertilizar el panorama de las ciencias sociales con concepciones originarias o la asunción de aquellas en un plano de (re) contextualización a nuestras condiciones, que hicieran viable, desde el marxismo, un socialismo cubano.

La estatalización, con alta centralización político-administrativa caracterizó el escenario económico nacional, que se permeó por la fórmula capital del “Estado de todo el pueblo”, tesis que encontró cabida en autores cubanos³, algunos de ellos partícipes directos en la elaboración del anteproyecto de la Constitución.

La socialización de la producción y de la política (en la relación dialéctica base-superestructura) supuso, acogida la noción de la representación en el Estado de todo el entramado social, concebir que la emancipación político-económica solo fuera posible mediante la estatalización y el centralismo, aspecto que informó muchas de las ideas socialistas previas y posteriores al proceso revolucionario y a la propia creación constitucional.

La visión estatista soviética resultó un maderamen complejo de ideas que impugró, con el desarrollo de la institucionalidad estatal, los fundamentos de la posición de los clásicos respecto al Estado. Se distanció de la ruta emancipadora para caminar por la vereda del fortalecimiento del ente con poder público-político, elemento que se trasmutó en órganos burocráticos y centralizados. En relación a la economía, hubo una identificación plena del modelo económico socialista con la propiedad estatal socialista de todo el pueblo.

riencia soviética, debía ser sometido a raigales transformaciones. Aquel modelo, que permeaba toda la vida social cubana, nos había conducido a errores y tendencias negativas que desviaban la construcción del socialismo hacia derroteros nada revolucionarios.” BALAGUER CABRERA, José Ramón, “Discurso inaugural del Taller Internacional *El socialismo hacia el siglo XXI*, en *Cuba Socialista*, Ed. Comité Central del PCC, 3ra época, No. 8, La Habana, 1997, p. 7.

³ Véase, a modo de ejemplo: ÁLVAREZ TABÍO, Fernando, Comentarios a la Constitución Socialista, Ed. Pueblo y Educación, La Habana, 1988, p. 31; TORRES SANTRAYLL, Armando, “Antecedentes históricos y principios que informan el Anteproyecto de Constitución”, *Discursos, artículos y otros documentos sobre el derecho constitucional*, Facultad de Derecho, Universidad de Oriente, Ed. Imprenta universitaria, serie Derecho, No. 6, 1982, p. 44; GARCINI GUERRA, Héctor, “La Constitución del Estado socialista cubano”, *Discursos, artículos...*, ob. cit., p. 190; VEGA VEGA, Juan, Derecho constitucional revolucionario en Cuba, Ed. Ciencias Sociales, La Habana, 1988, p. 131.

La problemática en Cuba se centró en restringir el sistema socialista de economía a la propiedad estatal. Sobre la base de los preceptos de la Constitución, se manifestó una contradicción entre el sistema económico y la composición del Estado, o sea, entre la base y la superestructura. Desde este prisma, se excluyeron –en un principio– a sujetos que integraron la composición clasista del Estado de formas de apropiación o realización al margen de este, en términos de relaciones de propiedad socialista con fórmulas desenajenantes en la práctica productiva y política.

En la mayoría de las constituciones de los países del socialismo de Europa del Este se consagró que la propiedad socialista comportaba dos formas esenciales: la propiedad estatal, propiedad de todo el pueblo o propiedad común del pueblo (bienes de la nación) y la propiedad cooperativa, de índole menor, pero significativa desde el punto de vista ideológico para la alianza obrero-campesina que delineó LENIN. La propia doctrina soviética reconoció la cooperativa en términos económicos como forma de socializar la economía, como parte integrante de la propiedad socialista.

En el caso cubano, a pesar de la regulación de la propiedad cooperativa como forma de propiedad colectiva de los campesinos integrados en ellas, y de los moldes que adquieren en el socialismo dichas asociaciones, esta expresión de propiedad se consagró como otra de las formas establecidas en la Ley de leyes y se excluyó expresamente de la propiedad socialista. La formulación de las normas constitucionales que establecieron el sistema económico solo evocó a la propiedad estatal socialista como propiedad socialista de todo el pueblo, según enfatizó “el constituyente”, establecida irreversiblemente “sobre las tierras que no pertenecen a los agricultores pequeños o a cooperativas integradas por los mismos (...)”⁴.

Puede pensarse que el problema fue más semántico que de contenido; sin embargo, sostenemos que el asunto fue de fondo, que la propiedad cooperativa se admitió, estrictamente, como “un indudable paso de avance en las formas de propiedad con respecto a la pequeña parcela individual”,⁵ quedando, de esta manera, enclaustrada en el terreno agrícola, sin desplegar en la realidad social todas sus potencialidades.

⁴ Cfr. artículo 15 constitucional sin reformar.

⁵ Cfr. Primer Congreso del Partido Comunista de Cuba, *Resolución sobre la cuestión agraria*, Ed. Departamento de divulgación del Comité Central, La Habana, 1975, p. 9. Azcuy, Hugo, *Análisis de la Constitución Cubana y otros ensayos*, Ed. Ruth Casa Editorial, Instituto Cubano de Investigación Cultural Juan Marinello, La Habana, 2010, pp. 93-94, en relación a la propiedad socialista agesta: “Las tierras de dominio estatal fueron organizadas en granjas del pueblo, como más alto exponente de la agricultura socialista. Desde mucho antes se había abandonado el propósito inicial de construir cooperativas en los anteriores complejos agroindustriales (azu-

No fue, hasta la segunda reforma constitucional, que se dilucidó a la propiedad cooperativa como una forma avanzada y eficiente de producción socialista⁶, amén de continuar sustraída –hasta fecha reciente⁷– de cualquier ámbito económico diferente al agropecuario, cuestión que acarreó un límite a la actividad económica interna de menor escala que pudo surgir en forma asociativa, sin explotar trabajo ajeno, de la propiedad personal de los ciudadanos cubanos, incluso de la propiedad estatal luego de que el constituyente permitiera una excepción a la regla de intransmisibilidad de dicha propiedad socialista de todo el pueblo o los derechos que sobre los bienes (objeto de la relación jurídica) tiene el Estado como titular⁸.

La apuesta por un Estado concentrador, desde esta dirección del análisis, se manifestó de forma radical en lo económico, en la titularidad de la

careros) al comprenderse, según expuso el propio Comandante Fidel Castro, que hubiera sido un retroceso desde el punto de vista social convertir a los obreros en propietarios cooperativos. La organización cooperativa quedó entonces como un escalón de avance para los campesinos que continuaban la explotación individual de la tierra”. Por la importancia que reviste para el presente análisis, se considera necesario referir la opinión de Ernesto GUEVARA DE LA SERNA, “No hay una negación convincente de que la cooperativa no engendre capitalismo. Aunque tiene tendencias colectivas, es una colectividad con contradicciones frente a la gran colectividad. Si no es un paso hacia formas más avanzadas desarrolla una superestructura capitalista y entra en contradicción con la sociedad. (...)”. “Insisto la propiedad cooperativa no es una forma socialista”. GUEVARA DE LA SERNA, Ernesto, *Apuntes críticos a la Economía Política*, Ed. Ciencias Sociales, La Habana, 2006, pp. 104-119.

⁶ Cfr. artículo 20 de la Constitución de la República de Cuba, reformada en el mes de julio del año 1992. El artículo en examen fue objeto de amplios debates en el Décimo Primer Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea Nacional del Poder Popular. Varios diputados refirieron la necesidad de incluir –en torno a las cooperativas- la expresión: “forma avanzada y eficiente de producción socialista”, a partir de la disquisición teórica entre la propiedad, la producción, lo colectivo y lo socialista. Sobre la base de las opiniones en este sentido, expresó Fidel CASTRO Ruz: “Ahora, nadie ha pensado en una cosa (...), que toda la perestroika empezó hablando de cooperativas, de cooperativas de servicios, cooperativas de tiendas, cooperativas de negocios, y todo camino del capitalismo a toda velocidad. No debemos olvidarnos de esos pequeños riegos que parezca exaltada demasiado la propiedad cooperativa” (...). “Creo que deberíamos distinguir un poco y decir “de propiedad cooperativa agrícola”, para distinguirla frente a cualquier tendencia de querer generalizar el concepto de cooperativa (...)”. Actas del Décimo Primer Período de Sesiones de la Asamblea Nacional del Poder Popular, Tercera Legislatura, 10 de julio del año 1992, pp. 188-189.

⁷ Cfr. Decreto-Ley No. 305, del Consejo de Estado, de fecha 15 de noviembre del año 2012, en Gaceta Oficial de la República de Cuba, Edición Extraordinaria, No. 53, año CX, martes 11 de diciembre, La Habana, 2012, pp. 249 y ss.

⁸ Cfr. artículo 15 constitucional reformado en el año 1992.

propiedad, su estatalización y concreción en los medios de producción. La propiedad estatal se erigió en el único camino hacia la socialización de la economía. Socializar y estatalizar fueron vocablos utilizados en ocasiones como sinónimos, lo que en la práctica institucional dejó secuelas cuya confusión (estatalización-socialización) se hicieron sentir, con fuerza, en el imaginario social que, inversamente al sentimiento de propietarios de todo, se redujo a realidades enajenantes de los individuos con implicaciones en el plano de la conciencia.

Este descarrío de la “transición” se develó como una de las causas del derrumbe del campo socialista de Europa del Este. “En lo que al papel del trabajador se refiere, si en la teoría se afirmaba que este transfería de manera voluntaria al Estado socialista las atribuciones de administrar la propiedad, pasando con ello a ser un propietario indirecto a escala social, en realidad aconteció que por los mecanismos existentes cada trabajador se convirtió en propietario nominal y la noción de “dueños de los medios fundamentales de producción” quedó percibida y plasmada en la conciencia habitual como un mero postulado ideológico, mientras que las dos estructuras fundamentales de la sociedad –la propiedad y el poder–, se le convirtieron en algo externo y ajeno sobre lo cual no ejercía en lo fundamental ningún control”.⁹

La mirada crítica al par estatalizar-socializar debe efectuarse a la luz del marxismo emancipador y desenajenante. Es necesario acercar las categorías estatalización y socialización, sin olvidar que “por más que acoplemos de mil maneras la palabra “pueblo” y la palabra “Estado”, no nos acercaremos ni un pelo a la solución del problema”.¹⁰

Sirva todo lo expuesto para dilucidar que la concepción dogmático-soviética del Estado de todo el pueblo se exteriorizó con mucha intensidad en la Constitución cubana, que no solo matizó los fundamentos económicos, sino, también, los sociales y políticos. Como señala MARTÍNEZ HEREDIA: “La ideología económica del “socialismo real” penetró entre nosotros mucho más allá de lo correspondiente a realidades tan disímiles como las implicadas, lo que marcó de manera contradictoria –y con más efectos negativos que de otro tipo– a la dirección misma de la economía, a la eficiencia de los actores económicos, al papel de la actividad económica en el impulso a las transformaciones socialistas de los

⁹ AA.VV., *El derrumbe de socialismo en Europa del Este. Causas y consecuencias*, Ed. Dirección política de las FAR, La Habana, 1992, pp. 13-14.

¹⁰ MARX, Carlos, *Crítica del Programa de Gotha*, Biblioteca marxista, Ed. Ciencias Sociales, La Habana, 2009, p. 39.

individuos, las instituciones y la sociedad en su conjunto, y al proyecto originario de desarrollo económico socialista".¹¹

Propiedad socialista y propiedad personal en el sistema económico cubano: *¿unidad y lucha de contrarios?*

La doctrina del Estado de todo el pueblo fue el estandarte del cual emanó la teoría de la propiedad personal que, indudablemente, incidió e incide en las esferas de realización de los ciudadanos, o sea, entre otros aspectos, en los bienes y las actividades que se generan a partir de estos y que son viables con atención a los valores y principios cardinales del diseño constitucional cubano.

Precisamente en oposición a la propiedad privada que genera capital sobre la base del trabajo ajeno, de la explotación del hombre por el hombre, se construyó en el socialismo real la teoría de la propiedad personal. MARX y ENGELS, en el primer documento programático del comunismo científico, señalaron que el "rasgo distintivo del comunismo no es la abolición de la propiedad en general, sino la abolición de la propiedad burguesa (...) (como) última y más acabada expresión del modo de producción y de apropiación de lo producido basado en los antagonismos de clase, en la explotación de los unos por los otros"¹². "Se nos ha reprochado a los comunistas (continúan explicitando) el querer abolir la propiedad personalmente adquirida, fruto del trabajo propio, esa propiedad que forma la base de toda libertad, actividad e independencia individual." "El comunismo no arrebató a nadie la facultad de apropiarse de los productos sociales; no quita más que el poder de sojuzgar por medio de esta apropiación el trabajo ajeno."¹³.

La mayoría de los autores que teorizaron en torno a esta singular forma de propiedad (personal) inician sus análisis focalizados en esta expresión de los clásicos del marxismo o en la significación de sus palabras. Bajo este enfoque, plantearon la derivación de la propiedad socialista a la propiedad individual por el carácter liberador de la primera que permite la apropiación por el individuo del producto del trabajo, efectuada sin el sojuzgamiento de unos sobre otros.

¹¹ MARTÍNEZ HEREDIA, Fernando, *Cuba en los noventa, realidades, proyectos, alternativas*, Ed. Ciencias Sociales, La Habana, 1991, p. 7.

¹² MARX, Carlos y ENGELS, F., *Manifiesto del Partido Comunista*, Ed. Progreso, Moscú, 1980, pp. 61 y ss.

¹³ *Ibidem*.

Esta sujeción de una forma de propiedad respecto a otra se concibió como el núcleo de la propiedad personal y en ello radicó su particularidad. No obstante, en la praxis, consecuencia de la estatalidad extrema de la sociedad (incidencia de la noción del Estado de todo el pueblo), la significación prístina que los marxistas otorgaron a la institución, a la cual nunca dedicaron un estudio amplio ni denominaron así, se redujo considerablemente en su objeto y contenido.

El trabajo como uno de los valores principales del socialismo, instituido en derecho fundamental a la vez que en deber ciudadano, marcó el pulso de la distribución de la producción en la sociedad y con ello la adquisición de los bienes indispensables para el bienestar individual. La conexión entre propiedad personal y la propiedad socialista se fundó en el principio de remuneración de trabajo con lo cual solo se accedía, en su inmensa mayoría, a la apropiación de objetos de consumo.

El carácter consumible de los bienes en esta forma de propiedad fue un elemento que se perfiló en la doctrina y sirvió para decantar aquellas cosas que no debían integrar el patrimonio personal de los ciudadanos. Esta idea fue el origen de una de las mayores limitaciones dadas a la propiedad, al excluir de la esfera patrimonial del individuo medios que desbordaban la finalidad de uso de los bienes objeto de propiedad, aun cuando la utilización de estos no se desarrollara en contradicción con el principio de no explotación del hombre por el hombre.

La aplicación de este dogma soviético impregnó a otros exponentes del socialismo y condujo a restringir la esfera de autorrealización individual a enseres domésticos, ingresos y ahorros provenientes del trabajo, la vivienda y demás bienes para satisfacer necesidades materiales y culturales. Se coactó la potencialidad del individuo dentro del socialismo para, sobre la base de la propiedad de sus bienes, desarrollar actividades económicas que, con su fuerza de trabajo personal y el de sus familiares se conectaran con el interés general, a través de mecanismos institucionales o métodos desenajenantes propicios para evitar las ilegalidades, el descontrol, el retraimiento individual en la esfera político-ideológica, la corrupción, entre otros.

La previsión de fórmulas constitucionales para impedir que dicha esfera de realización se constituyera como amenaza a los fines del socialismo, cedió paso a la retención de todos los medios de producción. Una de las excepciones a esta realidad fue el reconocimiento, en dependencia del contexto nacional, de la propiedad de los pequeños agricultores, artesanos y otros trabajadores individuales sobre medios de producción no fundamentales.

La Constitución cubana de 1976 proyectó en sus preceptos esta concepción restrictiva en torno a la propiedad individual que se fortaleció, durante la provisionalidad, con el influjo de las difíciles condiciones

históricas en las que se forjó la República socialista y del mimetismo de nociones teóricas foráneas. Sobre la base de la práctica política, en los primeros años de Cuba revolucionaria, se consideró que “en relación con aquellos campesinos, industriales y comerciantes –medios y pequeños– que aceptaron las medidas socialistas, la Revolución aplica una política de aprovechamiento y de conversión pacífica y gradual de la propiedad capitalista en propiedad socialista”¹⁴.

Se admitió un nicho inicial de confluencia entre los intereses de estos propietarios y los intereses del nuevo poder político que emergía: “Hemos hablado de nuestra Revolución socialista. ¿Significa ello que el pequeño comerciante o el pequeño industrial tenga que preocuparse? No. (...) La Revolución entiende que puede haber una colaboración por parte del pequeño comerciante, del pequeño industrial, una colaboración con la Revolución, y entiende que sus intereses pueden coincidir con los intereses de la Revolución.”¹⁵.

Esta política de convivencia con los medianos y pequeños propietarios fue mantenida por poco tiempo. El declive natural de estas actividades, su tránsito e integración hacia la propiedad de todo el pueblo, no se materializó; contrariamente, aumentaron los negocios privados de menor escala y con ello la reacción de algunos propietarios en contra del régimen triunfante¹⁶. Este último elemento y otros factores no menos importantes, como el conflicto Estados Unidos-Cuba, formaron la amalgama para la “Ofensiva Revolucionaria” de finales de la década del sesenta que desterró a los negocios particulares o privados.

Con el desarrollo de esta ofensiva por parte del poder revolucionario contra los negocios privados, se fue sedimentando a lo interno el nexo entre propiedad socialista y la propiedad personal, relación que cobraría

¹⁴ ÁLVAREZ TABÍO, Fernando, “La propiedad socialista”, en *Política y Legalidad*, Ed. Ciencias Sociales, La Habana, 1977, p. 245.

¹⁵ CASTRO RUZ, Fidel, Discurso resumiendo los actos del día internacional del trabajo en fecha 1 de mayo de 1961, Plaza cívica, en *Versiones taquigráficas del Gobierno Revolucionario*, Centro de Documentación del Comité Central del PCC, La Habana, 1961, pp. 30 y ss.

¹⁶ “Lo que más nos preocupaba con relación al comercio no es que existieran algunos comerciantes de antes. Es decir, habíamos pensado que tal vez podría irse reduciendo poco a poco el número de comerciantes, porque vendían por las razones que fueran, porque se jubilaban, y podría progresivamente ir desapareciendo el comercio privado. Pero realmente, ¿qué ocurría? No desaparecía, sino que crecía. Y más de la mitad de los negocios privados habían surgido después de la Revolución. Y entonces, eso sí ya constituía un problema serio.” CASTRO RUZ, Fidel: “Discurso en la inauguración del seminternado de primaria “Juan Manuel Márquez”, en Boca de Jaruco, 15 de marzo de 1968”, versiones taquigráficas del Gobierno Revolucionario, en *Discursos del Comandante en Jefe Fidel Castro Ruz (año 1968)*, Centro de Documentación del Comité Central del PCC, La Habana, 1968, p. 52.

legitimación formal, tras el influjo de las concepciones teóricas del marxismo soviético, en la Constitución socialista cubana. La propiedad personal solo podía moverse en los estrechos marcos que le imponía la propiedad estatal, o sea, su progresión estuvo determinada por la remuneración del trabajo, gracias a lo cual se obtenían los bienes indispensables para la satisfacción de algunas necesidades culturales y materiales.

De la configuración teoría-práctica, se coligen los rasgos generales de la propiedad personal reconocidos en la Constitución cubana de 1976: derivación de la propiedad socialista de todo el pueblo, que es la propiedad estatal; carácter de consumo de los bienes objeto de propiedad, finalidad de satisfacer necesidades del propietario, limitaciones al haz de facultades que conforman el contenido de la relación jurídica de propiedad, inadmisibilidad de utilizar la propiedad personal para explotar el trabajo ajeno, para extraer ganancias no laborables.

Ahora bien, el segundo párrafo del artículo 22 de la Constitución de la República de Cuba sin reformar, reguló bajo la égida de la propiedad personal, la propiedad sobre los medios e instrumentos de trabajo personal o familiar que no se emplean para explotar trabajo ajeno, ámbitos patrimoniales que se reconocieron en la teoría socialista como diferentes. De hecho, en algunas de las constituciones que sirvieron de pauta para la elaboración del anteproyecto constitucional se reconocían (propiedad personal y propiedad sobre instrumentos y medios de trabajo) como formas independientes, con garantías diferentes.

La doctrina, en relación con estos bienes que obviamente trasvasan el consumo y cumplen una función productiva de escasa entidad, referencia que en este caso se limita rigurosamente la cuantía de ese tipo de economía, no se permite el empleo de mano de obra asalariada ni su transformación en actividad privada.

Ciertamente los rasgos distintivos de la propiedad personal, forjados en el plano teórico soviético, no son de aplicación en su totalidad a la forma de apropiación de estos instrumentos y medios de trabajo, razón que llevó al error de plantear que la utilización de los bienes personales, fuera del estrecho molde del consumo, desnaturalizaba el régimen socialista.

Al examinar la sistemática del texto constitucional cubano a cuarenta años de su promulgación, puede reconocerse en el segundo párrafo del citado artículo una variante de propiedad personal, como consideró RAPA ÁLVAREZ¹⁷, o ver en ella un ámbito de propiedad sobre medios de

¹⁷ RAPA ÁLVAREZ, Vicente, *Propiedad y otros derechos sobre bienes*, Ed. Félix Varela, La Habana, 1999, pp. 13 y 40.

producción privados sometida a la limitación socialista que encierra el principio de no explotación del hombre por el hombre.¹⁸

Esta distinción no fue, como puede parecer a la luz del presente, una disquisición teórica bizantina. Tuvo su fundamento en condicionantes históricas y circunstancias espaciales que concurrieron en la transición al socialismo. Sin embargo, los cubanos siguieron otro camino a partir de la segunda mitad de la década del ochenta, pues, sin tener en cuenta los elementos aludidos, se estipuló en el Código Civil¹⁹ que los medios e instrumentos de trabajo personal o familiar son bienes de propiedad personal destinados a satisfacer las necesidades materiales y espirituales de su titular, por ende, se aceptó legalmente, la combinación de bienes de consumo y de producción dentro del patrimonio de los individuos, cuya finalidad redundaba en beneficio personal.

El Código Civil cubano se superpuso a la Constitución, aspecto que plantea una problemática de constitucionalidad, si tenemos en cuenta que en la reforma constitucional del año 1992 las modificaciones a la propiedad personal fueron mínimas. Empero, el órgano con potestad constituyente y legislativa, en algunos aspectos, observó los preceptos de la legislación civil al imprimir cambios a esta forma de propiedad²⁰.

También debe considerarse que la misma persona (Blas ROCA CALDERÍO) dirigió las comisiones que indistintamente elaboraron la Ley de leyes y el Código Civil cubano, razón por la cual puede pensarse que la perífrasis adverbial contenida en la palabra *asimismo*, que inicia el segundo párrafo del artículo 22 de la Constitución, integra bajo un precepto único todos los bienes de propiedad personal, entre ellos, los instrumentos y medios de trabajo individual o familiar. Cualquiera que sea la posición mantenida, se trata de bienes de naturaleza distinta a los que corresponden regímenes jurídicos diferenciados, elemento que se contrastó en la realidad social.

El legislador civil previó, exclusivamente para estos objetos de trabajo personal o familiar, la prohibición de utilizarlos para la obtención de ingresos provenientes de la explotación del trabajo ajeno, sin tener en cuenta que la diferencia entre propiedad privada capitalista y la denominada propiedad personal, estuvo en la forma de producción-apropiación, por tanto, ninguno de los bienes que integran esta forma de propiedad puede ser utilizado para explotar trabajo de terceros.

¹⁸ Ver en tal sentido: VEGA VEGA, Juan, ob. cit., p. 160.

¹⁹ Cfr. artículos 156 y 157 de la Ley No. 59 de fecha 16 de julio de 1987.

²⁰ Para contrastar, compulsar el artículo 22 constitucional sin reformar, el artículo 21 -otrotra 22- de la Constitución tal como quedó modificado con la reforma del año 1992 y los artículos 158 y 159 del Código Civil cubano.

En la realidad, durante los primeros años de vigencia de la Constitución, el precepto en análisis tuvo escasa virtualidad entre los cubanos, lo que en alguna medida se determinó por la “Ofensiva Revolucionaria” de años antes, así como los efectos que esta presentó para el ámbito de la economía privada de pequeño formato. En aquellos casos en que se concretó la norma, los destinatarios y las actividades que sobre la base del trabajo personal o familiar se realizaron, fueron presa de una férrea intervención estatal que más allá del control de los patrones normales para el ejercicio de un oficio o labor enmarcado en la letra constitucional, cercaron la institución con fuertes porciones de burocratismo.

La preceptiva de la ley suprema, en relación a estos instrumentos y medios de trabajo, solo estableció como principio indeclinable el no empleo de trabajo ajeno, pero no redujo la tipología de los bienes de trabajo personal o familiar. Inclusive el artículo que reguló la propiedad estatal socialista²¹, si bien excluyó las tierras pertenecientes a los agricultores pequeños o a cooperativas integradas por los mismos, no aludió dentro de los medios de producción que no integraban la propiedad del Estado (propiedad de todo el pueblo), aunque menores, a los que gravitaban en el círculo patrimonial del individuo en virtud del reconocimiento legal.

La aplicación reduccionista de dicho principio ahogó, por excesiva intervención estatal, la iniciativa individual de trabajadores que sobre la base de sus bienes y labor personal, sin contradecir la esencia del axioma de supresión de la explotación del hombre por el hombre, podían aportar a la economía socialista su trabajo. Se confundió propiedad privada y actividad individual, en estos términos, con degradación del ser humano. La imposibilidad de organizar y consolidar actividades económicas privadas (despojadas de fisonomía capitalista) constituyó un credo para el socialismo de Europa del Este que cobró cuerpo jurídico en la regulación de la propiedad personal, lo cual asumimos en nuestra práctica jurídica.

La autorización de algunas de estas actividades de trabajo personal se concibió en el panorama político como algo transitorio, que debía culminar en el momento en que el sistema socialista de economía avanzara hacia niveles superiores.

Un hito significativo en el decurso político-económico del país, después de aprobada la Constitución socialista del año 1976, fue la reforma constitucional del año 1992 que amplió las bases participativas del Estado e introdujo importantes cambios en el sistema socialista de economía. Tras el desmoronamiento del campo socialista de Europa del Este se evidenció la necesidad de actualizar la disposición suprema del ordenamiento jurídico cubano. Era una cuestión esencial que tuvo su génesis en el proceso de rectificación de errores y tendencias negativas de los años

²¹ Cfr. artículo 15 constitucional sin reformar.

ochenta. Advenían transformaciones en disímiles ambientes de la sociedad, por ende, a través del Derecho debían legitimarse formalmente.

Desde esa apreciación, sobre la base de una interpretación del texto constitucional y de la realidad cubana, la redefinición de la propiedad socialista que pautó la reforma, amplía la posibilidad, aunque limitada por el principio de no explotación del hombre por el hombre, del ejercicio de actividades no estatales, posibles sobre la base de la apropiación de medios que no son de dominio estatal.

En la práctica, además, bajo la égida de la transmisibilidad excepcional (parcial o total) de la propiedad de los bienes estatales a personas naturales o jurídicas, cuando con la cesión se contribuya a los fines de desarrollo del país y no se afecten los fundamentos políticos, sociales y económicos del Estado, pueden desplegarse actividades constitutivas de empresas privadas con la utilización de bienespropiedad estatal traspasados total o parcialmente a los titulares.

La reforma constitucional legitimó la existencia de nuevos actores que operan en el plano de la economía nacional gracias a la trasmisión de otros derechos sobre bienes del Estado a empresas estatales y otras entidades autorizadas, para el cumplimiento de sus fines²². Se debe significar que la redacción del precepto de la Constitución que ofrece esta oportunidad cerró las puertas a las personas naturales, ya que utilizó el término entidades que, a pesar de abarcar las esferas pública y privada, significa colectividad, razón por la cual se descarta al individuo. Se es del criterio que esta limitación en los sujetos autorizados se debe a una deficiente técnica legislativa, pues carece de sentido consentir la disposición plena de los bienes propiedad estatal a personas físicas y no permitir la trasmisión de otros derechos sobre los propios bienes.

La segunda reforma a la Constitución socialista en Cuba fue la sombrilla que, en 1993, dio cobertura a la expansión del trabajo por cuenta propia, institución que desde entonces cobra una importancia paulatina en el sistema económico.

Estos, juntos a otros, son aspectos cardinales que nos permiten reinterpretar y establecer -en las circunstancias nacionales- el concepto de propiedad privada (individual o propiedad colectiva (cooperativas u otras formas)), sin que ello signifique ir en detrimento de la propiedad estatal. Debe equilibrarse lo individual en cuanto social y viceversa. "En la práctica, generalmente, el sentido individual de la propiedad social ha quedado velado en el tratamiento teórico del problema, y más en la proyección de las políticas. En "aras del comunismo" se ha idealizado

²² Cfr. artículo 15 *in fine* de la Constitución.

lo social sin percatarse suficientemente de que este no existe sino en y mediante lo individual”²³.

Tres son los elementos esenciales que se dilucidan del presente análisis:

- El constituyente originario (1976) trató de negar cualquier reminiscencia a la propiedad privada de bienes de producción. Solo sobrevivieron diminutos espacios en las tierras y otros medios e instrumentos de producción de los agricultores pequeños no cooperativizados y en los medios e instrumentos de trabajo personal o familiar reconocidos a los ciudadanos cubanos.
- La reforma constitucional (1992) amplió la posibilidad de titularidad privada de bienes, a partir de la desestatalización de los no fundamentales y la posibilidad excepcional de cesión total o parcial de los fundamentales en manos del Estado. Por tanto, la irrevocabilidad del sistema socioeconómico y político (2002) se asienta sobre un socialismo que reconoce, desde la normativa constitucional (indirectamente) y los fundamentos marxistas, leninistas y martianos, formas de propiedad individual con las limitaciones dimanantes de los valores y principios de la sociedad socialista: la no explotación del hombre por el hombre, la prohibición de monopolio privado, la dignidad humana, el bienestar individual y colectivo, la justicia social, entre otros.
- Pueden coexistir, al amparo del socialismo, diferentes formas de propiedad (sin estigmas). Lo que debe quedar claro es la responsabilidad del Estado en el control, supervisión y fiscalización de los agentes no estatales que despliegan su actividad en la sociedad, o sea, es necesaria la intervención estatal para ordenar las relaciones sociales.

La supresión de la explotación del hombre por el hombre y el principio de distribución socialista: discurso en pos de la supremacía constitucional

El socialismo se define, entre otros elementos, por la forma en que los actores que se desarrollan en la economía producen y se apropian de los medios fundamentales o no de producción, la socialización de lo producido, así como las consecuencias que este proceso presenta para la

²³ ALEMÁN SANTANA, Santiago; SAROZA MONTEAGUDO, Orlando y PÉREZ MÉNDEZ, Jorge, “El socialismo en el siglo XXI y la propiedad de todo el pueblo”, *Revista internacional Marx Ahora*, No. 27, Ed. Ciencias Sociales, La Habana, 2009, p. 183. Véase, además: GARCÍA BRIGOS, Jesús Pastor y otros, “Propiedad Social y propiedad individual: ¿una problemática resuelta?”, *Revista internacional Marx Ahora*, No. 25, Ed. Ciencias Sociales, La Habana, 2008, pp. 142 y ss.

relación sociedad-individuo; amén de la denominación, el número o la tipología de estos.

La supresión de la explotación de trabajo ajeno se concibió y permanece como un principio socialista que actúa como soporte del sistema socioeconómico cubano e implica la creación de espacios de socialización del poder y la economía que deben expresarse, además, en la intervención estatal cualificada, con fórmulas de participación popular y descentralización, para salvaguardar la dignidad plena del hombre, valor referencial de nuestra Constitución.

En relación con este principio, a cuarenta años de su regulación constitucional, se aduce una problemática que surge de la contratación de trabajo asalariado por sujetos no estatales, pues, puede colisionar con lo establecido desde una lógica socialista y emancipadora del ser humano.

La preceptiva constitucional regula un mandato imperativo expreso, en el sentido de que el Estado debe garantizar “que no haya hombre o mujer en condiciones de trabajar, que no tenga oportunidad de obtener un empleo con el cual pueda contribuir a los fines de la sociedad y la satisfacción de sus propias necesidades”²⁴. La opción del cuentapropismo u otras formas económicas privadas deben concebirse y manifestarse, además, como una vía para solventar la situación de disponibilidad laboral, tras el reordenamiento en esta esfera en el país. Este aspecto es conteste con la política de generar fuentes de empleo en el sector privado²⁵. El quehacer estatal, en este sentido, debe estar dirigido a la protección de las relaciones laborales de los trabajadores contratados, por ende, en situación de dependencia, ajenidad y subordinación, con respecto a sujetos privados que ejercen actividades económicas.

El principio constitucional de igualdad, la composición del Estado cubano que se autodefine como “socialista de trabajadores (...), organizado con todos y para el bien de todos”²⁶ y la axiología del socialismo,

²⁴ Cfr. artículo 9, inciso b) de la Constitución de la República vigente.

²⁵ Cfr. numerales 167 y 168 de los *Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución*, aprobados por el VI Congreso del Partido Comunista de Cuba (Resolución del VI Congreso del Partido Comunista de Cuba de fecha 18 de abril del 2011) y por Acuerdo No. VII – 61 de fecha 1 de agosto del año 2011, VII Legislatura de la Asamblea Nacional del Poder Popular. En particular el signado con el numeral 262. Gaceta Oficial de la República de Cuba, edición ordinaria, número 28, año CXI, miércoles 31 de agosto, La Habana, 2011, pp. 820 y ss. Véase, también: artículo 13, inciso b) de la Resolución No. 34 de la Ministra de Trabajo y Seguridad Social de fecha 6 de septiembre de 2011. Gaceta Oficial de la República de Cuba, edición extraordinaria, número 29, año CIX, miércoles 7 de septiembre del 2011, La Habana, p. 317.

²⁶ Cfr. artículo 1 constitucional.

constituyen los pilares político-jurídicos para la defensa de los sujetos laborales, cualesquiera que sean.

La creación del empleo en Cuba debe ser expresión de la colaboración público-privado, en la medida en que el Estado potencie las actividades privadas en aquellos ámbitos que no se levantan sobre los medios fundamentales de producción. Por ello, no solo tiene que potenciar la ocurrencia de estas actividades, sino que debe controlarlas para garantizar las obligaciones sociales de los sujetos que las ejercen y su direccionamiento político.

En el escenario cubano actual, es ineludible hacer confluír, en algunos elementos, los intereses de los disímiles sujetos que producen y se apropian en el régimen socioeconómico. Para ello, es vital que la finalidad perseguida por los actores privados o colectivos que actúan sobre la economía se conecte con el interés general, a partir del carácter socialista, por desenajenante, que debe prevalecer en la producción-apropiación.

MARX, frente a otras circunstancias históricas, dejó claro este aspecto al señalar: "La propiedad privada en cuanto contrapuesta a la propiedad social, colectiva, solo existe donde los medios de trabajo y las condiciones externas del trabajo pertenecen a personas privadas. Pero según que esas personas privadas sean los trabajadores o los no trabajadores, la propiedad privada tiene diferente carácter. Los infinitos matices que la propiedad privada ofrece a primera vista reflejan simplemente las situaciones situadas entre esos dos extremos."²⁷ "La economía política (aclaró MARX) confunde en principio dos clases de propiedad privada muy diferente, una de las cuales se basa *en el trabajo propio del* productor y la que se funda sobre la explotación del trabajo ajeno. Olvida que la segunda no solo constituye lo directamente contrapuesto a la primera, sino que, además, solo crece sobre la tumba de esta."²⁸

Desde este ángulo de análisis, producción-apropiación sin explotación de fuerza de trabajo de terceros, es condición *sine qua non* para distinguir las formas de propiedad compatibles con el socialismo, privadas (individuales o colectivas), de aquellas que son consustanciales a la naturaleza del capitalismo. En el plano jurídico, las fronteras entre la explotación y una fuente de empleo dignificante, se ubica en la garantía a los derechos de los trabajadores contratados que se diferencian de los empleadores (cuentapropistas).

Evitar la aparición, crecimiento, consolidación y preeminencia de la propiedad privada que se genera con explotación del hombre por el

²⁷ MARX, Carlos, "Tendencia histórica de la acumulación capitalista", en MARX, Karl y ENGELS, Friedrich, *El Capital, Obras*, vol. 41, Ed. Grijalbo S. A., Barcelona, España, 1997, p. 407.

²⁸ Ídem., p. 411.

hombre, sobre la propiedad privada necesaria para la realización del individuo en la sociedad, sin que ello provoque la anulación de ese espacio vital para la satisfacción de las necesidades materiales y culturales es la cruzada del Estado socialista, que se mostró, en la experiencia del socialismo de Europa del Este, incapaz de conjugar la socialización de los medios fundamentales de producción con la aceptación de otras formas creativas para socializar la economía.

La Constitución cubana de 1976, consagró el principio de distribución socialista "de cada cual según su capacidad, a cada cual según su trabajo", máxima que informa el sistema económico y se levanta como eje de la justicia social, valor esencial del Estado. He aquí uno de los pilares del sistema económico que define la naturaleza del socialismo.

El trabajo y la capacidad para desplegarlo en sociedad, se definió constitucionalmente como un derecho, un deber y un motivo de honor para cada ciudadano. Si bien la formulación empleada dimensiona el trabajo respecto al individuo, también genera deberes para el Estado, a quien corresponde garantizar el efectivo ejercicio del derecho, acción que implica el desarrollo de una de las funciones estatales.

La remuneración del trabajo fue el conector, el nexo del sistema económico socialista con la propiedad personal, fue el talante jurídico que permitía satisfacer las necesidades materiales y espirituales de los cubanos. Téngase en cuenta que el Estado se erigió en garante formal-material de prestaciones sociales con lo que contribuía a la satisfacción de otra fracción de las necesidades individuales que no podía compensarse con la remuneración del trabajo.

Surge así el concepto de "ingresos invisibles" que funcionaron (y funcionan) como el complemento a los ingresos directos salariales que percibía (y percibe) el ciudadano. Salta sobre el análisis nuevamente la "idea" de lo estatal como propiedad de todo el pueblo al servicio del soberano. Lo recibido por esta vía, según aducen los autores, incrementa el salario y contribuye a elevar el bienestar de las amplias masas. "La propiedad personal no agota los bienes materiales y espirituales de que dispone la población cuyas necesidades se satisfacen también mediante fondos sociales de consumo, que se incrementan constantemente. Una parte muy significativa del bienestar del pueblo procede de servicios gratuitos, entre los que se destacan la enseñanza y la asistencia médica. La fuente de la propiedad personal es fundamentalmente la propiedad socialista, y con la riqueza social se remunera el trabajo y se brindan innumerables servicios a la población."²⁹

Lamentablemente, a cuarenta años de la Constitución, si bien no se puede desconocer que el principio cobró eficacia en la primera década

²⁹ RAPA ÁLVAREZ, Vicente, ob. cit., p. 61.

de vigencia constitucional, hoy no tiene una efectiva realización, lo que puede generar una valoración negativa del ciudadano respecto al sistema económico. Lo anterior genera varias incógnitas, cuyas respuestas están en función de garantizar la supremacía constitucional y la equitativa distribución que debe caracterizar al sistema económico socialista.

El Estado, el principio de complementariedad y la iniciativa privada en el sistema económico cubano

Los principios que sostienen el sistema económico cubano pautan el grado, extensión e intensidad de la intervención administrativa. La esencia político-ideológica del Estado sustenta la acción interventora de la Administración Pública en las relaciones socioeconómicas. En el desarrollo de las actividades económicas concurren varios elementos que justifican la intervención del Estado. La potencial contribución de la economía socialista al bienestar social (individual y colectivo) y el propósito de integrar estas actividades dentro de las coordenadas propias de un desarrollo sostenible, la afectación de bienes públicos de muy distinta naturaleza y la necesidad de salvaguardar el interés público, se erigen en razones justificativas de las acciones de la Administración Pública en este ámbito, para ordenar, promocionar, fomentar y fiscalizar.

El texto constitucional preceptúa reglas de intervención específicas, explícitas y positivas que crean títulos habilitantes en los poderes públicos en relación con la materia económica, o sea, se convierte en norma autorizante y legitimadora de acciones que concluyen los entes administrativos y que pueden traducirse en limitaciones para los individuos, cuestión que constituye expresión inmediata de todos los valores que fundamentan al régimen desde una perspectiva *iusfilosófica*.

Fortalecer el sistema socialista, satisfacer cada vez mejor las necesidades materiales y culturales de la sociedad y los ciudadanos, promover el desenvolvimiento de la persona humana, de su dignidad, el avance y la seguridad del país, son fines del Estado para lo cual organiza, dirige y controla la actividad económica nacional conforme a un plan que debe garantizar el desarrollo programado del país³⁰.

Por definición constitucional, el Estado administra directamente los bienes que integran la propiedad socialista de todo el pueblo y puede crear y organizar empresas y entidades encargadas de su administración, cuya estructura, atribuciones, funciones y el régimen de sus relaciones son regulados por normas infraconstitucionales³¹.

³⁰ Cfr. artículo 16 de la Constitución de la República de Cuba.

³¹ Cfr. artículo 17 del texto constitucional.

De la preceptiva enunciada se puede dilucidar los objetivos generales de la intervención estatal y -en cierta medida- la tipología. Existe una preeminencia de la actividad administrativa directa que se justifica por el régimen de propiedad imperante, elemento que obedece a una verdadera exigencia de la Constitución³². Al asumir funciones como la salud, la educación, la seguridad social, comunicaciones, transporte, etcétera y tener una fuerte intervención en el tráfico jurídico privado, el Estado extiende su accionar más allá de los límites que conocen otros sistemas y ese perímetro de actuación se configura en sus líneas cardinales por la normativa de superior jerarquía del ordenamiento jurídico.

Después de la reforma constitucional del año 1992, a diferencia de otros modelos³³, el sistema económico cubano se sustenta en el principio de *complementariedad*, que se traduce en que el Estado mantiene su rol de actor principal de la economía, traza los postulados y estrategias en su conducción, encauza las acciones de todos al cumplimiento de sus objetivos en aras de garantizar el bienestar común; pero no en posición de exclusividad o sustracción total, sino en armonía con otros sujetos quienes, con su participación en la gestión económica, deben colaborar en imprimirle mayor eficiencia y eficacia al socialismo.

El ejercicio privado de actividades económicas no encuentra asidero directo en el texto constitucional. Sin embargo, posterior a la reforma constitucional de los años noventa no existía disposición jurídica que impedía plantearse que en algunos ámbitos de la economía (sobre todo en aquellos que no están considerados indispensables para la reproducción del propio sistema socioeconómico) se pudiera manifestar la afluencia de varios actores para la realización de actividades económicas.

En efecto, el sistema económico, con la segunda modificación constitucional, tuvo transformaciones que impactaron el régimen jurídico de la propiedad en todas sus formas y que repercutieron en la realización de actividades por sujetos diferentes al Estado. Sustancial, a los efectos del presente análisis, fue el cambio que operó en torno a determinados

³² Véase: COBO ROURA, Narciso A., entre otros, en *Temas de Derecho Económico*, Ed. Félix Varela, La Habana, 2005, p. 4.

³³ Los modelos económicos de libre mercado se sustentan en el principio de subsidiariedad económica, "que justifica la intervención del poder público en el orden económico y social solo en la medida en que los miembros de la comunidad — incluyendo las denominadas entidades intermedias— carezcan de la posibilidad de actuar y desenvolverse para el cumplimiento de los fines trascendentes de la persona humana.". CASSAGNE, Juan Carlos, *Derecho Administrativo*, tomo I, séptima edición actualizada, Ed. Lexis-Nexis Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 2002, p. 30; CASSAGNE, Juan Carlos, *La intervención administrativa*, segunda edición actualizada, Ed. Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1994, pp. 111 y ss.

bienes públicos, circunscritos ahora en los medios fundamentales de producción.

Lo anterior delimitó la propiedad estatal socialista en su contenido. La nueva regulación genera interrogantes, pues aquellos medios de producción que no gozan de la adjetivación de fundamentales caen en una órbita que bien puede ser atraída por la propiedad de los agricultores pequeños (demás bienes inmuebles y muebles que les resulten necesarios para la explotación a que se dedican, conforme a lo que establece la ley), por la propiedad cooperativa (administran, poseen, usan y disponen de los bienes de su propiedad, de acuerdo con lo establecido en la ley), por la propiedad personal (medios e instrumentos de trabajo personal o familiar), por la propiedad de las organizaciones políticas, de masas y sociales (bienes destinados al cumplimiento de sus fines) y por la propiedad de empresas mixtas, sociedades y asociaciones económicas (el uso, disfrute y disposición de los bienes pertenecientes al patrimonio de las entidades anteriores se rigen por lo establecido en la ley y los tratados, así como por los estatutos y reglamentos propios por lo que se gobiernan)³⁴.

Hugo AZCÚY, al referirse a la propiedad y el sistema económico en la reforma sostiene: “En los términos del nuevo artículo 14, la propiedad socialista ya no es definible por exclusión, puesto que al limitarse a los medios fundamentales de producción, un amplio espectro de actividades económicas ya no constituirá propiedad socialista, y este sector de medios no fundamentales de producción no sería ubicable en ninguna de las otras formas de propiedad reconocidas en la Constitución. Sin embargo, la aceptación de este nuevo hecho jurídico –la propiedad privada individual de medios de producción– solo recibe un reconocimiento elíptico en el artículo 15 (...).”³⁵.

Lleva razón el autor, en la afirmación de la regulación sobreentendida de la propiedad privada en el último artículo que cita, pero se es del criterio que al cambiar la faz del sistema de economía de medios de producción a medios fundamentales, fuera del artículo de referencia (bienes estatales, de todo el pueblo) quedaban, en la aureola del artículo 14 constitucional, medios no primordiales para la sustentación del socialismo que bien podrían ampliar el patrimonio de los sujetos propietarios concebidos en la Constitución.

No obstante, tal aseveración no encuentra cobija explícita en los preceptos constitucionales, cuestión que sería conveniente precisar en reformas futuras porque esta ambigüedad constituye un freno al desarrollo

³⁴ Cfr. artículos 19, 20, 21, 22, 23 de la Constitución reformada en el año 1992.

³⁵ Azcúy, Hugo, “Cuba: Reforma constitucional o nueva Constitución”, *Análisis...*, ob. cit., p. 272.

de agentes económicos que ya interactúan en la sociedad y abren las puertas a cuestiones de constitucionalidad. Claro está, sin que sea desconocer las pautas esenciales que regulan la economía. Nos referimos a los principios básicos de aplicación a la actividad económica que determinan, por transitividad, el papel del Estado ante la economía y los límites al desarrollo de actividades privadas.

La asignación o adscripción de una actividad al sector público o a la prestación privada debe ser decisión política de rango constitucional, que el ordenamiento jurídico se limita a aceptar y conformar mediante técnicas que al efecto provee la ciencia del Derecho. La Constitución cubana no reguló tal distinción, por tanto, si la disposición suprema del entramado socio-jurídico hace *mutis* al respecto, no debe distinguirse más allá.

Ahora bien, existen en la Constitución auténticas encomiendas a los poderes públicos para el logro de determinados objetivos o para la satisfacción de finalidades constitucionalmente queridas, que se satisfacen y garantizan con el funcionamiento del sistema económico socialista. Entre ellos, podemos señalar los derechos conocidos como socioeconómicos y culturales, que se reconocieron en el texto constitucional con carácter de fundamentales. Téngase en cuenta que la legitimación formal de la realidad existente³⁶ en la etapa postrevolucionaria, tras diecisiete años, así como la asimilación de nociones teóricas soviéticas, fueron aspectos que cincelaron las funciones del Estado y su despliegue social, particularmente, las maneras de regulación de los derechos ciudadanos y la concepción de garantías materiales para asegurar el ejercicio pleno de los derechos.

La Constitución, según se proyectó, partió de la materialidad efectiva, sus contenidos no eran solo para la realización futura, sino reflejo del nivel alcanzado en la sociedad. La intervención estatal se concibió consustancial para garantizar la realización de derechos y la prestación de los servicios públicos cardinales.

La Administración Pública en Cuba, precisamente por su condición socialista está compelida a intervenir en la conducción económica de la sociedad. Este elemento constituye, sin dudas, el basamento primigenio del Derecho Administrativo económico en nuestros predios. El Estado, y de forma especial la Administración, carga el peso de la responsabilidad económica en el entramado social, es acreedora de un haz de potestades administrativas, reconocidas constitucionalmente, para desplegar en la

³⁶ Ver: CASTRO RUZ, Raúl, Discurso en el acto de la proclamación de la Constitución, celebrado en el Teatro Carlos Marx, de La Habana, el día 24 de febrero de 1976, *Revista Cubana de Derecho*, No. 11, año V, enero-junio, La Habana, 1976, pp. 111 y ss.

práctica su poder interventor; de ahí que pueda ordenar, fomentar, controlar y dirigir las relaciones económicas.

La cuestión estriba en cuáles deben ser los límites a esa intervención, ya que, la Administración Pública siempre debe actuar bajo la observancia de la legalidad, proporcionalidad, igualdad y responsabilidad. Su actividad no debe desconfigurar los valores y principios supremos del ordenamiento jurídico, ni trasvasar los ámbitos de su competencia, como elemento característico de los órganos administrativos.

Con muchos aciertos, la Constitución prefigura jurídicamente la Administración en su doble dimensión subjetivo-orgánica y objetivo-funcional. Es lógico que así sea, si se toma en consideración que esta se encuadra como parte del subsistema de órganos estatales con función administrativa y está sometida al Derecho, en el cual debe encontrar la fuente de habilitación (títulos de intervención), así como al control de las masas populares. En esta vertiente, es imprescindible la nota de que las decisiones administrativas, relativas al sistema económico, deben apuntar a la legitimidad democrática, en tanto, apegadas a la legalidad, se enfilen a garantizar el bien común.

La idea anterior enmarca la acción del Estado en el ámbito económico y permite valorar la extensión, conveniencia, nivel, clase y fuerza de la intervención estatal en las relaciones privadas, limitando que estas últimas se desarrollen sobre la base de medios de producción que son fundamentales para la conservación del sistema económico-político. Entiéndase conservación en el sentido de reproducción de los intereses del poder político, pues, para la armonía del sistema de economía es forzosa la interrelación entre todos los elementos que lo componen.

A cuarenta años de la constitucionalización del sistema económico socialista en Cuba: *hacia dónde debemos ir*

La actualización del modelo cubano de desarrollo socioeconómico entraña disímiles transformaciones que deben tener su impronta en la Constitución. Reformar, modificar y cambiar son verbos que adquieren especial connotación en nuestros predios y así debe ser en la medida en que se mantengan los principios cardinales del sistema económico reconocidos en el texto constitucional de 1976 y aprobados por el pueblo de Cuba.

Es importante, en este contexto de transformaciones, comprender que una sociedad socialista que abre espacios a sectores privados, debe apuntar a la búsqueda de mecanismos institucionales que impidan la

aparición de elementos enajenantes. Es prudente preguntarse cómo conjugar las actividades privadas con los intereses públicos en los marcos del socialismo, donde la esfera privada, a partir de la intervención estatal, se integre de manera directa en la construcción inmediata de la realidad social, en cuanto realidad individual. Este aspecto conduce a que la actividad económica privada se razone como una forma de desarrollar capacidades humanas individuales y sociales.

Concebir una esfera privada sin límites, definida por el carácter acumulativo de riquezas, presenta consecuencias innegables para los elementos de la superestructura, por ende, en el plano de la subjetividad humana. La tendencia en el orden de la conciencia social a un incremento de las riquezas, movida, sin más, por el díptico oferta-demanda, trasvasa la acción individual encaminada a la realización (contribución) de fines públicos. Puede provocar, respecto al sistema político (a todo y a todos) un espacio de enfrentamiento o de retraimiento individualista en el accionar sociopolítico. La historia demuestra que se desarrolla una propensión al individualismo, una tendencia hacia modelos ajenos al socialismo.

El Estado en Cuba, con la finalidad de evitar la acumulación de riquezas, en pos del correcto funcionamiento de una economía perfilada a satisfacer las necesidades de la población e impedir el desarrollo del capitalismo, debe extender su actuación respecto a la esfera privada, más allá de categorías o relaciones puramente económicas. La relación público-privado delinea la necesidad de un marco de relaciones político-jurídicas que posibiliten acercar a los diferentes actores (estatales y no estatales) en pos de la continuidad del socialismo.

En los contornos de una economía heterogénea, por la diversidad de actores e intereses, el desarrollo de la propiedad socialista constituye pedestal de las relaciones sociales que deben regir el sistema socioeconómico, lo que no significa identificar socialismo con monopolio estatal. Esto marca las directrices por las que deben discurrir las demás formas de propiedad, a la vez que encauza, más allá de mecanismos tributarios, la contribución (prestación) social de los sujetos que ejercen actividades económicas, acción que frena, en algún nivel, la enajenación política de estos agentes.

Este aspecto es trascendental para la salvaguarda del sistema político. La defensa del socialismo, en nuestras condiciones, plantea evadir que los nuevos sujetos no estatales se enfrenten al poder en pos de un cambio político que satisfaga sus intereses económicos, por la disconformidad con los intereses generales. Es importante no ceder espacio a tendencias neoliberales que promueven liberalización o privatización solapada de la economía. Igualmente, comporta fijar la actuación interventora del Estado en la economía que debe, a través del Derecho, permitir, mandar o prohibir, o sea, ordenar las relaciones que se desarrollan en la realidad

cubana. El problema es controlar y encauzar, a las actividades privadas a tiempo, porque de lo contrario no solo escapan de las fórmulas centralizadas o de la institucionalidad centralizada sino que se escurrirán de fórmulas descentralizadas futuras.

Recordemos que en el siglo XXI se produjo la tercera reforma a la Constitución para consignar el carácter irrevocable del socialismo, traducida técnicamente en una cláusula de intangibilidad, que sustrae al sistema económico y a la superestructura que sobre él se levantan del poder de revisión de la Constitución. La cláusula pétrea que contiene el artículo 137 constitucional genera numerables interrogantes en torno a la invariabilidad de los principios de la economía socialista que actúan como limitantes a la acción de los poderes públicos y de los ciudadanos, sobre todo de caras a la actualización del modelo económico-social que vive el país.

A cuarenta años de la Constitución socialista de 1976, el norte está marcado: Cuba debe perfeccionar el sistema económico, nuestro socialismo debe ser próspero y sostenible, pero sin olvidar que esta Revolución es de los humildes, con los humildes y para los humildes. Como sentenció el más universal de los cubanos, José Martí: "...el error del precepto económico demasiado libre, que quiere vencer atropellando, cuando debe vencer y conciliar"³⁷.

³⁷ MARTÍ PÉREZ, JOSÉ, "Escenas mexicanas", *Revista Universal*, México, 23 de septiembre de 1875, tomo 6, p. 336.

Los derechos en la Constitución cubana de 1976. Una relectura necesaria a cuarenta años de vigencia

DANELIA CUTIÉ MUSTELIER*

“Toda Constitución es Constitución en el tiempo”, la Constitución cubana de 1976 arriba a su cuarenta aniversario de vida el 24 de febrero del 2016; como casi todas, nació con vocación de permanencia en el tiempo, lo que de ninguna manera podía significar que se tornara intocable, por el contrario tenía que convertirse en una Constitución abierta a la vida. A cuatro décadas de su vigencia, se impone una relectura de sus postulados, con énfasis en lo que constituye un pilar básico para el desarrollo de dignidad humana: los derechos.

El 24 de febrero de 1976 fue proclamada públicamente la Constitución de la República de Cuba, fruto de un proceso constituyente *sui generis* y democrático, al ser aprobada mediante referéndum popular de resultados elocuentes.¹ Aparece así en la historia de nuestra patria una Constitución de nuevo tipo, que como expresara Raúl Castro: “consagra y garantiza con tal amplitud, y en tal correspondencia con la realidad

* Doctora en Ciencias Jurídicas. Profesora Titular de la Facultad de Derecho de la Universidad de Oriente (Santiago de Cuba).

¹ Para los detalles acerca del proceso de elaboración y aprobación del texto constitucional de 1976 pueden consultarse: VEGA VEGA, J., *Derecho Constitucional Revolucionario en Cuba*, Editorial Ciencias Sociales, La Habana, 1988, pp. 114-123, GARCÍA CÁRDENAS, D., *El Proceso de Institucionalización en Cuba*, Imprenta Universitaria, Universidad de Oriente, 1982; CASTRO RUZ, Fidel, “Palabras pronunciadas por el 1er Secretario del P.C.C. FIDEL CASTRO RUZ en el acto de entrega del Anteproyecto de la Constitución”; CASTRO RUZ, Fidel, “Informe del Comité Central del Partido presentado por Fidel Castro al 1er Congreso del P.C.C. sobre la nueva Constitución”; ROCA, Blas, “Discurso de BLAS ROCA Presidente de la Comisión redactora del Anteproyecto de Constitución”; “Resolución del 1er Congreso del P.C.C. elevando a la categoría de proyecto, los anteproyectos de Constitución y Ley de Tránsito Constitucional”; CASTRO RUZ, Fidel, “Palabras pronunciadas por el 1er Secretario del P.C.C. en la sesión extraordinaria del Consejo de Ministro el día 17 de febrero de 1976 para conocer los resultados del Referéndum”; “Acuerdo del Consejo de Ministro de 17 de febrero de 1976, declarando aprobada la Constitución de la República y la Ley de Tránsito Constitucional” (Gaceta Oficial No. 1, Edición Especial de 17 de febrero de 1976) en *Discursos, Artículos y otros documentos sobre Derecho Constitucional*, Universidad de Oriente, 1982; ZALDIVAR ABAD, M. L., *Poder y proceso constituyente: hacia la legitimidad democrática de la Constitución*, Tesis en opción al grado de Doctora en Ciencias Jurídicas, Santiago de Cuba, 2012, pp. 68-78.

económico-social de la que se deriva y a la que se norma jurídica mente, los principios de igualdad y justicia social y los derechos del individuo en concordancia con los intereses de toda la sociedad".²

En materia de derechos humanos la Constitución de 1976 siguió el modelo constitucional socialista de tipo estatalista, derivado de la experiencia del constitucionalismo soviético, tanto en la declaración o reconocimiento del conjunto, como en lo referido a la condicionalidad material y al sistema de garantías, sin olvidar los Documentos Internacionales sobre la materia, pero más que todo consagrando el ideario progresista e independentista de cien años de lucha cuyo máximo referente se encuentra en el pensamiento de José Martí y su exaltación a la dignidad plena del hombre.

Cuba, en su condición de Estado Socialista, propugna el ideal de defensa y realización de los derechos humanos, en igualdad de condiciones para todos, por eso desde el mismo triunfo de la Revolución, se ocupó de la creación de las condiciones materiales y sociales para asegurar que la dignidad humana se estableciera como valor social básico y piedra angular de la existencia de todos los seres humanos.

El predominio de la propiedad estatal sobre otras formas de las admitidas por la Constitución, la eliminación de la explotación del hombre por el hombre, la política de empleo, el régimen de seguridad y asistencia social, la educación y la salud pública gratuitas junto con la edificación de centros asistenciales, educacionales y deportivos entre otras, son las bases materiales para hablar en el país del condicionamiento material que permite el real disfrute de los derechos humanos.

En sentido general el país ha logrado significativos avances en la compleja actividad de condicionar materialmente la realización y disfrute de los derechos humanos, la obra de la Revolución es la evidencia mayor de ello, incluso en medio de la difícil situación de crisis y bloqueo económico, el Estado cubano trata de preservar y crear las condiciones materiales que resultan tan necesarias para viabilizar socialmente la realización de los derechos humanos, habida cuenta que justamente son las conquistas del proyecto político y social que se construye.

La Constitución de 1976, reconoció un amplio catálogo de derechos y libertades a los ciudadanos e individuos, no restringiéndolos a los derechos de la primera generación sino ampliándolos con la incorporación

² CASTRO RUZ, R., "Discurso pronunciado en el Acto de Proclamación de la Constitución de 1976, en el Teatro Karl Marx el 24 de febrero en la Ciudad de la Habana", *Discursos, Artículos...*, op. cit., p. 104.

de los de la segunda generación y en cierta medida sienta las bases para la futura enumeración de los derechos de la tercera generación³.

Como una tríada que indica la conjunción armónica que debe existir entre sus elementos integrantes: “Derechos, Deberes y Garantías Fundamentales”, se intitulan un elenco de derechos y libertades en el Capítulo VII⁴. Teóricamente es discutible ese agrupamiento y esa denominación, pues no todos los derechos reconocidos en el texto, aparecen concentrados en esta parte, o sea dispersos en la preceptiva constitucional se encuentran otros derechos y libertades tan esenciales e importantes a los seres humanos, como los derechos al sufragio, a participar en la vida política del país, a la igualdad, a la propiedad, a la herencia, a la libre creación artística, científica e intelectual⁵. Siendo así, puede interpretarse que los derechos no comprendidos en este capítulo no poseen el mismo rango que aquellos al ser considerados nominal y sustancialmente fundamentales y por tanto gozan de preeminencia en el ordenamiento jurídico al poseer rasgos que los distinguen y les confieren ese plus de fundamentalidad a saber: la constitucionalización, eficacia directa, la fuerza obligatoria, carácter vinculante, tutela en sede judicial reforzada.

Sobre la denominación y el carácter de fundamentales⁶ de los derechos se ha suscitado una amplia polémica en el ámbito académico-jurídico. La problemática surge porque la doctrina, la jurisprudencia, los propios textos constitucionales y hasta los documentos internacionales relativos a la materia, usan expresiones distintas. Así, en algunos textos constitucionales aparecen las expresiones de derechos y libertades, en otras libertades públicas o individuales, derechos ciudadanos, garantías

³ Véase a modo de ejemplo, el artículo 27 de la Constitución de la República, no reconoce el Derecho de Medio Ambiente, solo establece la postura del Estado cubano en cuanto a la protección del medio ambiente y el deber de los ciudadanos de contribuir a la preservación del mismo. Para un análisis al respecto puede consultarse, MÉNDEZ LÓPEZ, J., CUTIÉ MUSTELIER, D., y LOPERENA, A., “El Derecho a la Protección del Medio Ambiente en el contexto latinoamericano”, *Revista de la Universidad Eugenio María de Hostos*, Ed. Barco de Papel, Puerto Rico, 1997, pp. 81 y ss.

⁴ Antes de la reforma constitucional de 1992, los derechos deberes y garantías fundamentales estaban regulados en el capítulo VI.

⁵ Véase fuera de este capítulo, los artículos 134, 40, 55, 28 y 38.

⁶ La constitucionalización del término *derechos fundamentales* es de factura reciente, según criterios de autores como: SCHMITT, C., *Teoría de la Constitución*, Madrid, 1992, p. 148; PÉREZ ROYO, J., *Curso de Derecho Constitucional*, Marcial Pons, Madrid, 2003, novena edición, p. 250. Apareció por primeras vez en la Constitución alemana de Frankfurt de 1848 (*Grundrechte*) de proyección democrática y corta vigencia, luego fue recepcionado por la Constitución de Weimar de 1919, haciéndose extensivo a otros textos actuales como: la Constitución Monárquica española de 1978, La ley Fundamental de Bonn de 1949, la Constitución de Colombia de 1991, La Constitución de Perú de 1993, la Constitución de Bolivia del 2009.

individuales, derechos fundamentales, en ocasiones la doctrina y los convenios internacionales prefieren acuñarlos con el término de derechos humanos o derechos del hombre.

La diversidad de denominaciones responde a distintos motivos, tales como: la perspectiva metodológica con que se analicen los derechos, la dimensión histórica, la propia estructura interna de los mismos e incluso la defensa ideológica de determinada lista de derechos que se consideran necesarios e imprescindibles para el desarrollo de la dignidad humana.

Doctrinalmente, se han emitido varias definiciones de los términos antes mencionados, que buscan las diferencias conceptuales entre unos y otros, quedando claro, que si bien se suelen utilizar como sinónimos, pues en esencia se refieren a las facultades y exigencias inherentes a la persona humana, sin embargo, tienen su significado específico, que apuntan importantes diferencias conceptuales, por lo que no se trata solo de una cuestión semántica, la expresión *fundamentales* indica el lugar privilegiado que dichos derechos poseen en el ordenamiento, se pone de manifiesto su naturaleza especial y su consideración como elemento básico y preeminente, frente a la naturaleza ordinaria que poseen los demás derechos subjetivos. Es cierto que el término ofrece un enfoque restrictivo de los derechos, al justificar con esta expresión, una lista determinada de derechos que se consideran esenciales para el desarrollo del ciudadano en la sociedad desde un cierto contexto ideológico.

Adentrarse en el análisis de las divergencias y controversias que matizan el extenso debate, en torno a cuál es la denominación más adecuada para acuñar los derechos, sería peliagudo e interminable como transitar por un callejón sin salida. Por eso a juicio de esta autora⁷, la tendencia debe ser la de utilizar el término *derechos* sin apellidos, tal y como lo establece la Constitución de Ecuador del 2008, o en todo caso el de humanos, expresión más genérica que permite situarlos a todos los derechos con independencia de la generación a la que pertenecen, a su naturaleza, o clasificación en civiles y políticos o socioeconómicos y culturales o los llamados nuevos derechos o de solidaridad, en el mismo nivel teniendo en cuenta la interdependencia que los caracteriza y lo esenciales e imprescindibles que resultan para la consecución del ejercicio y goce plenos por parte de los titulares de los derechos y la realización efectiva de la dignidad humana.

Siguiendo estos argumentos, no parece admisible plantear que el constituyente cubano adoptó una postura intencional para establecer

⁷ Para un análisis de la problemática en torno a la denominación de los derechos, consúltese, CUTIÉ MUSTELIER, D., *El Sistema de Garantías de los Derechos Humanos en Cuba*, Tesis en opción al grado científico de Dra. en Ciencias Jurídicas, Santiago de Cuba, 1999, pp. 25-33.

una clasificación jerárquica de derechos, reconociendo a un grupo mayor valor socio-jurídico que a otros.

La explicación a esta postura podemos encontrarla en la estructura dada al texto constitucional en capítulos y artículos, destacando el constituyente la importancia y significación de determinados derechos como por ejemplo: La igualdad, el sufragio, la ciudadanía, , al plasmarlos en capítulos aparte, sustrayéndolos con esa sola intención del núcleo principal de derechos reconocidos bajo el rótulo de fundamentales. También los derechos a la propiedad y a la herencia aparecen en el Capítulo I relativo a los Fundamentos Políticos, Económicos y Sociales, ubicación que le ha merecido por parte de algunos autores como BASTIDA y VILLABELLA la condición de poseer “fuerza jurídica superior”⁸ o “superlegalidad taxtativa”, “ya que su modificación o desaparición conllevaría a la desconstitucionalización del texto al estar situados en el capítulo pórtico del texto constitucional, que expresa los basamentos de la sociedad cubana y las decisiones fundamentales que la delinear, y de esta forma señala los componentes de su fórmula política y los ribetes de su techo ideológico”⁹.

También puede encontrarse justificación a la fórmula adoptada por el capítulo VII para calificar los derechos, en la Historia constitucional, y la influencia heredada del modelo asumido por la Constitución de 1940, que agrupó determinados derechos bajo la denominación de fundamentales, mientras que otros fueron regulados en títulos aparte, así tenemos el derecho al trabajo Título VI (artículos 60 al 79), a la cultura, a la educación Título V, a la protección de la familia, a la seguridad social artículo 65, la asistencia social artículos 80 y 81, el derecho al descanso retribuido (artículo 67).

Sin embargo, la estructura que en materia de derechos adoptó la Constitución de 1940 no significó en modo alguno que los agrupados, bajo el rótulo de derechos fundamentales gozaran de mayor jerarquía que el resto de los derechos recogidos en otras partes del texto constitucional, pues la garantía contenida en el párrafo último del artículo 40 permitía equiparar en ejercicio y tutela y por ende considerar como fundamental, otros derechos no enumerados en el Título Cuarto. Así lo estimó en varias sentencias el Tribunal Supremo en el caso del derecho al trabajo (sentencia No. 29 de 27 de abril de 1943. Gaceta de 17 de mayo

⁸ BASTIDA FREIJEDO, F., Curso de posgrado sobre la Constitución Española, impartido en La Habana, 1994, en cuya ocasión realizó un análisis de la Constitución cubana de 1976.

⁹ VILLABELLA ARMENGOL, C., “La axiología de los derechos humanos en Cuba”, *Temas de Derecho Constitucional cubano*, Ed. Félix Varela, La Habana, 2002, p. 296.

de 1943 No. 278) y el derecho al sufragio (sentencia No. 100 de 1ro. de diciembre de 1944).

En igual sentido y para sostener la tesis antes expuesta, la lectura del artículo 137 (número correspondiente al texto reformado en 1992) viene a resolver la polémica, pues en él se equiparan todos los derechos contenidos en la Carta Magna, al dotarlos a todos de la garantía o mecanismo de defensa constitucional allí contenida, exigiendo que para reformar los derechos consagrados en la Constitución, se requiere además de la votación nominal de las dos terceras partes del número total de los integrantes de la Asamblea Nacional del Poder Popular, la ratificación por el voto favorable de la mayoría de los ciudadanos que conforman el cuerpo electoral, en referéndum convocado al efecto por la propia Asamblea.

Asimismo, no se agotó en la regulación constitucional todo el conjunto de derechos y libertades contenidas en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948¹⁰, permitiendo así, que disposiciones normativas ordinarias reconocieran determinados derechos como: los derechos inherentes a la personalidad (artículo 38 del Código Civil cubano, Ley No. 59 de 1987, que se refiere a estos derechos, aunque no especifica cuáles son, remitiendo a la Constitución donde deberían estar consagrados, sin existir regulación expresa al respecto en la Carta Magna, lo que denota la presencia de una laguna o vacío legislativo), derecho a la presunción de inocencia (artículo 1 párrafo segundo de la Ley No. 5 de 1977 Ley de Procedimiento Penal), derecho a crear sindicatos y afiliarse a ellos (13 de la Ley No.116 de 2013 Código de Trabajo, práctica que implica entender esas normas como una extensión de la Constitución en materia de derechos humanos y que el tema deba ser tratado en dos niveles a saber: el texto constitucional y la legislación ordinaria.

La referida regulación de los derechos en el ordenamiento jurídico cubano, pudiera encontrar sustento teórico en la definición material de los derechos fundamentales que ofrece Luigi FERRAJOLI¹¹, el cual sobrentiende que lo verdaderamente peculiar de los derechos es su contenido, siendo accesorio, el modo en que están regulados o protegidos, lo crucial

¹⁰ Para el análisis de la concordancia del Texto Constitucional Cubano de 1976 en Materia de Derechos, con los Documentos Internacionales al respecto pueden consultarse: RAIMUNDO TORRADO, F., *Los Derechos Humanos en Cuba*. Editora Política, La Habana, 1988; DÁVALOS FERNÁNDEZ, R., *Los Derechos Humanos en la Legislación Cubana*, Colección de Estudios Jurídicos No. 7, La Habana, 1989, pp. 13-16; MARIÑO, A., CUTIÉ, D. y MENDEZ, J., *La Cultura Nacional de los Derechos Humanos. Informe de Investigación*, Santiago de Cuba, 1995.

¹¹ Véase DIEZ-PICAZO, L. M., *Sistema de Derechos Fundamentales*, 2 da. Edición, Thomson- Civitas, Madrid, mayo, 2005, pp. 35-36. FERRAJOLI, L., "Derechos Fundamentales", en *Los fundamentos de los derechos fundamentales: Luigi Ferrajoli*, [Antonio de Cabo y Gerardo Pisarello, Editores], Ed. Trotta, Madrid, 2001.

es que los derechos estén reconocidos como derechos universales, a todas las personas. Concepción que se alza frente a la concepción formal de los derechos fundamentales, donde lo relevante no es el contenido, sino el rango de la norma que lo reconoce y su protección.

También se hizo en algunos casos reconocimiento parcial a determinados derechos y otros como el derecho a la vida, al honor, no se reconocen de modo expreso. Empero, en la Constitución aparecen los derechos a la educación física, el deporte y la recreación y el derecho de queja, incluso como fundamentales, sin que existan precedentes históricos de su regulación como auténticos derechos en otros textos constitucionales¹². En el caso del derecho al deporte fue recepcionado días después el 2 de abril de 1976, en la Constitución portuguesa, hecho que ha conducido a un sector de la doctrina europea a situarla como la primigenia constitucionalización del referido derecho, desconociendo en tal sentido los aportes que en la materia realizó el constitucionalismo socialista.

Con relación al derecho de queja, que aparece reconocido en el artículo 63 luego de la reforma constitucional de 1992 (antes se consagró de igual manera en el artículo 62), aun cuando se regula de conjunto con el derecho de petición, el cual ha sido el derecho clásico reconocido tradicionalmente por la doctrina y los textos constitucionales, los estudiosos sobre el tema consideran, que bien se trata de un mismo derecho, que uno está comprendido o subsumido en el otro, o son de derechos diferentes autónomos, con contenido propio, aunque emparentados entre sí, criterio este al que me afilio, añadiendo además que se trata de un derecho "instrumental" porque sirve de medio para la tutela de otros derechos, es decir que en el rubro de los derechos existen algunos a los que se les apoda y define como tales, por servir a la defensa y tutela de otros derechos, como es el caso del derecho a la protección de datos personales, en relación con los derechos al honor, la intimidad, el derecho de réplica y el derecho de huelga, por lo que exhiben un rostro garantizador y una semejanza con las garantías, según asevera BIDART CAMPOS¹³.

¹² Para un análisis detallado sobre la construcción teórica y la regulación jurídica del Derecho al Deporte véase PACHOT ZAMBRANA, K.L., *El Derecho al deporte, la Constitución y las normas de ordenación del deporte en Cuba*, Tesis en opción al grado científico de Dr. en Ciencias Jurídicas, Santiago de Cuba, 2007. En cuanto al derecho de Queja puede consultarse a CASTELLANOS, Benigno P., *Quejas contra burocratismo*, Editora Política, La Habana, 1988, VILLABELLA ARMENGOL, C. M., "Algunas consideraciones del derecho de queja: su tratamiento técnico doctrinal", *Revista El Otro Derecho*, vol. 6, No. 2, ILSA, Colombia, 1994, pp. 123-40.

FERNÁNDEZ BULTÉ, J., "Enfoque Constitucional Cubano de los Derechos Humanos y su Protección". Seminario sobre Derechos Humanos, *Revista del IIDH*, San José, Costa Rica, 1998, p. 136.

¹³ BIDART CAMPOS, G., *Repensando las garantías constitucionales*, p. 8.

Así sucede en la realidad cubana, donde el derecho de queja se ha convertido en una importante vía y en uno de los resortes garantísticos más utilizado por los ciudadanos, para reclamar y defender sus derechos, ante la amenaza o supuesta lesión o vulneración de los mismos, tanto las procedentes de las autoridades, agentes, funcionarios estatales, como de los particulares. Instando a instituciones administrativas, de gobierno, políticas y hasta en los medios de comunicación masiva, o la más conocida y de mayor impacto social, la queja ante la Fiscalía General de la República en las direcciones y departamentos especializados en la Protección a los Derechos ciudadanos. Tal regulación debe ser entendida como un aporte de la teoría y práctica constitucional cubana al tema.

Por otra parte, los derechos sociales, económicos y culturales, conocidos como de segunda generación, se regularon con mayor amplitud y se detallaron las condiciones materiales y sociales que asegurarían el disfrute real de los mismos, quedando la regulación de tales derechos, como bien afirmara el profesor FERNÁNDEZ BULTÉ: “muy por arriba como realidad y praxis de lo que estaba plasmado en la Declaración Universal y hasta en el Pacto de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales”.¹⁴

Vale destacar entre estos derechos. el derecho al trabajo, a la protección de la salud, a la educación, a la seguridad social, a la asistencia social, al descanso retribuido, a la protección e higiene del trabajo, a la educación física, el deporte y la recreación, derechos que adquieren rango de fundamentales al aparecer iniciando el núcleo de derechos plasmados en el Capítulo VII, y anteceden a los llamados derechos civiles y políticos, a diferencia de otros textos en los que se privilegian a estos o los socioeconómicos y culturales no gozan de ese atributo, como es el caso de la Constitución Monárquica Española de 1978, a los que no solo, no les confiere el estatuto de fundamentales, sino que ni siquiera los reconoce como derechos, rotulándolos como principios rectores de la política social y económica, que deben animar la actuación del Estado, configurándose como metas a alcanzar por los poderes públicos y como esperanzas o expectativas de los gobernados (capítulo tercero del título primero artículos 39 al 52. Excepto el derecho a la educación que sí posee la condición de fundamental).

El enfoque que adopta el catálogo cubano para los derechos sociales, rompe un tanto el mito sobre los obstáculos y limitaciones que se esgrimen por la doctrina constitucional en torno a la exigibilidad y carácter justiciable de los citados derechos, al tener una naturaleza prestacional y quedar su eficacia supeditada al desarrollo y posibilidades del Estado en la creación de las condiciones materiales para su real disfrute. Cuestión

¹⁴ FERNÁNDEZ BULTÉ, J., ob. cit., p. 136.

a la que el Estado cubano ha prestado y presta especial atención para la consecución de esos fines.

Si bien es amplio en sentido general el conjunto de derechos que se reconocen, es significativa la ausencia, de forma expresa, en la Constitución, de los derechos colectivos o de la tercera generación, pues como se ha expresado con anterioridad el hecho de contar con fórmulas en la preceptiva constitucional, relativas a la función protectora del Estado hacia determinados bienes jurídicos, como es el caso del medio ambiente, no debe confundirse con el reconocimiento del derecho a los individuos, por lo que los derechos de esta naturaleza, surgidos como resultado del íter evolutivo de la sociedad, de los desafíos del mundo global, del desarrollo científico y tecnológico, de la era de la informatización, deben encontrar cobertura constitucional y ser plasmados expresamente en el texto.

Llama también la atención la carencia de la llamada cláusula abierta de los derechos que indica el carácter progresivo de los mismos y la posibilidad de incorporar nuevos derechos a la preceptiva constitucional, a diferencia de las antecesoras constituciones de 1901 y 1940 que sí la contenían. Esto hubiera permitido o facilitado el reconocimiento por vía de interpretación constitucional de los derechos que no figuran de modo expreso en la Ley Suprema y atenuar el reclamo de acudir a la reforma.

De igual manera la alusión a los Tratados o Convenios Internacionales como fuentes del ordenamiento jurídico o como pautas a tener en cuenta en la interpretación y reconocimiento de los derechos, tal y como aparece en varios textos constitucionales contemporáneos, hubiera sido una buena fórmula para estos propósitos, no obstante la incidencia que hoy se aprecia de su aplicabilidad en la práctica judicial, existiendo palpables ejemplos al respecto.

Un paréntesis en la lectura de los derechos que proclama la Constitución cubana, lo merece la repercusión que tuvo la Reforma Constitucional de 1992 sobre el tema que nos ocupa, cuyas causas han sido tratadas por estudiosos del tema y que *grosso modo* pueden resumirse en: el derrumbe del campo socialista en Europa del Este, la desaparición de la URSS, con incidencia de significativa magnitud para la economía del país provocando que se sumergiera en una profunda crisis, el recrudecimiento del bloqueo por parte de los EE.UU. de Norteamérica, la necesidad de abrirse ante estos hechos al mercado internacional y a la inversión de capital extranjero, así como el proceso de perfeccionamiento de los órganos del Poder Popular, aclamado por el IV Congreso del Partido Comunista de Cuba (PCC).

Como es sabido, la reforma de 1992, fue parcial por el contenido que abarcó y se utilizó el procedimiento de reforma rígida simple que contiene la cláusula (voto favorable de las dos terceras partes de los miembros integrantes del Parlamento) sin que se efectuara referéndum popular

para ratificar los cambios acordados. Al respecto las opiniones por parte de la academia constitucional han estado divididas, en principio se arguye que la reforma no afectó derechos reconocidos en la Constitución o al menos no entrañó disminución o restricción a los mismos, en cuyo caso debía haberse consultado al cuerpo electoral, no así si se trató solo de ampliar o complementar alguno de estos. Otra postura es la que argumenta que cualquiera que sea la incidencia de la reforma sobre los derechos ya sea para ampliar, adicionar, suprimir, modificar, o limitar los reconocidos por la Ley Suprema, el procedimiento a seguir debe ser el de rigidez agravada, por lo que se debe activar el referéndum popular para buscar el consenso del soberano y con ello la exigencia de mayor legitimidad democrática, máxime cuando la propia letra del articulado referido al procedimiento de reforma, no especifica que modificaciones en cuanto a derechos requieren de este último requisito y cuáles no, exigiendo que se active el referéndum siempre que la reforma se refiera a los derechos y deberes consagrados en la Constitución, sin aclarar la magnitud o alcance de la misma.

Aunque se plantea que la reforma no tuvo implicaciones directas y profundas en materia de derechos, considero que no se debe tratar el tema de manera pacífica, pues si se analiza este proceso a la luz de la doctrina sin desdeñar para nada el contexto histórico-político, las modificaciones en torno a derechos fueron sustanciales y sensibles. Es cierto que no se adicionan nuevos derechos, que ya a la altura de esos tiempos podían haberse incorporado, tampoco hubo supresión de alguno, pero sí se complementó el contenido de otros como la igualdad, que en su dimensión compleja y polisémica de: principio-valor-derecho, aparece consignada en el Capítulo VI, inmediatamente anterior al VII referido a los Derechos Fundamentales, considerado como capítulo pórtico, el núcleo duro, el frontispicio de la parte dogmática de nuestra Constitución.

Al mismo tiempo que se reconoce en el artículo 41, que todos los ciudadanos gozan de iguales derechos y están sujetos a iguales deberes, en el artículo 42, aparece el derecho a la no discriminación, señalando como categorías sospechosas de discriminación: la raza, el sexo, color de la piel, origen nacional y creencia religiosa, esta última y una cláusula residual que reza: "cualquier otra lesiva a la dignidad humana" fueron incorporadas con la reforma de la Constitución cubana en 1992.

Considero que la específica mención de estas causas no implica una lista cerrada de supuestos de discriminación, pero la alusión al sexo, la raza, color de la piel, origen nacional y creencia religiosa, como causas especialmente vetadas de discriminación, no excluye la proscripción de discriminación por cualquier otra causa, no cabe desconocer sin embargo que su especial mención en el artículo 42 tiene un efecto jurídico que hasta cierto punto hace a tales supuestos, objeto de una protección reforzada.

Así pues, el principio de igualdad impide toda discriminación; pero si el trato desigual que se reputa discriminatorio, tiene su base en una de las causas expresamente mencionadas en el presente artículo, el análisis de su fundamento objetivo y razonable ha de ser particularmente riguroso por lo que dicha cláusula abierta queda en manos de la interpretación con el consiguiente riesgo que implica la ausencia de justicia constitucional en nuestro país y de interpretación de los preceptos constitucionales, no obstante haber sido una adición de significativo alcance para la reconfiguración del contenido esencial de este derecho.

De igual modo dichas categorías pudieran ampliarse en futuras reformas, a otras causas¹⁵ como: la edad, identidad de género, pasado judicial, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencias físicas y orientación sexual, que señalarían el camino de cambios normativos, algunos ya iniciados, otros en proyecto como puede ser: una nueva concepción del matrimonio que no se circunscriba a la tradicional unión del hombre y la mujer tanto en la Constitución como en el Código de la Familia, la actividad registral, el Código de Trabajo.

En cuanto a las acciones positivas, la Constitución exhibe un amplio elenco de las mismas que parten del artículo 9, que suponen la igualdad promocional, fijando un horizonte para la actuación del Estado en la búsqueda de la igualdad real y efectiva y se concretan además en acciones diferenciadoras hacia la mujer, la mujer embarazada, la niñez y la juventud, y los ancianos desvalidos, las que han encontrado viabilidad jurídica y social.

La titularidad del derecho a la igualdad se la asigna la Constitución al ciudadano, lo que pudiera prestarse a interpretaciones diversas al considerarse que solo está referido al cubano o que el término ciudadano engloba a todas las personas en sentido general.

De todos modos el nuevo Capítulo III de la Extranjería, incorporado con la Reforma de 1992, equipara a ciudadanos y extranjeros residentes en el territorio de la República en cuanto al disfrute de derechos y de los deberes reconocidos en la Constitución con las excepciones o límites que la ley impone, como es el caso del derecho al sufragio (exclusivo para ciudadanos cubanos) o el deber de contribuir a los gastos públicos establecido para los extranjeros, no así de forma expresa para los cubanos.

¹⁵ La Constitución de Ecuador del 2008, es un buen ejemplo para ilustrar sobre la enumeración expresa de categorías sospechosas de discriminación, incluyendo junto a las tradicionales causas que reconocen la mayoría de los textos constitucionales, otras que por su incidencia en los tiempos que corren, pueden ocasionar que determinados grupos o sectores sean vulnerables y en tal sentido discriminados, véase el artículo 11.2.

Por su parte el artículo 43, contiene de manera detallada conquistas que a partir de 1959 exhibe el pueblo cubano, dejando atrás prácticas discriminatorias del pasado. En 1976, se consagró en el texto constitucional lo que de hecho ya se había logrado en materia de igualdad, era el sueño de “Juan sin nada (del poema de Nicolás Guillén), convertido en Juan con todo.”

Sin embargo, en los tiempos que corren, teniendo en cuenta los momentos convulsos vividos en el país que han llevado a la adopción de medidas, algunas de las cuales han generado desigualdades sobre todo de tipo económico, provocando contradicciones y discrepancias con algunos supuestos del ya citado artículo 43, ante tal realidad, algunos abogan por la reformulación del precepto¹⁶ y la consiguiente supresión de esos particulares; otros, confiados en el proceso de recuperación y actualización del modelo económico, que ya se ha iniciado, damos el voto a favor de su permanencia en la Constitución, teniendo en cuenta que ella es, al decir de FIORAVANTI: “norma directiva fundamental”, pero también “fundamento de esperanza” como dijera Häberle¹⁸.

Otro aspecto sensible que introduce la reforma del 92 conectado a los derechos es la regulación en el Capítulo VIII del Estado de Emergencia, al respecto se estipula una reserva de ley para determinar los derechos y deberes fundamentales reconocidos por la Constitución, cuyo ejercicio debe ser regulado de manera diferente durante la vigencia de este mecanismo de defensa constitucional, reserva de ley cubierta por la Ley No. 75 de 1994, Ley de Defensa Nacional, que delimitó qué derechos podían ser limitados durante las situaciones excepcionales entre los que sitúa: el derecho al trabajo, libertad de palabra y prensa, derechos de reunión, manifestación y asociación, inviolabilidad del domicilio, inviolabilidad de la correspondencia, el régimen detención de las personas, autorizando al Consejo de Defensa Nacional para acordar las regulaciones que de manera diferente y ajustadas a las circunstancias y territorios, pueden sufrir los derechos ante estas situaciones. Sobre este particular se

¹⁶ Pudiera pensarse- aunque estamos abiertas a la polémica- que se ha producido una mutación constitucional (*Verfassungswandlung*), provocada por el alejamiento de la preceptiva constitucional de la realidad político-social. Para más detalle sobre el tema de las mutaciones constitucionales, se pueden consultar: HESSE, K., *Escritos de Derecho Constitucional*, Madrid, 1983, DE VEGA, Pedro, *La Reforma Constitucional y la Problemática del Poder Constituyente*, editorial Tecnos, Madrid, 1985, LOEWENSTEIN, K., *Teoría de la Constitución*, Madrid, 1965, HSÜ DAU-LIN, *Die Verfassungswandlung*, Berlín, 1932.

¹⁷ FIORAVANTI, M., *Los Derechos Fundamentales. Apuntes de Historia de las Constituciones*, Ed. Trotta, Madrid, 1987, p. 55.

¹⁸ HABERLE, P., *Pensamiento Constitucional*, Fondo editorial de la Pontificia Universidad Católica de Perú, Lima, 1994.

han suscitado los mayores debates en torno al procedimiento de reforma utilizado sin referéndum popular, al mismo tiempo se considera que la identificación de los derechos susceptibles de limitación, debió haberse formulado de manera expresa en el texto constitucional con la anuencia del constituyente originario- el pueblo- y no dejar su fijación en manos del legislador, dada la trascendencia de la materia objeto de regulación.

En igual sentido, otro de los derechos en los que tuvo incidencia la referida reforma, fue la libertad de conciencia y religión contemplada en el artículo 54 hora 55 de la Carta Magna, en esencia la modificación consistió en una reformulación de estos derechos, que ya estaban reconocidos desde la promulgación del texto en 1976, con la reforma se amplía su dimensión, se suprime la referencia a la concepción científica materialista del universo como la ideología en la que el Estado socialista basa su actuación y educa al pueblo, reconfigura el alcance de la libertad religiosa, pues no solo la ciñe a profesar cualquier creencia religiosa o practicar dentro del respeto a la ley el culto de su preferencia, sino que expande su objeto hacia el derecho de cambiar de religión o a no profesar ninguna.

Se suprime igualmente del precepto comentado la alusión al carácter ilegal y punible de oponer la fe o la creencia religiosa a la Revolución, a la educación, o al cumplimiento de los deberes de trabajar, defender la patria con las armas, reverenciar sus símbolos y los demás deberes establecidos en la Constitución, significando tal cambio en la letra constitucional un paso de avance hacia la apertura y la tolerancia en la convivencia social pacífica, así como la concreción de los valores superiores que rigen el ordenamiento jurídico, valores en íntima conexión con los derechos, añadidos también con la reforma en el artículo 1, a saber: la libertad política, la justicia social, el bienestar individual y colectivo y la solidaridad humana.

En este orden de cosas, se adiciona un nuevo artículo (número 8) que delinea la relación Estado-Iglesia, su declaración como Estado laico y la postura de respeto y protección a la libertad religiosa.

La propiedad, considerada el elemento definitorio y piedra angular de la Constitución Económica, reconocida históricamente como uno de los derechos esenciales para los seres humanos, fue también objeto de reforma en el año 1992, atreviéndome a afirmar que fue la modificación de mayor alcance y trascendencia. La principal modificación realizada fue la eliminación del carácter irreversible de la propiedad estatal socialista, aun cuando se mantiene como la forma predominante, y se añade el calificativo de fundamentales para designar los bienes que la integran, así como la posibilidad de trasmisión de bienes que la conforman a personas naturales y jurídicas de manera excepcional.

Dicha facultad es otorgada al Gobierno de la República (Consejo de Ministros o su Comité Ejecutivo), cuestión que provoca el debate, pues

el titular de esa forma de propiedad es el pueblo (artículo 15 constitucional), planteándose que tal atribución no debió haber sido otorgada a un órgano designado, cuyas funciones son ejecutivas-administrativas, sino que debió haber recaído en la Asamblea Nacional del Poder Popular, órgano supremo del Estado cubano (artículo 69) cuyos integrantes son elegidos de manera directa por el pueblo y expresa la voluntad soberana del mismo, o en todo caso, al Consejo de Estado, órgano superior (artículo 89) que representa a la Asamblea entre uno y otro período de mandato. De más está recalcar que para esta reforma no se convocó referéndum popular.

A cuatro décadas de vigencia de la Constitución de 1976, en el país se ha decidido, actualizar el modelo económico y social, al tiempo que en Latinoamérica se ha producido un giro constitucional, que abrió un nuevo paradigma constitucional necesario y vital para los pueblos de la región, que intenta rescatar el papel central de la Constitución, no solo como tronco del ordenamiento jurídico sino también del orden social y para ello ha situado como puntos cardinales la participación popular y a los derechos, lo que lleva a un rediseño del Estado para convertirlo en un Estado de derechos, donde sus órganos y todas sus estructuras se subordinan a la Constitución. Se abre entonces la interrogante: ¿Es necesaria una nueva Constitución para Cuba?

La respuesta nos conduce inevitablemente al análisis en dos sentidos:

El primero, y es algo en lo que he insistido reiteradamente, no requiere imprescindiblemente de modificaciones formales al texto, es el desafío cognitivo, es el proceso de apropiación de la Constitución, me refiero a la creación y fomento de una cultura constitucional, a la tarea de pedagogía constitucional democrática, pues se trata de mantenerla en la cúspide del ordenamiento jurídico. De hacer “vivir y respetar la Constitución”, convertirla en norma directamente invocable y aplicable, estimulándose la interpretación a partir y desde la Constitución, a fin de conservar la sistematicidad y coherencia del ordenamiento jurídico cubano.

De sus principios, valores se ha de beber aun más para encontrar el recto sentido de las normas, haciendo nuevas lecturas de su texto, redimensionando los derechos en correspondencia con las exigencias y las problemáticas actuales.

Se hace apremiante cubrir mediante leyes las remisiones legislativas que permanecen desiertas o cubiertas de manera parcial o fragmentaria. Se ha afirmado “la necesidad de terminar la Constitución”, antes de acometer la reforma. El otro sentido del análisis es el que conduce a las transformaciones formales del texto que inevitablemente requerirán de consultas populares, más cuando se trata de materias tan sensibles como los derechos.

Las garantías constitucionales de los derechos fundamentales y la Constitución de 1976

MARTHA PRIETO VALDÉS*

“Si la primera garantía de un derecho esencial es su reconocimiento en la Constitución, ello significa que ese derecho ha recibido protección superior para todos y supone la obligación de respeto y cumplimiento por todos”.

Acerca de las garantías

Es sabido que el término “garantía” se emplea generalmente como “acción y efecto de afianzar lo estipulado”¹; y que merece tal denominación la institución jurídica que constituya el amparo máximo o protección jurídica, ya en el orden del Derecho civil o del Derecho Público, que tiene el individuo –o un colectivo–, para asegurar la efectividad de algún derecho. Generalmente el vocablo se asocia a la defensa de derechos subjetivos, sociales, humanos, fundamentales, o bajo cualquier otra denominación, como algo necesario, sea contenido en un postulado normativo o acuerdo con fuerza vinculante. Por ello, desde una perspectiva jurídica común, nos referimos a acciones y procederes, ordinarios o específicos, empleados para el ejercicio y aseguramiento inmediato de los derechos, independientemente del texto legal o documento con valor jurídico en que estén contenidos.

Tampoco podemos obviar la relación de estos procederes con los órganos que contribuyen o mandatan cumplimiento o abstenciones, los tribunales, las procuradurías, las fiscalías, los defensores del pueblo, y por qué no abogados, árbitros y mediadores que colaborarían en la busca de soluciones a conflictos que se presenten en torno a los derechos. Órganos que tenemos como medio de garantía porque su actuación está sujeta a determinados principios y reglas de funcionamiento, normas jurídicas adjetivas, que prevén su puesta en marcha, los efectos de las decisiones o acuerdos a los que se arriben, así como las que aseguran el acceso a ellos en reclamaciones y defensa de derechos, De tal suerte, los

* Doctora en Ciencias Jurídicas. Profesora Titular de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Habana. Vicepresidente de la Sociedad Cubana de Derecho Constitucional y Administrativo de la Unión Nacional de Juristas de Cuba.

¹ BOJTS BOGGEBO, Luis M., *Diccionario jurídico* (digital), Letra G, vocablo “Garantía”.

principios y reglas de tipo secundario constituyen elemento de seguridad jurídica y, por tanto, garantía de los derechos.

Mucho menos podemos, al decir garantías, obviar a determinadas situaciones materiales que son necesarias para que los derechos puedan ser realizados o disfrutados, ya que previsto el derecho y sin condiciones que propicien su disfrute, se queda en letra muerta, en simple enunciación jurídica sin imperatividad.

En sede de Derecho Constitucional, el tema se torna más complejo, pues ya no solo se refiere a garantías de cualquier derecho, sino de aquellos derechos individuales, políticos, económicos y socioculturales que la sociedad considera como fundamentales, y que por tales motivos los ha incorporado al texto constitucional. Por tanto, las garantías constitucionales de los derechos deben encontrarse en un lugar superlativo respecto a la generalidad. Pudiera parecer un juego de palabras, pero con ello se enfatiza la protección especial de un grupo, también especial, de derechos.

En la doctrina constitucional cada vez más se enfatiza en el término de garantías constitucionales, no para referirse a la simple plasmación jurídica del derecho, o a instituciones u órganos específicos, sino a los procedimientos especiales para la reclamación y defensa de los derechos de este mismo rango. Ejemplos en nuestra América pudieran ser, el Amparo mexicano, la Tutela colombiana, el Mandado de Segurança brasileiro, y otros, con los que no solo se reclama el derecho, sino que en ocasiones propician la revisión del orden normativo establecido. Garantías que, a su vez, habrán de permitirle al hombre no solo existir y desarrollarse individualmente, sino como ente social, insertarse en el diseño democrático, desarrollarlo, a la vez preservarlo. Siguiendo a FERRAJOLI, se sostiene que todas las garantías, aun en su diversidad, "...tienen en común el dato de haber sido previstas a sabiendas de que su falta daría lugar a la violación del derecho que, en cada caso, constituye su objeto"; [y por ello mismo son] "técnicas idóneas para asegurar su efectiva tutela o satisfacción".²

Esta relación entre derechos y garantías no ofrece siempre el mismo resultado, de un lado se ha postulado que la ausencia de garantías lleva a la inexistencia del derecho, de otro se sostiene que lo que falta es la garantía aunque el derecho sigue existiendo³. Y ciertamente, ¿qué significa

² FERRAJOLI, Luigi, *Garantías*. (Original publicado en italiano en *Parolechiave*, n 19, 1999.) (Trad. de Antonio de Cabo y Gerardo Pisarello), Aula Virtual Derecho Procesal Penal. Facultad de Derecho. Universidad Nacional de Mar del Plata. (<http://procesalpenal.wordpress.com/2007/11/18/garantias-articulo-de-luigi-ferrajoli>)

³ Para profundizar en el comentario del debate y las posturas, ver ÁVILA SANTAMARÍA, Ramiro y BENAVIDES LLERENA, Gina. *El desarrollo normativo como garantía de*

tener un derecho si no es posible su ejercicio, ya sea por falta de leyes de desarrollo que instrumenten la preceptiva constitucional y prevean el camino para el disfrute del mismo, o que leyes infraconstitucionales restrictivas o contradictorias incorrectamente se mantengan válidas e imperen, incluso con más fuerza que la Constitución, o que decisiones administrativas vacíen de contenido la letra superior?

Se ha dicho que “las normas jurídicas no deben ser un impedimento o un obstáculo para la realización de derechos fundamentales, sino más bien una de las formas de promover su respeto y ejercicio”⁴. En igual sentido se ha enfatizado que “el no desarrollo de los derechos o la no previsión de sus garantías, su no justiciabilidad, permite que se conviertan en una palanca de denuncia del incumplimiento”⁵. Por ello mismo, seguiré defendiendo esta segunda postura para poder conservar el derecho en sí mismo y el de luchar por el derecho no asegurado, de reclamar al aparato de poder la previsión de los medios necesarios para su ejercicio y defensa, pues no podemos olvidar que la tutela y garantía de los derechos no es una concesión graciosa del poder para con el pueblo, sino que es su obligación, resultante de esa relación individuo-sociedad-Estado que hemos voluntariamente constituido.

Así entonces, aunque siga repitiendo que “derechos sin garantías son una mera fórmula legal”, cada vez que se identifique un derecho sin protección, necesariamente sistémica o integral, es sinónimo de una inacción o un incumplimiento por el aparato público de un mandato legal o constitucional, y ello debe enervar imperiosamente los controles de legalidad y de constitucionalidad a instancia de parte.

Consiguientemente, la institución de garantía de los derechos esenciales debe enervar la garantía de la Constitución, y asegurar eficacia, validez y legitimidad material del orden jurídico. De aquí que también se haya sostenido que el término de garantías constitucionales, se expresa como medio de asegurar la sustancia democrática, en cuanto esos derechos se refieren al pueblo, aunque en un sentido mucho más concreto y, así entonces, “...las garantías constitucionales de los derechos fundamentales son también garantía de la democracia”⁶, o más bien son los

derechos. Balance de la producción legislativa de la Asamblea Nacional. Marzo 2012, p. 1. Repositorio digital de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador (http://www.uasb.edu.ec/index_publicacion.php)

⁴ ÁVILA SANTAMARÍA, Ramiro y BENAVIDES LLERENA, Gina, ob. cit.

⁵ CARBONELL, M. “Estudio introductorio. Derechos fundamentales y justicia constitucional” en Rolla, Giancarlo. *Derechos fundamentales, Estado democrático y Justicia constitucional*. UNAM, México, 2002, p. 21.

⁶ FERRAJOLI, Luigi. “Las garantías constitucionales de los derechos fundamentales” (Trad. de Alí Lozada). DOXA, *Cuadernos de Filosofía del Derecho*, 29 (2006), p. 22.

mecanismos jurídicos que dan seguridad al ordenamiento constitucional y establecen los preceptos para una integridad de su valor normativo⁷.

La Constitución como garantía superior de los derechos esenciales y del orden jurídico político

Es imposible negar la esencia eminentemente política de una Constitución, ya sea por su propio proceso de adopción -en que las fuerzas políticas imperantes en una sociedad logran predominar, o establecen negociaciones en el plano de un dar y recibir de manera tal que se logren salvaguardar básicamente sus intereses-, por los espacios de participación política que se han conquistado y se consagran jurídicamente en ella para asegurar su ejercicio, o ya por la propia organización del poder y la delimitación de sus ámbitos de actuación. Desde esta perspectiva, un texto constitucional al momento de su adopción concentra el debate político en torno al poder, los mecanismos de acceso al mismo y de intervención, junto con la consagración de las conquistas y anhelos de los pueblos.

Esta primaria noción de Constitución, como Constitución política, supuso la definición y delimitación de un sistema conductual ciudadano, al par que llevó al establecimiento de medios de aseguramiento del poder en esta única esfera, en forma de autocontrol. La visión, desde esta esencia de fenómeno sociopolítico e ideológico, se concreta en un texto como programa de acción presente y futuro, que requiere ser objetivado a través de leyes de desarrollo y de una acción estatal proveedora de los medios materiales y jurídicos para la realización de la misma.

Consiguientemente, su eficacia disminuye en tanto sus principios y valores no sean instrumentados jurídicamente, y en el caso de incumplir el legislador los mandatos constitucionales, además de la inobservancia de la letra superior, provoca una inconstitucionalidad por omisión. También puede suceder que las leyes de desarrollo se dicten con carácter restrictivo respecto a la preceptiva constitucional, pero como es el único intérprete, está impidiendo el pleno desarrollo del mandato, e incluso pudiendo excluir a quienes tenían el derecho o el deber, o reconocerle derechos y fijar deberes a quienes no estaban contemplados en el diseño inicial, sentando las bases para que se cree un cauce hacia la noción de

⁷ VER: DE OLIVEIRA BARACHO, José A., "Teoria geral do constitucionalismo", *Separata da Revista de Informação Legislativa*, a. 23, No. 91, 1985, p. 45, *cfr.* por QUADROS DE MAGALHÃES, Jose L., *Direito Constitucional*. Ed. Mandamentos, Belo Horizonte, 2000 (tomo I), p. 151.

inseguridad jurídica⁸. En este modelo, la imperatividad directa de la letra constitucional cede ante la interpretación del legislativo a través de los actos de creación jurídica, y es de este ente político de quien depende su aseguramiento y el control de su eficacia.

Tal es así, que la concepción de la Constitución como norma de Derecho, con la imperatividad de sus delimitaciones y reglas conductuales, junto a los propios mecanismos de realización del fenómeno jurídico, vino a ser respuesta ante la inactividad de la creación jurídica, de la vigilancia de su eficacia, o como medio para la implementación o salvaguarda de sus contenidos a partir de la contrastación jurídica y las determinaciones de validez, en especial, de constitucionalidad.

Ahora bien, su visión –además– como norma, resultado de la capacidad desde el poder de ordenar la sociedad, la lleva a accionar sobre el Ordenamiento jurídico, a definir las formas de comportamiento sociopolíticas más importantes para los sujetos actuantes en la sociedad, a estructurar formalmente el mecanismo de poder, a definir el status jurídico de los individuos en la sociedad, así como las relaciones que entre ellos pueden existir. En tal sentido, normatividad e imperatividad caracterizan también a la Constitución, con su valor primario y fundante respecto al Ordenamiento jurídico en general: su fuerza normativa ofrece el punto de partida, la hace capaz de ser fuente de Derecho y derogar por sí misma las disposiciones infraconstitucionales que se le opongan, resultado de una *actuación consciente y activa de los operadores jurídicos*, que habrán de crear conforme a ella y abstenerse de aplicar las disposiciones normativas infralegales claramente contradictorias con la preceptiva constitucional, so pena de generar una *desconstitucionalización* del orden normativo y un cauce hacia la inseguridad jurídica⁹.

También es fundante, y a la vez garante jurídicamente, respecto a la configuración democrática de la sociedad al ordenar el contexto socioeconómico y político concreto, con la inclusión de los diversos intereses sociales y no de un grupo o sector, con las múltiples formas de participación popular en la toma de decisiones y su control, apoyado por una pluralidad de actores en su realización.

Desde una perspectiva funcional, y no separada de su esencia y contenido jurídico-político-social, algo inescindible, la existencia de un texto con fuerza jurídica superior sobre el resto del ordenamiento y postulados

⁸ Ver PRIETO VALDÉS, Martha, “Reflexiones en torno al carácter normativo de la Constitución” en PÉREZ y PRIETO. *Temas de Derecho constitucional cubano*, Ed. F. Varela, La Habana, 2000, pp. 11-12.

⁹ Ver PRIETO VALDÉS, Martha, “La Constitución y el Poder, y el poder de la Constitución”, *Visión iberoamericana del tema constitucional*, Fundación M. García-Pelayo, Caracas, 2003, pp. 232-233.

normativos, la aplicabilidad directa de los postulados de la Constitución o la exigibilidad de sus contenidos, por todos y en todo momento, proclama que emerge como garantía primaria de realización de los derechos y del orden en ella contenido, y su validez como norma de Derecho deja de ser formal.

Así entonces, el reconocimiento y concreción del valor normativo constituye la primera garantía jurídica de instrumentación de sus contenidos, función garantista que es expresión de su propia esencia, supremacía constitucional, que supone –a su vez– un cambio de lugar del principio de legalidad y el posible cuestionamiento de la vigencia y existencia de las leyes dada su necesaria subordinación a la Constitución¹⁰. La Constitución será garantía superior del orden jurídico político y en especial de los derechos en ella consignados, si además de ser expresión de las conquistas y valores, de consensos nacionales, es origen de cambios y fuente de desarrollo¹¹, consolida derechos y libertades no estáticos, sino en medio de un dar y recibir de todos los sujetos sociales y en que las aspiraciones siempre crecientes reclamarán ser instrumentadas.

Por tanto, es necesario proseguir insistiendo en el criterio de que para que la Constitución sea instrumento de protección y desarrollo de la democracia y el control del poder, base de la dinámica económico-social, medio de consagrar y tutelar los derechos, así como modelo de las relaciones internacionales¹² y para el desarrollo de la dinámica sociopolítica interna, debe ser un texto vivo, cuyo valor normativo esté equilibrado con el interés político que expresa.

Para asegurar ese carácter jurídicamente vinculante de la Constitución se requiere de garantías, que han de poseer igualmente carácter jurídico¹³, es aquí donde entran en juego las limitaciones al aparato de poder, las definiciones de sus competencias, y no solo los deberes o el marco de actuación individual y colectivo. La vigencia de los derechos imponen a los Estados obligaciones de actuar, de “promover los derechos

¹⁰ Ver FERRAJOLI, Luigi, “Jurisdicción y Democracia” (trad. P. Andrés IBÁÑEZ), Debate, *Jueces para la democracia*, No. 29, 1997, pp. 4-6 (dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=174714)

¹¹ Ver :VALADES, Diego, “El dilema constitucional”, en VALADES, D y GUTIÉRREZ, R. (coordinadores). *Derechos Humanos. Memorias del IV Congreso Nacional de Der Constitucional*, tomo III, UNAM. México, 2001, p. xi.

¹² Ver: HOYOS, Arturo, “El valor de la constitución en el Estado de Derecho actual”, en HÄBERLE, Peter y GARCÍA BELAUNDE, Domingo (coordinadores), *El control del Poder. Libro homenaje a Diego Valadés*, Instituto Iberoamericano de Derecho constitucional (sección peruana), Cuadernos del Rectorado, 2012, tomo II, p. 795.

¹³ Ver: DÍAZ REVORIO, F. Javier, “Estudio Preliminar: el valor histórico de la Constitución”, en DÍAZ REVORIO, F. J. (editor), *Textos constitucionales históricos. El constitucionalismo europeo y americano en sus documentos*, Palestra, Lima, 2004, pp. 15-34.

garantizados por la Constitución”¹⁴. Es aquí donde se necesitan órganos, mecanismos y procedimientos para estimular y efectuar el control del cumplimiento por todos de lo establecido, el acogimiento de medidas que determinen los niveles de responsabilidad de los diversos sujetos actuantes, el restablecimiento de derechos o el resarcimiento al individuo o la sociedad según sea el caso.

Si la Constitución “... al reconocer los derechos, los configura directamente, o habilita al legislador para regularlos, ya sea configurándolos o estableciendo sus contornos o fronteras, (...) el legislador [entiéndase todo creador de Derecho] está obligado a respetar esos límites definidos [en la letra superior] y tiene prohibido constitucionalmente afectar el contenido de esos derechos”¹⁵. Esto es una verdad indiscutible, y su aseguramiento requiere de la instrumentación de controles eficaces de constitucionalidad para verificar la actuación del representante superior, como los de legalidad respecto al resto de los órganos de poder y de administración.

Tales controles habrán de ser previstos en la Constitución como medio de garantía, lo cual la convierten en instrumento para el control jurídico¹⁶ del juego de poder, respecto al cumplimiento de las facultades constitucionalmente previstas para cada uno de los órganos de poder estatal -acción que depende más de factores orgánicos-funcionales y volitivo-políticos que jurídico-formales-, y del ámbito de realización de la personalidad humana.

En síntesis, si la tutela constitucional es la primera garantía jurídica de los derechos esenciales para el hombre en cada sociedad, el control efectivo de la preservación de esa supremacía constitucional constituye la garantía de la garantía. Aquí tampoco es un juego de palabras, es la enunciación de la importancia del control de constitucionalidad como medio de aseguramiento de los derechos contenidos y del propio diseño constitucionalmente establecido, no de forma estática, sino en su dinámica cotidiana. No obviemos que la Constitución formal no cambia, no se auto instrumenta o auto aplica, sino que la Constitución material, esa Constitución de lo diario, más o menos eficaz, más o menos imperativa, más o menos garante, depende de que los órganos de poder se auto limiten, los de control sean plurales y eficaces, y de que los medios y vías de

¹⁴ NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto, “Aspectos de una Teoría de los Derechos Fundamentales: La Delimitación, Regulación, Garantías y Limitaciones de los Derechos Fundamentales”, *Ius et Praxis*, v.11 n.2 Talca pp.15 - 64, 2005 (<http://dx.doi.org/10.4067/S0718-00122005000200002>)

¹⁵ Ver para abundar al respecto, entre otros, a NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto, ob. cit.

¹⁶ Ver: ARAGÓN, Manuel, *Constitución, democracia y control*, UNAM, México, 2002, en que define al control como elemento inseparable del concepto de Constitución.

ejercer las garantías de los derechos, además de existir sin restricciones, sean efectivos.

Las garantías constitucionales al amparo de la Constitución cubana de 1976¹⁷

Si tenemos en cuenta las ideas antes defendidas, pareciera innecesario determinar el valor del término garantía, pero sí es prudente señalar que en este estudio de Cuba se emplea en su perspectiva amplia. Nos referimos a principios y valores rectores, condiciones objetivas existentes en la sociedad, conjunto de normas, instituciones u órganos, mecanismos y procedimientos, tanto de uso individual o colectivo, que constituyen los medios para asegurar o defender el disfrute de derechos en toda su diversidad, así como la protección jurídica de los intereses generales de la sociedad.

Entre las anteriores, las garantías constitucionales, son las que se consagran en el texto para su aseguramiento como normativa superior y la de los derechos y el diseño que estipula. En otras palabras, garantías constitucionales son ese conjunto necesario para asegurar tanto los derechos de tal rango como la integridad de la Constitución en su carácter de regla suprema del aparato de poder en su proyección social, y con ello se implica entonces una diversidad de objetos protegidos, ya el hombre, colectividades, ya sus derechos o intereses y sus valores esenciales.

Al amparo del texto cubano vigente, el enfoque también se realiza desde la perspectiva amplia: La Constitución como garantía, los principios y otros preceptos aseguradores del orden, la técnica y la sistemática jurídica en vinculación con las garantías, y las propias garantías de los derechos constitucionales en su diversidad.

En cuanto a la Constitución, ya hemos significado que en ella se consagran los anhelos, principios y valores de la sociedad y los derechos que se han conquistado y que se defienden, especialmente aquellos que más interesan a la clase o grupos de clase en el poder, de acuerdo con la correlación de fuerzas internas e internacionales. Esto fue lo que sucedió con la Constitución de 1976, concebida como garantía principal para los nuevos derechos y garantías resultado del proceso revolucionario, y de aquellos que se habían impulsado durante los diecisiete años de provisionalidad.

¹⁷ Esta parte se analiza y fundamenta básicamente a partir del texto constitucional de 1976, en su versión original.

La Constitución se asumió como medio de declaración y consagración de las conquistas, de las transformaciones operadas y no como un instrumento de límite al poder, sino expresión de ese proceso político popular que generó los grandes cambios. Por eso, además, interesó se definiera el nuevo diseño económico social y político que venía a constituir garantía para las grandes masas y expresaba el hacer del Estado para el aseguramiento de esas condiciones por igual para todos. Incluso, la propia inserción en la comunidad socialista, tuvo su referente constitucional, y fue expresión de garantía para el desarrollo ulterior de la soberanía, del diseño y del aseguramiento de los derechos.

El órgano legislativo, como expresión directa y superior de la soberanía popular, se consideró el primer garante de los derechos, pues era el único intérprete de la Constitución, y no el aparato de justicia, influencia del modelo francés al mecanismo de defensa de los derechos, por lo que no se previó control judicial de la constitucionalidad. El control de la labor del legislativo, fue de autocontrol, y respecto al resto de los órganos estatales fue de tipo político concentrado en la propia Asamblea Nacional, como se efectuaba en los entonces Estados socialistas¹⁸.

Una nueva organización del aparato político-estatal a partir de 1976, la cual resultó -de conformidad con noción imperante acerca de la unidad de poder-, el medio para la realización de las competencias propias de los órganos del Poder Popular y la Administración, pero acompañada de una vieja práctica de concentración de funciones y centralización de las decisiones; fórmula que vino a ser la entendida como válida para proveer al aseguramiento de los derechos esenciales del hombre en la sociedad, incluso de aquellos que no podía aportar garantía cierta para su disfrute¹⁹.

Por tal motivo, había que asegurarle al pueblo el acceso al poder y la participación, lo cual fue posible a partir de la propia concepción de los Órganos del Poder Popular y su carácter electivo²⁰, aunque en el primer

¹⁸ Воеводин, Л. Д. у Златопольский, Д.А. *Государственное право зарубежных социалистических стран. (Derecho estatal de los países socialistas extranjeros)*. МГУ, Moscú, 1984, p. 263 (en ruso).

¹⁹ Constitución de la República (socialista) de 1976, art. 8: "El Estado socialista: a) realiza la voluntad del pueblo trabajador y, (...) b) como Poder del pueblo, en servicio del propio pueblo, garantiza (...), c) trabaja por lograr que no haya familia que no tenga una vivienda confortable"..

²⁰ Constitución de la República de 1976, art.66: "Los órganos del Estado se integran, funcionan y desarrollan su actividad sobre la base de los principios de la democracia socialista, la unidad de poder y el centralismo democrático, los cuales se manifiestan en las formas siguientes:

a) todos los órganos de poder del Estado, sus órganos ejecutivos y todos los tribunales, son electivos y renovables periódicamente".

período solo eran elegibles los representantes de base²¹, mediante voto popular directo y secreto por los cubanos residente permanentemente en el país.

De igual manera vale destacar dentro de las garantías institucionales a los órganos vinculados a la impartición de Justicia, que aun cuando se vinculan estrechamente, la Constitución los previó de manera diferenciada. El aparato de Justicia se organizaba sobre nuevas bases que constituyeron garantías: como es lo relativo a los jueces legos y su carácter colegiado para todas las decisiones. Órganos aplicadores de la Ley, garantes del orden y la legalidad, de los derechos y no constructores de doctrina o creadores de Derecho²², lo que vino a brindar seguridad en las reglas a aplicar, teniendo a la Constitución como normativa superior de su actuación. A partir de los años 80, paulatinamente se fue dejando de mirar a la Constitución como norma marco para la contrastación en reclamaciones de antinomias o como regla de aplicación directa para solución de conflictos en caso de vacíos²³, salvo casos excepcionales. Como garante por excelencia de la legalidad, a la vez que representante del Estado y acusador, se conformó la Fiscalía General de la República²⁴.

En la misma esfera de participación política, a pesar del reconocimiento de instituciones que proveían al ejercicio directo y cotidiano del poder popular, se produjeron algunas limitaciones a su instrumentación

²¹ No obstante la afirmación del voto directo, no fue la Constitución de 1976 la que la estipuló de forma clara, sino la Ley Electoral No. 1305/1976. La Constitución de la República de 1976, en el art.138, párrafo 2 consignó: Los delegados a las Asambleas Municipales se eligen por circunscripciones electorales previamente determinadas.

²² Ver Constitución de la República de 1976, art.123: a) mantener y reforzar la legalidad socialista; b) salvaguardar el régimen económico, social y político establecido en esta Constitución; c) proteger la propiedad socialista, la personal de los ciudadanos y las demás que esta Constitución reconoce; ch) amparar los derechos e intereses legítimos de los organismos estatales, y de las entidades económicas sociales y de masas; d) amparar la vida, la libertad, la dignidad, el honor, el patrimonio, las relaciones familiares y demás derechos e intereses legítimos de los ciudadanos; y art. 124: El Tribunal Supremo Popular ejerce la máxima autoridad judicial y sus decisiones en este orden son definitivas. A través de su Consejo de Gobierno... dicta normas de obligado cumplimiento por todos los tribunales populares y, sobre la base de la experiencia de éstos, imparte instrucciones de carácter obligatorio para establecer una práctica judicial uniforme en la interpretación y aplicación de la ley.

²³ Ver: PRIETO VALDÉS, Martha, "En pos de la aplicabilidad directa de la Constitución cubana de 1976", *Revista cubana de Derecho* No. 31, Enero-Julio 2008, UNJC, La Habana, pp. 5-18.

²⁴ Ver Constitución de la República de 1976, art.130: "Corresponde a la Fiscalía General de la República, como objetivo primordial, el control de la legalidad socialista sobre la base de la vigilancia del estricto cumplimiento de la ley y demás disposiciones legales, por los organismos del Estado, entidades económicas y sociales, y por los ciudadanos."

dada su propia formulación, como fue el caso de la revocación del mandato y el control popular, que se regularon como expresión de los principios de organización y funcionamiento, y no como derechos; o la difícil promoción de la iniciativa legislativa popular prevista.

En este ámbito, derechos que, vistos desde una perspectiva presente bien pudieran tener también carácter civil como es la libertad de palabra o prensa, e incluso socioeconómico, como es el derecho de asociación, en 1976 se restringieron a su expresión política. Las garantías de su ejercicio se vincularon a leyes ordinarias posteriores, a la intervención de las organizaciones sociales y de masas, y a la estimulación de los límites políticos para su realización solo conforme al régimen imperante.

Vinculado al texto mismo y a sus contenidos, también en la letra de 1976 se previeron garantías para la inamovilidad o una mayor estabilidad de conformidad con la voluntad popular, aun cuando estaba la posibilidad revolucionaria de adoptarse texto nuevo. Así, se estipularon límites a la reforma constitucional, transformando los derechos y deberes consagrados en el texto en contenidos de especial protección, cualquiera fuere el capítulo correspondiente; solo modificable a través de una exigencia de proceder reforzado, con el voto popular mayoritario directo en referendo convocado a ese efecto²⁵. Era esta una garantía genérica y superior de los derechos en ella consagrados.

Como otro garante de la realización del diseño y de los derechos, se identificó al principio de legalidad; se consagró el deber de observancia por todos de la Constitución y las normas de la sociedad²⁶, a partir del preciso objetivo que se tenía, crear un Derecho claro y eficiente²⁷, expresando esa interacción entre derechos y deberes.

En el quehacer cotidiano, el principio de legalidad se llenó de un contenido mucho más amplio que el conocido de superioridad de la Ley

²⁵ Constitución de la República de 1976, art. 141, párrafo 2: Si la reforma es total o se refiere a...derechos y deberes consagrados en la Constitución, requiere, además, la ratificación por el voto favorable de la mayoría de los ciudadanos con derecho electoral, en referendo convocado al efecto por la propia Asamblea.

²⁶ Constitución de la República de 1976, art. 9: La Constitución y las leyes del Estado socialista son expresión jurídica de las relaciones socialistas de producción y de los intereses y la voluntad del pueblo trabajador.

Todos los órganos del Estado, sus dirigentes, funcionarios y empleados, actúan dentro de los límites de sus respectivas competencias y tienen la obligación de observar estrictamente la legalidad socialista y velar por el respeto a la misma en toda la vida de la sociedad; y art65: El cumplimiento estricto de la Constitución y de las leyes es deber inexcusable de todos.

²⁷ Informe Central al Primer Congreso del PCC: Nuestro Derecho socialista, claro, como exigía Martí que fuera el Derecho en los pueblos libres, tiene que desarrollarse para servir con eficacia creciente los fines de nuestra sociedad. *Memorias*. DOR, La Habana, 1976, p. 100.

sobre el resto de las disposiciones normativas y de sujeción del ejecutivo en su quehacer diario, que a la vez serviría de medio de control político y judicial de su actuación. Como principio rector y garantista de la seguridad jurídica, se transformó en expresión de la voluntad normativa de los órganos del Estado y no fue límite a la acción del gobierno y como tampoco del representante permanente de la gran Asamblea Nacional del Poder Popular.

De la reserva de Ley como garantía, aun cuando en los redactores del texto estaba viva aun la noción como expresión de la superioridad del legislativo frente al ejecutivo y la administración, la propia fusión de funciones, la indiferenciación práctica entre las decisiones del representante de la Asamblea y del Gobierno, hicieron que esta institución, en la práctica, no haya sido instrumentada como garantía normativa, aun cuando en la letra constitucional se consagra en varios preceptos que “la ley regulará”, o “conforme a la ley”²⁸. No ha constituido una institución para el desarrollo coherente de los contenidos constitucionales, vinculado ello a la falta de los mecanismos eficaces para el control de la legalidad, y menos aun de la constitucionalidad de las normas.

En el plano de lo normativo, otra garantía esencial para los derechos, constitucionales y ordinarios, es el principio de irretroactividad de las leyes, y aunque no se enuncia directamente, sino que se formuló desde su excepción posible²⁹, se estipularon las pautas para la posible creación ulterior.

Desde la óptica de lo social, para una mayoría de la población cubana residente en el territorio nacional, luego del triunfo revolucionario las nuevas condiciones históricas venían a constituir garantías esenciales para el disfrute de los derechos, en especial de aquellos de participación en la dinámica sociopolítica, y que tenía como excelente muestra el proceso de elaboración y aprobación del nuevo texto constitucional. Interesó, entonces, que en la Constitución se expresara aquello por lo que se había luchado, los derechos tan reclamados por las grandes masas, conquistados y asegurados por el Estado en su quehacer diario.

Esencial fue la forma de prescribir la *igualdad*, no solo por haberse dedicado un Capítulo expreso para ella, sino por haberse concebido, más

²⁸ Sobre este tema, he venido insistiendo por la afectación que se ha provocado a la efectividad del control. Ver PRIETO VALDÉS, Martha, “Reflexiones en torno al carácter normativo de la Constitución” cit., y más recientemente en “Constitución y leyes de desarrollo” en PÉREZ GALLARDO, Leonardo (coordinador), *El Derecho en Cuba*, BIDE-UBIJUS, Reus, S.A., Madrid, 2015.

²⁹ Constitución de la República de 1976, art. 60: Las leyes penales tienen efecto retroactivo cuando sean favorables al encausado o sancionado. Las demás leyes no tienen efecto retroactivo a menos que en las mismas se disponga lo contrario por razón de interés social o utilidad pública.

que derecho, como principio y presupuesto de todos: igualdad más que jurídica, material, como garantía primera. Igualdad en los derechos y deberes, y que en su mayoría se prescribían para “todos”, en el acceso a los beneficios sociales, en el ámbito de la familia. Consecuentemente, se previó en el Código Penal la sanción penal a los lesionadores de este principio y valor³⁰. En ocasión de 1992, este precepto, en detalle fue objeto de una ampliación garantista, al expresamente consignarse la proscripción de discriminación por motivos religiosos o cualquier otra lesiva a la dignidad humana. Un salto especial, que reclama de normativas proactivas para hacerlo efectivo en toda su plenitud y ante todos.

Al momento de la adopción del texto, como en los demás países socialistas, la noción imperante de las garantías específicas de los derechos no fue la tradicional, referida a los derechos individuales y políticos como las primarias y con el necesario acceso a la justicia como medio de defensa mediante procesos especiales para ellos diseñados, sino la de una pluralidad de medios para su aseguramiento. Así, se entendió como Garantías de los derechos y libertades, a las condiciones materiales, políticas, ideológicas, así como los medios jurídicos, asegurados a cada ciudadano para su implementación práctica, los que le posibilitan disfrutar sus derechos y libertades constitucionales, que no se limitan a lo plasmado constitucionalmente, sino que derivan y existen como resultado de la actuación del Estado y del sistema político, sujeto y a través de las leyes³¹.

En el tratamiento de las garantías, es menester resaltar que desde el punto de vista de la técnica y la sistemática jurídica, en la regulación constitucional de 1976, se consignaron las garantías bajo el mismo título que los derechos y los deberes, expresando desde esta misma formulación la nueva lógica con que se asumían estas categorías, en estrecha interacción.

Igualmente, merece destacar que se estipularon como los primeros derechos aquellos que el Estado podía garantizar³², enunciándose básicamente las condiciones materiales provenientes del sistema socioeconómico y político, en vez de regularse expresamente el derecho como era lo tradicional, o prever las garantías de tipo jurídico-normativas. Ténganse de ejemplo las estipulaciones para la seguridad social, la asistencia social

³⁰ Constitución de la República de 1976, art. 40: Todos los ciudadanos gozan de iguales derechos y están sujetos a iguales deberes.

³¹ Воеводи́н, Л. Д. и Златопольский, Д. Л., *ob.cit.*, p. 158.

³² Es el caso del art.8, inciso c) en el que reza que el Estado trabaja por lograr que no haya familia que no tenga una vivienda confortable, y no se reguló el derecho a la vivienda.

y la protección e higiene del trabajo³³, los que además fueron objeto de regulación detallada en leyes de desarrollo.

En otros casos, se consignaron las condiciones y medios que aportaba el Estado para asegurar el disfrute junto a los derechos, habida cuenta la consideración de la educación y la salud como función exclusivamente pública, además de ser el Estado el casi único proveedor de empleo.

Algunos derechos se expresaron como garantía para el ejercicio o defensa de los mismos, como es el caso del derecho a la reclamación y a la obtención de reparaciones y, en especial, el del derecho a dirigir quejas³⁴. El primero³⁵, que debiera ser el cauce del acceso a la vía judicial para reclamarle responsabilidad a la Administración Pública, es totalmente ineficaz por las limitaciones introducidas mediante la ley procesal de 1977, que exige la declaración previa de la Administración superior afirmando el carácter indebido de la actuación lesiva del inferior.

Contrariamente al anterior, el segundo³⁶ ha sido el medio por excelencia empleado para dirigir reclamaciones, hacer denuncias, defender derechos o presentar descargos, ante los órganos de la Administración, e incluso ante los órganos del Poder Popular³⁷ y los del Partido Comunista de Cuba, ante la carencia total de vía expedita y que con inmediatez –como regla– detenga u obligue la actuación administrativa para evitar mayores lesiones o amenazas; ante las reiteradas limitaciones de acceso a la justicia o ausencia de procedimiento judicial. Esta institución se ha empleado

³³ Constitución de la República de 1976, ver art. 46: “Mediante el sistema de seguridad social, el Estado garantiza la protección (...)”; art. 47: “El Estado protege, mediante la asistencia social, a los ancianos sin recursos ni amparo (...)”; y art. 48: “El Estado garantiza el derecho a la protección, seguridad e higiene del trabajo, mediante (...)”.

³⁴ Para ampliar sobre estos análisis, ver: PRIETO VALDÉS, Martha y PRIETO VALDÉS, Amanda L., “La Constitución, los derechos y el control”, en WINFRIED, H y PEREZ, Y (coordinadores). *Derecho, Economía y Sociedad en el Siglo XXI*, Verlag Dr. Kovač, Hamburg, 2013, pp. 137-152.

³⁵ Constitución de la República de 1976, art. 26: Toda persona que sufiere daño o perjuicio causado indebidamente por funcionarios o agentes del Estado con motivo del ejercicio de las funciones propias de sus cargos, tiene derecho a reclamar y obtener la correspondiente reparación o indemnización en la forma que establece la ley”.

³⁶ Constitución de la República de 1976, art. 62: “Todo ciudadano tiene derecho a dirigir quejas y peticiones a la autoridades y a recibir la atención o respuestas pertinentes y en plazo adecuado, conforme a la ley.”

³⁷ Como ejemplo, valga el Reglamento de las Asambleas Provinciales del Poder Popular, 1995; art. 9. Son atribuciones del Presidente de la Asamblea Provincial: g) examinar las quejas, planteamientos, solicitudes y sugerencias de la población, y en su caso, adoptar las medidas procedentes” (...).

también ante la Fiscalía General de la República³⁸ –que actuará en caso de violaciones de la legalidad, con el mandato de restablecerla. No obstante la eficacia de actuación de la Fiscalía, y su Dirección de Protección de los Derechos ciudadanos en el control de la legalidad de las actuaciones de la Administración; los fiscales y los delegados o diputados del Poder Popular no pueden subrogarse en lugar y grado de la entidad vulneradora para adoptar con la urgencia requerida la decisión que reconozca, restituya o indemnice, según sea el caso, aunque sus determinaciones en esta esfera debiera considerarse un mandato ineludible.

Se concibieron, además, fórmulas genéricas con una óptica de no autorización de abuso del derecho, de límites y limitaciones al ejercicio de los mismos³⁹, que a la vez podrían suponer una garantía para los conciudadanos de la no admisibilidad de excesos en el ejercicio de derechos.

Dentro del capítulo de los derechos, deberes y garantías, de manera inexplicable se inscribió una institución cuya función, es todo lo contrario a garantizar, sino que existe como medio de limitar los derechos patrimoniales. Es el caso de la confiscación en su carácter de sanción administrativa⁴⁰ del no reconocido expresamente derecho de propiedad. Pudo haber sido una formulación garantista si se hubieran estipulado de manera expresa las reglas precisas para la imposición de la sanción y la exigencia de la judicialización de tal decisión. A mi juicio, es más bien un aviso de posible actuación de la Administración pública, por tanto, no debiera estar previsto en este capítulo de los derechos y sus garantías.

Antes de referir las garantías de los derechos civiles personales, vale recordar la noción sobre los que se asentaron, que no admitió su ejercicio contra o enfrentado al aparato de poder, y menos aun con carácter absoluto, lo que marcó la formulación de las primeras. El desarrollo posterior quedó encargado a leyes ordinarias, que aun hoy no se han adoptado, aunque sí se fijaron los límites del ejercicio de los mismos en la letra

³⁸ Ley de la Fiscalía General de la República, No. 83 /1997; CAP. III. Protección de los derechos ciudadanos; art. 24.-1. La Fiscalía General de la República a través del Fiscal designado, atiende, investiga y responde en el plazo de sesenta días, las denuncias, quejas y reclamaciones que en el orden legal formulen los ciudadanos; 2.-Si en las investigaciones a que se refiere el párrafo anterior se aprecia que han sido violados los derechos de algún ciudadano, el Fiscal actuante dispondrá mediante resolución que se restablezca la legalidad (...)

³⁹ Constitución de la República de 1976, art. 61: "Ninguna de las libertades reconocidas a los ciudadanos puede ser ejercida contra lo establecido en la Constitución y las leyes, ni contra la existencia y fines del Estado socialista, ni contra la decisión del pueblo cubano de construir el socialismo y el comunismo. La infracción de este principio es punible".

⁴⁰ Constitución de la República de 1976, art. 59: "La confiscación de bienes se aplica solo como sanción por las autoridades, en los casos y por los procedimientos que determina la ley".

constitucional, no para asegurar el derecho, sino el diseño político imperante. Es el caso de la imposibilidad de oponer la creencia religiosa a la Revolución, a la educación o al cumplimiento de los deberes de trabajar, defender la patria con las armas, reverenciar sus símbolos y los demás deberes establecidos por la Constitución⁴¹. Este precepto, en ocasión de la reforma constitucional de 1992, sufrió un cambio esencial, llegando realmente a constituir expresión de una nueva garantía para el ejercicio de la libertad de culto religioso⁴².

En cuanto a otras garantías de la libertad personal, en especial las necesarias en sede penal, el texto fue más detallado, prescribiendo principios rectores de la función punitiva del Estado y del proceso penal que sí constituyen claras reglas sustantivas del derecho, y se consignaron tanto en el Derecho penal sustantivo como en el adjetivo⁴³. Mirada especial requiere el habeas corpus, por cuanto no tiene tutela constitucional como resultado de posturas idealistas acerca de la actuación del ser humano, sea funcionario o autoridad competente, y si la merece, incluso su reformulación de manera que se potencie, con un papel rector de la intervención judicial.

Respecto a los derechos contenidos en los artículos 56 y 57 del texto original, referidos al domicilio y la correspondencia⁴⁴. Un elemento interesante en este análisis es que fuera de las mínimas regulaciones penales que establecen los límites a los derechos, hay una ausencia total de reglas garantistas, ya sea en cuanto los límites de la actuación personal o del ente público, cuando son cada vez más necesarias por el aumento de la

⁴¹ Constitución de la República de 1976, art. 54, párrafo 2.

⁴² Constitución de la República de 1976, ref. 1992, art. 55: "El Estado, que reconoce, respeta y garantiza la libertad de conciencia y de religión, reconoce, respeta y garantiza a la vez la libertad de cada ciudadano de cambiar de creencias religiosas o no tener ninguna, y a profesar, dentro del respeto a la ley, el culto religioso de su preferencia".

⁴³ Constitución de la República de 1976, arts. 57 y 58: nadie puede ser detenido sino en los casos, en la forma y con las garantías que prescriben las leyes; el detenido o preso es inviolable en su integridad personal; nadie puede ser encausado ni condenado sino por tribunal competente, en virtud de leyes anteriores al delito y con las formalidades y garantías que éstas establecen; no se ejercerá violencia ni coacción de clase alguna sobre las personas para forzarlas a declarar; es nula toda declaración obtenida con infracción de este precepto y los responsables incurrirán en las sanciones que fija la ley.

⁴⁴ En la Constitución de la República de 1976, entre los artículos 55 y 56 puede leerse: nadie puede penetrar en el ajeno contra la voluntad del morador, salvo en los casos previstos por la ley; solo puede ser ocupada, abierta y examinada en los casos previstos por la ley. Se guardará secreto de los asuntos ajenos al hecho que motivare el examen.

movilidad de las personas y del aumento de los medios y tecnologías de la comunicación, entre otros.

En el tránsito de la Constitución de 1976 por los años 90 y hacia los años 2000, en sede de garantías, vale decir que los principios y valores del texto constitucional muestran una lógica más incluyente, una sociedad no solo para determinados sectores de clase, sino para todos los trabajadores, asentados en la idea de con todos y para el bien de todos⁴⁵. De esta primera reforma vale señalar además la flexibilización respecto a lo ideológico, acompañado del reconocimiento expreso del laicismo del Estado, de una ampliación de los presupuestos de la igualdad, cuya observancia vino a constituir una garantía del ejercicio de derechos y exigencia de deberes, de una ampliación de la base social del Estado con el aseguramiento de la participación popular directa en el voto para delegados provinciales y Diputados a la Asamblea Nacional.

Pero también en la primera parte de este período se presentó una extrema crisis económica en el país y una elevadísima carestía de la vida, que acompañadas de la casi total ausencia de recursos estatales para asegurar con calidad derechos sociales, y de las medidas restrictivas de los derechos adoptadas para salir de la crisis que permanecieron en demasía, se afectaron no solo derechos laborales, económicos, de disfrute, e incluso la materialización plena de la igualdad, así como los medios para la recreación y esparcimiento de la población.

Una última garantía para comentar y que debe constituir una vía de acción para la defensa de lo conquistado, fue la introducida en ocasión de 1992⁴⁶ y delimitada más tarde en el 2002. Fue expresión de una declaración de principios prevalecientes frente a ataques internos y foráneos, que se ha querido asimilar al derecho a la resistencia, pero que rompe no solo con la noción original de la institución, sino que por falta de la ordenación jurídica de los medios de estímulo popular de estas reclamaciones o acciones, no asegura la visión incluyente que promueven los primeros artículos del texto.

⁴⁵ El artículo 1 de la Constitución de la República de 1976 fue objeto de una reforma básica en 1992. Art. 1/1976: La República de Cuba es un Estado socialista de obreros y campesinos y demás trabajadores manuales e intelectuales. Art.1/1976, r.1992: Cuba es un Estado socialista de trabajadores, independiente y soberano, organizado con todos y para el bien de todos, como república unitaria y democrática para el disfrute de la libertad política, la justicia social, el bienestar individual y colectivo y la solidaridad humana.

⁴⁶ Constitución de la República de Cuba de 1976, ref. 1992, art. 3, párrafo 2 (nuevo): Todos los ciudadanos tienen el derecho de combatir por todos los medios, incluyendo la lucha armada, cuando no fuera posible otro recurso, contra cualquiera que intente derribar el orden político, social y económico establecido por esta Constitución.

Necesidades

Es tema común en el tratamiento de las garantías la identificación de causas de ineficacias de tales previsiones. Respecto a Cuba, son varias las causas vinculadas específicamente a la letra constitucional:

- el hecho de asumirse la Constitución como documento expresivo de valores y definiciones claves de la sociedad y no como conjunto normativo superior y de aplicación directa por los Tribunales de justicia, en especial en materia de derechos y sus garantías;
- no desarrollo de reglas eficaces para el control político de la constitucionalidad y la legalidad concentrada en la Asamblea Nacional que asegurase la ordenación posterior y coherente de sus preceptos;
- la no previsión de un control judicial que asegurase la eficacia directa de los derechos constitucionales;
- la ausencia de algunas leyes de desarrollo para instrumentar los derechos y sus garantías;
- la falta de mecanismos eficaces para estimular desde la base su realización política;
- y la ausencia de un proceder especial, para de forma expedita y con plenitud de garantías, poder reclamar ante la limitación o vulneración de los derechos propiamente constitucionales.

En cuanto al resto de las garantías para los derechos, perviven limitaciones -no debidas- de acceso a la justicia, así como las limitaciones en la exigencia de responsabilidad a la Administración, o de cuestionamiento en sede judicial ante las posibles amenazas o derechos.

Mirando desde el presente⁴⁷, ¿cuáles son las propuestas para asegurar que el magno texto constituya garantía, no solo respecto del ordenamiento jurídico, sino para con (y en) el orden político-social y, en especial, para con los derechos en ella consagrados?

- Tutela el acceso pleno a la justicia como vía para la judicialización de la defensa de los derechos en su totalidad.
- Perfeccionamiento de las leyes adjetivas en sede de garantía de los derechos, ya ordinarios o constitucionales.
- Elaboración de las leyes de desarrollo de derechos constitucionales conforme a los límites que el texto contenga para ello.

⁴⁷ Para ampliar en estos análisis, ver: PRIETO VALDÉS, Martha, "La Constitución cubana a 40 años de su real vigencia", en FERNÓS, M., GONZÁLEZ, M., REYES, Y., VICENTE, E. (coords), *Derecho Constitucional en el Caribe: género, sexualidad y raza*, Inter-Mujeres, Puerto Rico, 2015, pp. 97-101.

- Estimulación de mecanismos de control efectivos para asegurar la coherencia normativa del ordenamiento, teniendo como *norma* superior a la Constitución, y la determinación de principios generales y rectores para la interpretación constitucional que constituyan pauta de acción y control.
- Asegurar la eficacia directa de los preceptos constitucionales, en especial de los derechos, como garantía de su posible exigencia y obligación de salvaguarda y aseguramiento frente a todos.
- Revisión de la sistemática constitucional en materia de derechos y garantías, estableciendo de manera diferenciada los unos y las otras; incluyendo los procesos especiales necesarios para la protección y defensa de los mismos.
- No ha de menoscabarse la posibilidad de conformación de la Sala especial para lo Constitucional o Sala de Garantías dentro del Tribunal Supremo Popular para contribuir a la armonía normativa a través de precisos juicios de validez y un cauce hacia la seguridad jurídica como antesala de la Justicia; asegurar la relegitimación del texto superior en su lugar y grado, y para que sea voz última en las reclamaciones de derechos constitucionales, o garantía específica necesaria a los derechos esenciales para el hombre.

Desde estos 40 años, si bien es menester destacar los logros, es oportuno –en momentos cercanos a la reforma constitucional–, sugerir estas modificaciones que tributarían directamente al perfeccionamiento de las *garantías* de los derechos constitucionales en nuestra sociedad.

La reforma constitucional en la Constitución cubana de 1976. Reflexiones a propósito de su XL aniversario

KAREL LUIS PACHOT ZAMBRANA*
RAMÓN PÉREZ CARRILLO**

Presentación del tema

El valor jerárquico-normativo superior de las Constituciones, cual fuente fundamental y fundamentadora de todo Derecho vigente en una sociedad, constituye uno de los rasgos más significativos que ha distinguido al constitucionalismo contemporáneo. Sin embargo, más que proclamarse formalmente en los textos constitucionales –cuando ello se produce– esto se asegura en los respectivos ordenamientos jurídicos mediante dos vías principales, entre otras: el control de la constitucionalidad de las normas que integran ese ordenamiento y el procedimiento para la reforma o revisión constitucional. Con relación a este último, su formulación nos permite identificar otro de los rasgos característicos o generalizados del constitucionalismo actual: la rigidez constitucional, al quedar establecidos procedimientos de cambios constitucionales rígidos y agravados, distinguiéndose estos de los ordinarios de producción legislativa. Así, una Constitución no podrá ser derogada, modificada o abrogada debidamente por un acto legislativo ordinario.

Ambos rasgos, supremacía y rigidez constitucionales quedaron afirmadas por el constituyente cubano en el texto magno promulgado el 24 de febrero de 1976, eje fundamental que rigió el entonces proceso de institucionalización del Estado socialista, al establecer en su artículo 141 (posterior a la reforma constitucional de 1992 pasó a ser el artículo 137) un procedimiento de reforma constitucional particular del nuevo tipo de Estado y que condensó los más profundos valores constitucionalistas y revolucionarios de nuestra sociedad. Con la reforma constitucional, “(...) la Revolución cumple la misión histórica de darse su propio derecho fundamental, sobre el cual ha de levantar todo el orden jurídico positivo y, al mismo tiempo, se somete a él, para obligarse y facultarse por su

* Doctor en Ciencias Jurídicas. Profesor Titular de la Facultad de Derecho de la Universidad de Oriente (Santiago de Cuba).

** Doctor en Ciencias Jurídicas. Profesor Titular de la Universidad de Granma.

propio derecho”, según nos significó en su momento Fernando ÁLVAREZ TABÍO.¹

Precisamente invocando este procedimiento se han efectuado tres reformas parciales a la Constitución cubana, las únicas realizadas hasta el momento. En la primera de ellas, realizada mediante la Ley de Reforma Constitucional de 28 de junio de 1978, se modificó solamente el inciso a) del artículo 10 (actual artículo 11 después de la reforma constitucional de 1992), con el propósito de cambiar oficial y formalmente el nombre de la Isla de Pinos por el de Isla de la Juventud. Ello estuvo motivado básicamente por la celebración en nuestro país ese mismo año del XI Festival Mundial de la Juventud y los Estudiantes, por lo que la modificación se entendió como un homenaje a esta cita.

La segunda modificación parcial a la Constitución fue realizada en 1992 con el propósito declarado de ratificar la esencia democrática del sistema institucional cubano y su perfeccionamiento después de dieciséis años de práctica, sobre todo a partir de las experiencias obtenidas en el proceso de rectificación de errores y tendencias negativas convocado por la dirigencia política del país a finales de los años ochenta. En este sentido, era indispensable establecer vías para hacer aun más democráticas las instituciones representativas, de modo tal que se propiciara una mayor participación real de la ciudadanía en ellas. Así, posterior a la reforma constitucional se modificó el sistema electoral vigente, reconociéndose, entre otros, el sufragio directo para elegir a los delegados a las Asambleas Provinciales del Poder Popular y a los diputados a la Asamblea Nacional del Poder Popular (en lo adelante, ANPP), procedimiento que antes correspondía a las respectivas Asambleas Municipales del Poder Popular por donde eran nominados los candidatos a los cargos públicos referidos anteriormente.

Por otra parte, la desaparición del llamado “socialismo real” en Europa del Este y de la entonces Unión Soviética y, con ello, el recrudecimiento del bloqueo financiero, comercial y económico impuesto por el Gobierno norteamericano desde la década de los sesenta, condujeron a que el sistema político, económico y social imperante se revisara y adaptara a las nuevas circunstancias. En esta reforma fueron modificados finalmente 77 artículos, de un total anterior de 141 se redujo a 137, y se adicionaron tres capítulos. En sí, como afirma Martha PRIETO VALDÉS, “la reforma de 1992 no tuvo como propósito la ruptura; sino adaptar,

¹ ÁLVAREZ TABÍO, Fernando, *Comentarios a la Constitución Socialista*, Editorial Pueblo y Educación, La Habana, 1988, p. 425.

preservar la continuidad sobre la base de la unidad de la diversidad existente, manteniendo así la eficacia del texto constitucional".²

En dicha reforma, el articulado relativo al procedimiento de modificación constitucional no sufrió ninguna alteración, salvo que el precepto contenido en el entonces artículo 141 ahora sería incorporado al artículo 137, y el entonces Capítulo XII ahora sería el Capítulo XV. De este modo, quedaría ratificado en su integridad el mecanismo de reforma constitucional previsto originalmente en 1976.

Sin embargo, la revisión efectuada en 2002 sí incidió considerablemente en la cláusula de reforma constitucional. La génesis de esta reforma se produjo el 5 de junio del 2002, en una Reunión Extraordinaria de todas las direcciones nacionales de las organizaciones de masas reconocidas (los Comités de Defensa de la Revolución, la Central de Trabajadores de Cuba, la Federación de Mujeres Cubanas, la Organización de Pioneros José Martí, la Federación de Estudiantes de la Enseñanza Media, la Federación Estudiantil Universitaria, la Asociación Nacional de Agricultores Pequeños y la Asociación de Combatientes de la Revolución Cubana) y donde participó la máxima dirigencia política del Estado, encabezada por el entonces Presidente de los Consejos de Estado y de Ministros Fidel Castro Ruz, con el propósito de analizar y debatir públicamente la solicitud que aquellas formularan a la ANPP interesadas en adicionar aspectos a la Constitución (invocando la iniciativa de leyes que se les reconoce en virtud del artículo 88 inciso d), en respuesta a las declaraciones políticas contrarias a la Revolución pronunciadas por el también entonces Presidente norteamericano George W. Bush el 20 de mayo del 2002 con relación al sistema político cubano.³

Posterior a la presentación pública de la iniciativa, y antes de ser presentada ante la ANPP, se llevó a cabo un proceso plebiscitario popular de reafirmación de la iniciativa, donde participaron mediante firma pública y voluntaria más de ocho millones de ciudadanos debidamente inscritos en el censo electoral, reforzándole el necesario e imprescindible carácter democrático a tal decisión.

Con relación a esta iniciativa, autores nacionales se han pronunciado contrarios a reconocer que se tratara de una iniciativa legislativa amparada en el artículo 88, sino que más bien se trata de una solicitud legitimada en el artículo 63, que reconoce que todo ciudadano tiene derecho a dirigir quejas y peticiones (en este supuesto particular tratándose

² PRIETO VALDÉS, Martha, "Reflexiones en torno al carácter normativo de la Constitución", en Martha PRIETO VALDÉS y Lissette PÉREZ HERNÁNDEZ (Coord.), *Temas de Derecho Constitucional Cubano*, Editorial Félix Varela, La Habana, 2000, p. 33.

³ *Ley de Reforma Constitucional*, de 26 de junio de 2002. Gaceta Oficial Extraordinaria de 16 de julio de 2002.

de una petición) a las autoridades y a recibir atención o respuesta pertinentes y en un plazo adecuado y conforme a la ley, tal y como sostiene Juan W. FONSECA CASTRO.⁴ También este criterio lo comparte PRIETO VALDÉS, para quien “el objetivo fue estimular la adopción de una reforma constitucional, respecto a la cual no había práctica ni normativa específica previa”, por tanto las direcciones nacionales de estas organizaciones “decidieron peticionar a la ANPP, a nombre del pueblo, al amparo del artículo 63”, y, consecuentemente, en el artículo 7, que establece el papel de dichas organizaciones de masas en la sociedad cubana (consideradas parte de la sociedad civil en el sistema político cubano), alegándolo como una legitimidad indirecta.⁵ Para nosotros, en sentido contrario, es obvio que se trata de una iniciativa de reforma constitucional, formalizada mediante una ley, la que tiene en su proceso de formación la iniciativa legislativa como medio específico, tal y como analizaremos más adelante, medio que consideramos fue el invocado y aplicado definitivamente.

En fin, la solicitud estuvo dirigida a:

- a) ratificar la identificación del pueblo con todos y cada uno de los principios que sustentan a la Constitución de la República, específicamente con los Fundamentos Políticos, Sociales y Económicos que se consagran en su Capítulo I, destacándose especialmente que: “Cuba es un Estado socialista de trabajadores, independiente y soberano, organizado con todos y para el bien de todos, como república unitaria y democrática, para el disfrute de la libertad política, la justicia social, el bienestar individual y colectivo y la solidaridad humana”;
- b) consignar expresamente la voluntad del pueblo de que el régimen económico, político y social consagrado en la Constitución de la República sea intocable;
- c) ratificar que las relaciones económicas, diplomáticas y políticas con cualquier otro Estado no podrán ser jamás negociadas bajo agresión, amenaza o presión de una potencia extranjera; y, en definitiva,
- d) que los aspectos anteriormente interesados, una vez aprobados mediante el procedimiento legal pertinente, fueran expresamente incluidos en la Constitución de la República, como parte integrante de su cuerpo normativo y con expresión de que derogan cuanta disposición anterior se le opusiera o contradijera.

⁴ FONSECA CASTRO, Juan W., “133 años de historia constitucional cubana desde Guáimaro hasta nuestros días”, *Revista Jurídica*, No. 6, Ministerio de Justicia, La Habana, 2002, p. 26.

⁵ PRIETO VALDÉS, Martha, “¿Qué han hecho los cubanos?”, La Habana, (s/f) (inédito), p. 2.

Finalmente, la ANPP, en Sesión Extraordinaria celebrada el 26 de junio del 2002, en votación nominal, y conforme a las reglas que establece el artículo 137, aprobó por unanimidad la Ley de Reforma Constitucional mediante el Acuerdo No. V-74. Finalmente se modificaron los artículos 3 y 11 (adicionándoseles en ambos casos nuevos contenidos) y se eliminó cualquier posibilidad de reforma total de la Constitucional que estaba concebida en el artículo 137. Además se adicionó una Disposición Especial. Lo significativo de esta reforma fue que consignó expresa y definitivamente que el socialismo y el sistema político y social revolucionario establecido por la Constitución serían irrevocables y, por tanto, no susceptibles de modificación o alteración en sus contenidos esenciales.

Como puede apreciarse, la convocatoria de las reformas constitucionales desde 1976, en que se promulgara la Constitución vigente, ha acompañado permanentemente el curso de nuestro proyecto socialista, empleándose como instrumento por excelencia para efectuar los cambios necesarios o demandados por nuestra sociedad en cada momento histórico. Sin embargo, consideramos que poco se le ha dedicado desde la doctrina patria a esta institución. De ahí que, tomando como pretexto la celebración próximamente del XL aniversario de la adopción y promulgación de nuestra Carta Magna, nos propusimos ofrecer nuestras consideraciones con el propósito de que se comprenda cabalmente el significado político y jurídico de este mecanismo de defensa de la estabilidad y, a su vez, proveedor del cambio debido del orden político, social y económico establecido por la Constitución. Mucho más en la actualidad, cuando la sociedad cubana se encuentra involucrada en un proceso de profundas transformaciones económicas y sociales, el que, sin lugar a dudas, en algún momento se enrumbará hacia una reforma constitucional.

Órgano facultado para la reforma constitucional

La reforma de la Constitución fue atribuida por mandato constitucional a la ANPP (inicialmente según lo dispuesto en el artículo 73, posterior a la reforma de 1992, artículo 75, en ambos casos en sus respectivos incisos a). Y ello no debe sorprender a partir del diseño del sistema político que fuera legitimado constitucionalmente desde entonces: siendo el Poder Popular la forma entendida de democracia socialista. Así, en el sistema de órganos estatales fue precisamente consagrada la ANPP como el órgano supremo del poder del Estado que debería representar y expresar la voluntad soberana de todo el pueblo y, con ello, siendo el único órgano investido de plenas potestades constituyentes y legislativas. Por otra parte, ello sigue una tradición constitucionalista de reconocérsele a los órganos parlamentarios la potestad para modificar (parcial

o totalmente) los textos constitucionales, por lo que no supone *a priori* debate alguno al respecto ni en la doctrina nacional ni foránea. Así fue reconocido en las Constituciones mambisa de 1869 (Cámara de Representantes, artículo 29) y republicanas de 1901 (Congreso de la República, artículo 115) y 1940 (Congreso de la República, artículo 285).

Ámbito material de la reforma constitucional. Los contenidos especialmente protegidos

El procedimiento de reforma constitucional implica, *per se*, el establecimiento de límites al cambio constitucional, los que, en sentido general, han sido clasificados en la doctrina comparada de múltiples formas suponiéndose diferentes criterios metodológicos de clasificación. Así, en el caso cubano, con relación al ámbito material podremos identificar los límites absolutos y los relativos, entendiéndolos como contenidos especialmente protegidos por el constituyente. Precisamente, estos límites materiales han hallado tradicionalmente su fundamento en el origen mismo y la concepción inicial de la Constitución como instrumento que limitará el ejercicio del poder político, así como que garantizará la vigencia o eficacia de determinados contenidos de especial interés para cada sociedad que los reconoce.

Su relevancia para el Derecho Constitucional contemporáneo es tal que comenzaron a ser reconocidos con una considerable frecuencia a partir de mediados del siglo XIX, si bien su origen histórico pueda ser anterior, expandiéndose definitivamente a partir del período posterior al final de la Segunda Guerra Mundial. En la actualidad, por ejemplo, muchos de los textos constitucionales latinoamericanos vigentes reconocen expresamente límites materiales a sus cláusulas de reformas, así como otros derogados ya lo han hecho.⁶

La relevancia de estos contenidos especialmente protegidos para nuestro Derecho Constitucional se remontan a la Constitución de 1940, cuando fueron previstos límites materiales a la reforma constitucional de carácter relativo. Los mismos se precisaron hacia:

- a) la soberanía nacional,
- b) la irretroactividad de la ley (art. 22),
- c) la imposibilidad de que se produzcan anulaciones por parte de los Poderes Legislativos o Ejecutivos frente a las obligaciones de carácter

⁶ NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto, "La reforma constitucional en el constitucionalismo latinoamericano vigente", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Nueva Serie, Año XLIII, No. 129, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2010, p. 1317.

- civil que nazcan de los contratos o de otros actos u omisiones y, por consiguiente, la disposición de que las leyes no podrán tener efecto retroactivo respecto a dichas obligaciones (art. 23),
- d) la prohibición de la confiscación de bienes (art. 24),
 - e) el reconocimiento del Estado de la existencia y legitimidad de la propiedad privada en su más amplio concepto de función social y sin más limitaciones que aquellas que por motivos de necesidad pública o interés social establezca la ley (art. 87),
 - f) la forma de gobierno, y;
 - g) la prohibición de realizar alguna reelección o de la continuación en su cargo de algún funcionario por más tiempo de aquel para el que fue elegido.

De tal modo, quedaron expresamente confirmados procedimientos rígidos agravados para la modificación de alguno de estos contenidos, suponiéndose especialmente protegidos con carácter relativo. En el supuesto de los seis primeros, se debía convocar a la conformación de una asamblea plebiscitaria, que debería reunirse seis meses después de acordada la reforma, y que debía limitarse exclusivamente a aprobar o rechazar las reformas propuestas. En el último supuesto, se exigía su aprobación por una mayoría cualificada de tres cuartas partes de los integrantes del Congreso y la ratificación por referéndum popular.

Luego, a partir de la Constitución de 1976 fueron concebidos tales límites al poder constituyente derivado (relativos en el caso de la integración y facultades de la ANPP o de su Consejo de Estado y derechos y deberes consagrados constitucionalmente), y más recientemente con la reforma constitucional de 2002, cuando fue explicitado un contenido especialmente protegido de carácter absoluto (traducido en una "cláusula pétrea" con relación al socialismo y el sistema político y social revolucionario establecido en la Constitución), cuestión esta última novedosa para el Derecho Constitucional cubano.

Por demás, el escaso tratamiento específico que ha merecido desde la doctrina académica patria la reforma constitucional, así como la ausencia de una jurisdicción constitucional que asuma pronunciamientos doctrinales al respecto, convierten prácticamente en un desafío los criterios que expondremos a continuación. No obstante, esperamos que los mismos sirvan como referentes iniciales para conocer y comprender mejor las lógicas en las que se ha construido el constitucionalismo cubano más reciente, de marcada orientación marxista, no exento de cuestiones debatibles, por supuesto, pero determinado (y exigido) a enrumbarse desde la academia por consolidar definitivamente sus propias (y necesarias) doctrina y dogmática jurídicas, que traduzcan al Derecho Constitucional cubano en un instrumento jurídico cotidiano, sostenible y efectivo, vivificado en el actuar

cotidiano de los operadores jurídicos y, en fin, de todos los sujetos políticos y sociales.

Volviendo al mecanismo de reforma constitucional establecido en la Constitución de 1976, este quedó previsto en el Capítulo XII "Reforma Constitucional", en el cual se dispuso:

"Artículo 141.- Esta Constitución solo puede ser reformada, total o parcialmente, por la Asamblea Nacional del Poder Popular mediante acuerdo adoptado, en votación nominal, por una mayoría no inferior a las dos terceras partes del número total de sus integrantes.

Si la reforma es total o se refiere a la integración y facultades de la Asamblea Nacional del Poder Popular o de su Consejo de Estado o a derechos y deberes consagrados en la Constitución, requiere, además, la ratificación por el voto favorable de la mayoría de los ciudadanos con derecho electoral, en referendo convocado al efecto por la propia Asamblea".⁷

Como puede distinguirse, la reforma constitucional establecida previó dos tipos de procedimientos. Uno, rígido simple, para el caso de reformas parciales, y otro rígido agravado para el supuesto de reformas totales o dirigidas a los contenidos especialmente protegidos de carácter relativo consignados expresamente, y que son, en definitiva:

- a) la integración y facultades de la ANPP o de su Consejo de Estado (contenidos en los Capítulos VII, VIII, IX, X y el XII), y
- b) los derechos y deberes consagrados constitucionalmente (contenidos en los Capítulos I, II, III, IV, V, VI y el XI).

Con relación a estos contenidos especialmente protegidos, Vicente RAPA ÁLVAREZ sostuvo que con su reconocimiento se pretendió "imprimir mayor rigidez a las normas constitucionales que consagran principios de máxima importancia, para sustraer la modificación de estos de la potestad exclusiva de la Asamblea Nacional y someterlos a la consideración directa del pueblo, que es el titular último del poder del Estado".⁸

Posteriormente, y coincidiendo con esta línea argumental, PRIETO VALDÉS⁹ consideró que el constituyente de 1976 decidió darles mayor seguridad a estos contenidos porque ellos deben ser tomados como resultado de las conquistas de la Revolución, ofreciéndose así mayor seguridad jurídica a la ciudadanía respecto a los órganos de poder supremos,

⁷ *Constitución de la República de 24 de febrero de 1976*, editada por el Departamento de Orientación Revolucionaria del Comité Central del Partido Comunista de Cuba, La Habana, 1976, p. 73.

⁸ RAPA ÁLVAREZ, Vicente, "Acerca de la Constitución de 1976", *Revista Jurídica*, No. 6, Ministerio de Justicia, La Habana, 1985, pp. 177 y 178.

⁹ PRIETO VALDÉS, "La defensa de la Constitución y la reforma constitucional de 1992", en Martha PRIETO VALDÉS y Lissette PÉREZ HERNÁNDEZ (Coord.), ob. cit., p. 364.

como expresivos de la voluntad popular, y en cuanto a los derechos y deberes que le corresponden. La referida autora recuerda que la seguridad jurídica propicia legitimidad y que se autorreproduzca el consenso respecto al propio acto de la reforma y al contenido del texto.

Lo cierto es que el establecimiento de estos contenidos especialmente protegidos en el texto constitucional, que significan de hecho y de derecho límites materiales de carácter relativo a la reforma del mismo, ha suscitado debates doctrinales en torno a su alcance e interpretación. Especialmente en lo relativo a los derechos y deberes consagrados constitucionalmente. Así, para la propia autora PRIETO VALDÉS se deben considerar todos los derechos y deberes constitucionales reconocidos constitucionalmente, con independencia de su consideración como fundamentales o no, según los comprendidos en el Capítulo VII. Por ello, la citada autora advierte que “no existe reconocimiento prioritario de un grupo de derechos respecto a otro, sino a todos los que se consideraron como esenciales para el desarrollo humano y la plenitud de su dignidad, en las condiciones en que se aprobó el texto cubano en 1976”,¹⁰ criterios con los cuales coincidimos plenamente.

Empero, la problemática referida antes y que implica la ausencia de una jurisdicción constitucional que contribuya desde la jurisprudencia a la interpretación y aplicación efectiva del texto constitucional, la que definitivamente pudiera brindarle un sentido inequívoco a lo dispuesto constitucionalmente, disminuye el alcance efectivamente jurídico de nuestras consideraciones. Por demás, la interpretación constitucional no está atribuida expresamente ni siquiera a la ANPP (si bien en 1979 conoció de un dictamen sobre la interpretación oficial del entonces artículo 88, inciso c, relativo a la atribución del Consejo de Estado de dictar decretos-leyes que modificaran leyes y en 1983 adoptó un acuerdo relativo a la interpretación oficial del entonces artículo 60 constitucional, en cuanto a la gratuidad del material escolar) u otro órgano (en el caso del Consejo de Estado, órgano de la ANPP que la representa entre uno y otro período de sesiones y ejecuta los acuerdos de esta, entre otras competencias atribuidas constitucionalmente, solo se le reconoció la atribución de dar a las leyes vigentes, en caso necesario, una interpretación general y obligatoria).

Posteriormente, con la reforma constitucional del 2002 se reconocieron dos novedosos contenidos especialmente protegidos, esta vez de carácter absoluto (entiéndase “cláusulas de intangibilidad o pétreas”): el socialismo y el sistema político y social revolucionario establecido en la

¹⁰ PRIETO VALDÉS, “La defensa jurídica de la Constitución cubana”, disponible en línea: http://www.nodo50.org/cubasigloXXI/politica/prieto1_300101.html (Consultado: 16 de noviembre de 2014), p. 6.

Constitución, reconocido como irrevocable, y dispuesto en el artículo 3, y la prohibición de negociar bajo agresión, amenaza o coerción de una potencia extranjera, como se dispone en el artículo 11. De tal modo, a partir de entonces el alcance de la reforma constitucional solo podrá entenderse parcial, puesto que con relación a lo dispuesto en los referidos artículos, esta no podría efectuarse en tanto afectara la esencia de dichos contenidos, los cuales se traducen en verdaderas “cláusulas de intangibilidad”. De hecho la referencia a la “reforma total” que aparecía en el artículo 137 fue eliminada expresamente. Con relación a los contenidos especialmente protegidos de carácter relativo anteriormente consignados (la integración y facultades de la ANPP o de su Consejo de Estado y los derechos y deberes consagrados constitucionalmente), estos fueron ratificados.

De este modo, finalmente el artículo 137 quedó redactado del modo que sigue:

“Esta Constitución solo puede ser reformada por la Asamblea Nacional del Poder Popular mediante acuerdo adoptado, en votación nominal, por una mayoría no inferior a las dos terceras partes del número total de sus integrantes, excepto en lo que se refiere al sistema político, social y económico, cuyo carácter irrevocable lo establece el artículo 3 del Capítulo I, y la prohibición de negociar bajo agresión, amenaza o coerción de una potencia extranjera, como se dispone en el Artículo 11.

Si la reforma se refiere a la integración y facultades de la Asamblea Nacional del Poder Popular o de su Consejo de Estado o a derechos y deberes consagrados en la Constitución, requiere, además, la ratificación por el voto favorable de la mayoría de los ciudadanos con derecho electoral, en referendo convocado al efecto por la propia Asamblea”.¹¹

Esta ha sido la primera ocasión en la historia del constitucionalismo cubano en que se han previsto expresamente en un texto constitucional las “cláusulas de intangibilidad”, como contenidos especialmente protegidos que limitarán con carácter absoluto la reforma constitucional en cuanto a ellos. Al menos, así quedó refrendado expresamente, frente a lo expuesto por algunos autores con antelación a la reforma de 2002 en el sentido de reconocer contenidos implícitamente inmodificables en la Constitución. En este sentido, RAPA ÁLVAREZ consideró que los contenidos expresamente consignados en el Capítulo I, relativo a los fundamentos políticos, sociales y económicos del Estado cubano, no eran susceptibles de modificación constitucional según los procedimientos contemplados para la reforma constitucional toda vez que estos expre-

¹¹ *Constitución de la República de 24 de febrero de 1976, modificada en 1978, 1992 y 2002, Gaceta Oficial Extraordinaria No. 3, 31 de enero de 2003.*

saban la esencia de nuestro régimen, por lo que, implícitamente, significaban un límite material a la reforma.¹²

Ello ciertamente es debatible, no solo porque no estuviera expresado concretamente en la Constitución, lo que no permite interpretación alguna que sugiera inferir ello. De hecho, determinados contenidos contemplados en ese Capítulo sí sufrieron modificaciones, en algunos casos sustanciales, durante la reforma constitucional efectuada en 1992, evidencia que deshace la anterior afirmación. Incluso el reconocimiento del carácter irreversible de la propiedad estatal socialista (inicialmente consignada en el artículo 15) y considerada política e ideológicamente un pilar fundamental del sistema fue modificado, posibilitándose (en el actual artículo 14) que estos bienes puedan ser transmitidos en propiedad a personas naturales o jurídicas, salvo los casos excepcionales en que la transmisión total o parcial de algún objetivo económico se destine a los fines del desarrollo del país y no afecte los fundamentos políticos, sociales y económicos del Estado, previa aprobación del Consejo de Ministros o de su Comité Ejecutivo, facultad esta última que bien pudiera habersele reconocido a la ANPP, de modo que dispusiera, mediante acuerdo, de la transmisión de medios de producción como garante de la soberanía nacional.

El procedimiento de la reforma constitucional: la iniciativa, la aprobación y la ratificación popular como expresiones genuinas de la democracia socialista cubana

Con relación a la iniciativa de reforma constitucional, ésta no fue consignada expresamente en el articulado de la Constitución ni tampoco referido en los sucesivos reglamentos de la ANPP (de 1977, de 1982 y de 1996) ni en el Acuerdo III/60 adoptado por el propio órgano el 22 de diciembre de 1988 relativo a la iniciativa legislativa. Sin embargo, la iniciativa de reforma constitucional (producida materialmente esta última mediante una ley de reforma constitucional) puede entenderse entonces amparada constitucionalmente en la disposición que reconoce la iniciativa legislativa ordinaria, ya que ciertamente el constituyente no interesó en distinguir entre iniciativas para leyes ordinarias y para extraordinarias (como sería en el supuesto de las leyes de reforma constitucional). Coincide así en la doctrina nacional ÁLVAREZ TABÍO,¹³ y desde la foránea

¹² RAPA ÁLVAREZ, ob. cit., p. 178.

¹³ ÁLVAREZ TABÍO, ob. cit., p. 426.

nos advierte Javier PÉREZ ROYO¹⁴ que en muchas Constituciones la iniciativa de reforma constitucional coincide con la del procedimiento legislativo ordinario.

Asumido ello, podremos entender como sujetos legitimados para iniciar ante la ANPP una reforma constitucional (a propósito de lo que dispuso inicialmente el artículo 86, posterior a la reforma de 1992, artículo 88) a los diputados de la propia Asamblea, al Consejo de Estado, al Consejo de Ministros, a las comisiones de trabajo de la ANPP, al Tribunal Supremo Popular, en materia relacionada a la administración de justicia, y a la Fiscalía General de la República, en materia de su competencia. Y como nota distintiva de la democracia genuinamente socialista y revolucionaria, el Comité Nacional de la Central de Trabajadores de Cuba y las direcciones nacionales de las demás organizaciones de masas y sociales, así como a los ciudadanos (en este caso será requisito indispensable que ejerciten la iniciativa, por lo menos, diez mil ciudadanos que tengan la condición de electores).

De hecho en nuestra práctica constitucional, las iniciativas de reformas han sido presentadas siempre por alguno de ellos. Así, en 1978 y en 1992 por la ANPP y en 2002, por las direcciones nacionales de las organizaciones de masas, las que forman parte de la sociedad civil cubana.

Por otra parte, pudiendo considerarse como un momento muy importante del procedimiento de reforma constitucional, la aprobación de la misma, recordando a PÉREZ ROYO,¹⁵ pretende garantizar el “compromiso constituyente” alcanzado en la elaboración de la Constitución.

Así, a partir del primer Reglamento de la ANPP (1977, en su artículo 102) se estableció un procedimiento que luego fue ratificado en los Reglamentos de 1982 (artículos 76 y 77) y 1996 (artículos 79 y 80), siendo el apelado cada vez que se ha realizado una reforma constitucional. Quedaron establecidos varios momentos procesales, tales como:

- a) todo proyecto de reforma constitucional deberá acompañarse de una exposición de motivos que justificara la modificación propuesta;
- b) presentado el proyecto, el Presidente de la ANPP lo trasladará, conjuntamente con su exposición de motivos, a la Comisión de Asuntos Constitucionales y Jurídicos (comisión permanente de trabajo de la propia ANPP encargada de estas materias) para que lo dictaminara, pudiendo trasladarlo también a otra u otras comisiones de trabajo, cuando lo considerara pertinente, dada la índole de la reforma propuesta;

¹⁴ PÉREZ ROYO, Javier, *Curso de Derecho Constitucional*, 4ta. edición, Editorial Marcial Pons, Madrid, , 1997, p. 174.

¹⁵ PÉREZ ROYO, ob. cit., p. 175.

- c) emitido el dictamen se procederá a la discusión y votación del proyecto por la ANPP. Tal y como dispone el texto constitucional, el acuerdo que aprobará la ley de reforma constitucional deberá adoptarse por votación nominal, con una mayoría no inferior a las dos terceras partes del número total de diputados; y
- d) acordada la reforma, el Presidente de la Asamblea dispondrá su publicación en la Gaceta Oficial de la República.

Debe recordarse que inicialmente en la Constitución se reconocieron dos tipos de reformas, a partir del procedimiento a seguir con relación al contenido material que se pretenda modificar: la reforma parcial y la total o que se refiriera a la integración y facultades de la ANPP o de su Consejo de Estado, o a derechos y deberes consagrados constitucionalmente. Para esta última se requeriría que se ratificara por el voto favorable de la mayoría de los ciudadanos con derecho electoral, en referendo convocado al efecto por la propia ANPP. Como se expuso, posterior a la reforma de 2002 se eliminó expresamente cualquier posibilidad de reforma total, quedando solo vigente la posibilidad de ratificación popular para las reformas que afectaran el contenido especialmente protegido en el actual artículo 137.

Y precisamente esa ratificación popular expresada en referendo aprobatorio se dimensiona en una “garantía de las garantías”, como nos convoca a pensar Juan VEGA VEGA,¹⁶ reafirmando la vocación genuina y particularmente democrática del proyecto socialista cubano, diferente, incluso, a lo reconocido en otros proyectos socialistas. Ello es constatable cuando se revisan los contenidos relativos a la reforma constitucional de las Constituciones de los entonces países socialistas de Europa del Este, incluso las de la extinta Unión Soviética, donde en ningún caso se consignó la posibilidad de participación popular en un proceso de reforma constitucional.¹⁷

Cierto que la ratificación popular no ha sido convocada, dada la índole de las modificaciones realizadas, tanto en 1978, como en 1992 y 2002 (si bien en estos dos últimos casos pudo convocarse, no apelando estrictamente al mandato constitucional, sino como un modo que permitiera reafirmar una vez más la decisión política del pueblo cubano en la construcción de su proyecto socialista y el consenso social en torno

¹⁶ VEGA VEGA, Juan, *Derecho Constitucional Revolucionario en Cuba*, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 1988, p. 308.

¹⁷ Véase, por ejemplo, lo dispuesto sobre las reformas constitucionales en las Constituciones soviéticas de 1936 (artículo 146) y 1977 (artículo 174), checoslovaca (1960, artículo 41), rumana (artículo 43), alemana democrática (1968, artículo 106), búlgara (1971), algunas de ellas comentadas por el propio Vega Vega en la obra anteriormente referenciada.

al mismo). Sin embargo, no debe dejar de significarse por la oportunidad que el constituyente le reconoció a la sociedad cubana (representada particularmente por su cuerpo electoral) de participar en un proceso de reforma constitucional, oportunidad que no es común o corriente en el constitucionalismo contemporáneo, y que solo ha venido consolidándose en el constitucionalismo latinoamericano. Siguiendo ello, puede apreciarse únicamente en las Constituciones de Uruguay (1967, artículo 331), Guatemala (1985, artículo 280), Colombia (1991, artículos 374, 377 y 378), Paraguay (1992, artículo 290), Dominicana (2010, artículo 272), Venezuela (1999, artículos 341 y 344), Ecuador (2008, artículos 441, 442 y 443) y Bolivia (2009, artículo 411), estos tres últimos representantes de sociedades involucradas en profundos procesos de transformaciones políticas, económicas y sociales reivindicadoras de las demandas históricas de sus respectivos pueblos en la búsqueda de una refundación política y social de sus respectivos Estados.

Consideraciones finales

El proceso de actualización del modelo económico y social cubano, convocado a partir de la aprobación en el año 2011 de los *Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución* durante el VI Congreso del Partido Comunista de Cuba, cual brújula de las transformaciones que se están llevando a cabo, debe plantearse también desde el estricto respeto del carácter socialista consagrado constitucionalmente como irrevocable, sin menoscabo de los cambios que impostergablemente exige la sociedad cubana en su conjunto. Precisamente, el procedimiento de reforma constitucional previsto en la Constitución de 1976 (con sus sucesivas reformas de 1978, 1992 y 2002), cual mecanismo que ha contribuido con la estabilidad y el cambio necesarios del sistema político, económico y social durante todos estos años, se presenta como el instrumento idóneo para realizar los cambios necesarios y oportunos, legitimando constitucionalmente los mismos.

En ese sentido, y para que la reforma constitucional cumpla cabalmente con los propósitos para los que fue diseñada, deberán precisarse los contenidos esenciales mínimos que caracterizarán el sistema político, económico y social socialista (lo que puede ser la concepción definitiva del modelo socialista cubano). Ello, explicamos mejor, es imprescindible en el sentido de ofrecer mayor garantía y seguridad jurídicas tanto a los ciudadanos como al Estado, en sí a toda la sociedad, sobre la posibilidad de cambios que se efectúen en el plano político, económico y social en el

país, y que no podrán alterar el sistema socialista. Ante la reiteradamente aludida ausencia de una jurisdicción constitucional que contribuya a consolidar una dogmática constitucional, nos atrevemos a proponer a la ANPP, a través de su Comisión de Asuntos Jurídicos y Constitucionales, que considere la posibilidad de elaborar y aprobar una disposición jurídico-normativa, preferentemente de rango legal, que determine inequívocamente el contenido esencial de los límites materiales (relativos o abstractos), conceptualizando los mismos e identificando su alcance jurídico toda vez que se preceptúan de forma abstracta en la Constitución. De este modo se podría tener la suficiente certeza y seguridad jurídicas cuando se proceda a una modificación constitucional.

Finalmente debemos pronunciarnos por ratificar, fortaleciéndolo, el control de constitucionalidad previo al que se someten los proyectos de leyes de reforma constitucional (y más allá de ellos los proyectos de leyes ordinarias), siendo hasta el momento el previsto por el Reglamento de la ANPP de 1996, atribuyéndole a su Comisión de Asuntos Jurídicos y Constitucionales la facultad de dictaminar sobre tales proyectos y proponer o no su aprobación ante el pleno de la Asamblea. La complejidad de los cambios que vienen proponiéndose en la sociedad cubana actual, de los que no escapará sin lugar a dudas la propia Constitución, exigen la revisión y control especial de tales proyectos, toda vez que en un futuro inmediato pudieran dirigirse a contenidos especialmente protegidos y ante ello no deberá dudarse en convocar el previsto referendo popular, y, con ello, afirmar la legitimidad e institucionalidad del sistema. Todo ello en el propósito de asegurar, tal y como afirmó el hoy Presidente de los Consejos de Estados y de Ministros, Raúl Castro Ruz, durante el acto de proclamación de la Constitución el 24 de febrero de 1976: "La Constitución es la norma jurídica suprema y más importante de la sociedad. Es la Ley Fundamental que tiene fuerza jurídica mayor, que predetermina y condiciona el contenido de todas las demás leyes y es, por lo tanto, la fuente superior de derecho, a partir de la cual deben ser elaboradas todas las restantes leyes y normas jurídicas".¹⁸

Con ello, contribuiremos a elevar o consolidar la necesaria constitucionalidad del ordenamiento político, jurídico y social cubano, la salvaguarda de esa supremacía constitucional inequívoca que nos acompaña desde el propio Preámbulo constitucional, cuando fue declarada: "(...) nuestra voluntad de que la ley de leyes de la República esté presidi-

¹⁸ CASTRO RUZ, Raúl, *Discurso pronunciado en el acto de proclamación de la Constitución de la República*, Editado por el Departamento de Orientación Revolucionaria del Comité Central del Partido Comunista de Cuba, La Habana, 1976, p. 14.

da por este profundo anhelo, al fin logrado, de José Martí: Yo quiero que la ley primera de nuestra República sea el culto de los cubanos a la dignidad plena del hombre (...).¹⁹ La reafirmación del elemento de democrático, con la participación popular permanente, sostenido a partir de los artículos constitucionales 1 y 3, y que insuflan notablemente el procedimiento de reforma según lo previsto en el artículo 137, deberá continuar constituyendo la salvaguarda infalible de la continuidad histórica de nuestro proyecto. Nos toca recordarlo en este XL aniversario de la Constitución socialista de 1976.

¹⁹ Preámbulo de la Constitución de 24 de febrero de 1976, modificada en 1978, 1992 y 2002. Gaceta Oficial Extraordinaria No. 3, 31 de enero de 2003.

LA CONSTITUCIÓN CUBANA DE 1976: CUARENTA AÑOS DE VIGENCIA



Para los cubanos, en este 2016 se cumplen cuarenta años de vigencia de la Constitución de 1976, unos de los acontecimientos políticos y jurídicos más notable del proceso de vida de la nación cubana, especialmente a partir de su emergencia como Estado nacional. De ahí que no sea posible permanecer impasible frente a tal advenimiento y sea oportuno - al menos para los juristas - reparar en tal circunstancia con acordes más elevados que los que de costumbre, de manera que permitan llamar la atención sobre este hecho.

Para la realización de este libro hemos convocado como autores a un grupo de profesionales del Derecho, miembros de número todos de la Sociedad Cubana de Derecho Constitucional y Administrativo de la Unión Nacional de Juristas de Cuba; e igualmente en su totalidad, profesores (titulares o auxiliares) a tiempo completo de las más importantes universidades cubanas. Por lo tanto, en este libro va tanto la mirada científica a los temas que se tocan, como el oficio docente y el compromiso por promover la mejor comprensión del presente con señalamientos útiles para el futuro en nuestro país.

Coordinador

**Andry
Matilla
Correa**

ISBN 978-959-7219-32-3

