

Las instituciones de democracia directa en Cuba y la reforma constitucional del 2019, ¿más participación?

The Institutions of Direct Democracy in Cuba and the Constitutional Reform of 2019, More Participation?

Teodoro Yan Guzmán Hernández^{1*} (ORCID ID: 0000-0002-7470-7100)

¹Facultad de Derecho, Universidad de La Habana.

*Autor para la correspondencia. tyguzman@gmail.com, yan@lex.uh.cu

Resumen

Las primeras instituciones de democracia directa, que se regularon con la Constitución de 1940, tuvieron poco desarrollo en las leyes y escasísima realización. La Constitución de 1976 reconoció el referendo, la revocatoria de mandato y la iniciativa legislativa popular, pero al establecerse el alcance y el procedimiento en las leyes, no siempre se fue consecuente con la participación directa y la finalidad de estas instituciones. La reforma constitucional del 2019 amplía el espectro de la participación ciudadana, de ahí que el presente trabajo tenga como objetivo examinar la regulación de estas instituciones en la Constitución y en las leyes de desarrollo hasta el momento aprobadas, al efecto de identificar tanto los avances, como las limitaciones y los retos que todavía persisten.

Palabras clave: Constitución, control ciudadano, instituciones de democracia directa, participación.

Abstract

The first institutions of direct democracy were regulated with the Constitution of 1940, had little development in the laws and very little realization. The 1976 Constitution recognized the referendum, the revocation of mandate and the popular legislative

initiative, but by establishing the scope and procedure in the laws, it was not always consistent with the direct participation and the objectives of these institutions. The constitutional reform of 2019 broadens the spectrum of citizen participation, hence the purpose of this paper is to examine the regulation of these institutions in the Constitution and in the development laws so far approved, in order to identify both progress, such as limitations and challenges that still persist.

Keywords: *Constitution, popular control, institutions of direct democracy, participation.*

Recibido: 21/10/2019

Aceptado: 4/11/2019

INTRODUCCIÓN

La participación es un derecho fundamental que, si bien no se reconoció constitucionalmente de esa forma en el texto socialista de 1976, se ha defendido como un elemento consustancial del modelo político cubano. En Cuba, a través de la participación, se han legitimado las estructuras estatales, se ha democratizado el municipio, se han consensuado y ratificado decisiones políticas trascendentales para el Estado y la sociedad y, consecuentemente, se ha reafirmado el proyecto socialista en general.

Al repasar los principales instrumentos participativos que se han reconocido en la Constitución y en las leyes cubanas, se pone en evidencia la finalidad que estos tienen. Se han previsto para constituir la representación política, para controlar las decisiones políticas adoptadas y la actuación de los representantes, agregar demandas de los ciudadanos, así como para consensuar y socializar determinadas agendas del Estado —e incluso del Partido Comunista—, por lo cual se han propiciado canales de comunicación entre el pueblo y las estructuras estatales.

El control popular se asoció a la democracia socialista; desde la Constitución, el primero se erigió como una de las expresiones de la segunda, con un amplio radio de acción al pretenderse someter la actuación de los representantes políticos, a todos los niveles, a la evaluación del soberano, mediante instituciones participativas que se diseñaron al efecto.¹ En este sentido, la obligación de los elegidos de rendir cuenta y el derecho de los electores

a revocarlos, no solo han tributado al control popular, sino que también, junto a otros instrumentos participativos, han informado el carácter democrático del Estado cubano (Vega Vega, 1997).

En el diseño de la participación en Cuba, junto a la elección popular de cargos públicos – la cual no tiene la misma incidencia y configuración democrática en los diferentes niveles del poder público, ni para todas las autoridades que influyen en la vida política del país– confluyen instituciones que pueden asociarse a la democracia deliberativa y a la democracia directa.

Dentro de los contenidos que sufrieron variación con la reforma constitucional de 2019 se encuentran los mecanismos² o instituciones de democracia directa. Estas son formas de participación ciudadana que se canalizan, preferentemente, mediante el voto, y tienen como objetivo involucrar a la ciudadanía, de forma directa, en el control y en la toma de las decisiones políticas, así como en la remoción anticipada de los representantes políticos o de las autoridades públicas.³ A través de estas instituciones, la ciudadanía puede influir, o decidir, respecto a lo regulado en la Constitución o en las disposiciones jurídicas de menor rango, o sobre los proyectos de ambas; también sirven para disponer la permanencia de las autoridades estatales, en particular de los representantes políticos, al efecto de determinar si estos pueden continuar o no en el cargo o la función que desempeñan, antes de que expire el término para el cual fueron electos o designados.

Entre las instituciones de democracia directa, comúnmente aceptadas por los teóricos, está el referendo, el plebiscito, las iniciativas ciudadanas que pueden ser de ley, de reforma constitucional o de referendo y, con menor aceptación, la revocatoria de mandato.⁴ Algunos de estos mecanismos tienen una tipología que puede depender de la postura teórica que se asuma.

A excepción de la revocatoria de mandato, en Cuba, desde 1976 y hasta la fecha, el resto de las instituciones de democracia directa han tenido escasa concreción práctica,⁵ si se comparan con otras vías participativas en las que no ha mediado el voto popular y los intereses ciudadanos no han sido cuantificables en las urnas, sino que han sido consensuados por las estructuras estatales. Dentro de estas vías se encuentran la rendición de cuentas y la consulta popular; esta última, si bien desempeñó un papel importante en el pasado proceso de reforma constitucional en Cuba, ha sido utilizada en anteriores ocasiones.⁶

En relación con las instituciones que tributan más a la agregación de demandas que a la cuantificación de consensos en las urnas, con la reforma constitucional de 2019 se

incorporan en el municipio la consulta popular para asuntos de interés local, la iniciativa de propuestas de temas que son de competencia de esa instancia –la cual podría considerarse como una especie de iniciativa de agenda para este nivel– y el derecho de petición contra decisiones adoptadas por autoridades municipales que lesionan intereses colectivos e individuales (art. 200, incisos a, c y e, de la *Constitución de la República de Cuba*, 2019).

Ninguno de estos mecanismos del municipio termina en las urnas. La consulta popular tributa a la *vis* deliberativa del modelo participativo que han propuesto las constituciones socialistas en Cuba (1976 y 2019), en el cual también se evidencian signos de la democracia directa. Estos signos han quedado más en la propuesta formal; téngase en cuenta que, en los 43 años de vigencia de la Constitución de 1976, no hubo práctica de la iniciativa legislativa popular, solo se realizó un referendo constitucional para dar paso al nuevo texto y el desuso progresivo de la revocatoria de mandato había arrojado cifras alarmantes, al punto que, para 2015, solo se había computado un solo caso en todo el país (Guzmán Hernández, 2015).

Las instituciones o mecanismos de democracia directa no son suficientes para completar un modelo participativo democrático, como tampoco lo es su reconocimiento en la Constitución y en las leyes. Las notas esenciales de un modelo democrático participativo que genere, *per se*, capacidad para responder a las exigencias de los principios de soberanía popular y democracia, pueden ser: un sistema electoral competitivo, que se sostenga en principios democráticos y en instituciones que propendan al consenso y a la agregación de demandas, de forma tal que las estructuras del Estado puedan retroalimentarse de los intereses ciudadanos; un esquema de libertades públicas que coadyuven a la formación de una opinión pública influyente, junto a unos mecanismos «fuertes» de democracia directa que permitan su realización y una real influencia por parte de los ciudadanos, en el ejercicio del poder y a los diferentes niveles del poder público.

El siguiente trabajo no se adentra en el modelo participativo cubano en su totalidad –que con la reforma constitucional de 2019 alcanza matices normativos superiores– sino que se centra, principalmente, en el análisis de la actual regulación de las instituciones de democracia directa en el texto reformado, y en las leyes que hasta el momento han desarrollado su alcance y procedimiento. Con ello se determinará no solo lo novedoso, sino también las deudas que aún no se resuelven y los retos que se imponen para continuar la democratización de estas instituciones y del modelo participativo en general. Vale

acotar que el análisis de las instituciones en la Constitución de 2019 se realiza en un contexto donde todavía falta la nueva norma de desarrollo de la revocatoria de mandato, cuya ley, según cronograma legislativo para esta legislatura (2018-2023), está prevista para julio de 2020, como plantea el Acuerdo IX-49 (GOC-2020-24-O2), que aprueba el Cronograma Legislativo para la actual Legislatura (*Gaceta Oficial de la República de Cuba*, 2019). Las restantes instituciones de democracia directa alcanzaron sus últimos contornos normativos en las leyes N.º 127 y N.º 131 –«Ley electoral» y «Ley de Organización y Funcionamiento de la Asamblea Nacional del Poder Popular y el Consejo de Estado de la República de Cuba», respectivamente.⁷

Se advierte que algunas de las interpretaciones que se realizarán, sobre la base de las normas de desarrollo de determinadas instituciones, no son totalmente determinantes, pues la novedad de la regulación y la falta de un precedente impiden hacer un examen certero del alcance que tendrán el plebiscito y el referendo ratificatorio, por ejemplo. A partir del objetivo planteado, primeramente, se abordará, desde una perspectiva histórica, la regulación de las instituciones de democracia directa en la Constitución de 1940, primer texto cubano en reconocerlas. Posteriormente, se analizará cómo quedaron reguladas en el texto de 1976 y luego con la reforma de 1992, para lo que se tendrá en cuenta las leyes de desarrollo de estas instituciones en ese período. Por último, se examinará su actual regulación con la reforma constitucional de 2019 y las nuevas leyes de desarrollo. Se apuntarán, además, algunas cuestiones teóricas relacionadas con estas instituciones, que tienen implicaciones valorativas para su actual regulación en Cuba.

LA REGULACIÓN CONSTITUCIONAL DE LAS INSTITUCIONES DE DEMOCRACIA DIRECTA ANTES DE LAS CONSTITUCIONES SOCIALISTAS

El primer antecedente constitucional de las instituciones de democracia directa en Cuba es la Constitución de 1940.⁸ Su regulación tuvo tres propósitos fundamentales: reforzar la autonomía del municipio, proteger determinados contenidos que habían sido causa de inestabilidad política y defender la Constitución de componendas políticas o fraudes contra su contenido, que terminaran marginando al soberano, titular del poder constituyente (Guzmán Hernández, 2015). El procedimiento de la mayoría de estas

instituciones no se desarrolló en leyes de menor jerarquía, salvo el referendo que encontró una regulación incompleta⁹ en el Código electoral de 1943.

Los tres propósitos antes mencionados tenían sus propios precedentes: en el caso del primero, influía el hecho de que la adelantada Ley Orgánica del Régimen Municipal, de 1908, había quedado sin garantías constitucionales que reforzaran su aplicación; el segundo tenía como antecedente la espuria reforma constitucional de 1928 –que había permitido la prórroga en el poder y la reelección ilegítima del dictador Gerardo Machado ese mismo año– y el tercero guardaba relación con lo anterior, ya que la reforma a la Constitución se había fraguado por una convención constituyente, sin legitimidad para realizar una reforma integral, ni facultades para declararse soberana y someter a los poderes constituidos (Álvarez Tabío, 1953).

Lo más relevante de las instituciones de democracia directa, en la Constitución de 1940, fue el amplio reconocimiento de las iniciativas ciudadanas. En este sentido, se incluyó la de ley, a instancia de diez mil ciudadanos, y la de reforma constitucional, que debía ser promovida por cien mil ciudadanos que supieran leer y escribir. También se debe destacar en este texto la previsión de varios supuestos en los que el referendo era obligatorio, así como la regulación de la revocatoria de mandato de tipo mixta,¹⁰ limitada a la instancia municipal. Sería en el municipio donde las instituciones de democracia directa encontrarían, supuestamente, un mayor espacio de realización, al poderse verificar una amplia tipología. Hasta donde se conoce, ninguna de estas instituciones fue puesta en práctica.

Como resultado del golpe de Estado, fraguado por Fulgencio Batista en 1952, nació la Ley Constitucional de ese mismo año, que estuvo en vigor hasta 1954, y restituyó la Constitución de 1940. Esta ley mantuvo algunas de las instituciones de democracia directa que regulaba el texto de 1940, pero suprimió aquellas que podían atentar contra el nuevo *statu quo* impuesto por la fuerza (Guzmán Hernández, 2015), de ahí que no se previeran la iniciativa popular de ley y de reforma constitucional, ni el referendo en esta última.

LAS INSTITUCIONES DE DEMOCRACIA DIRECTA EN LA CONSTITUCIÓN SOCIALISTA DE 1976

Antes de examinar la Constitución de 1976, se debe hacer referencia a la Ley fundamental del año 1959, primer texto constitucional después del triunfo de la Revolución cubana.

Esta ley, con carácter provisional, mantuvo las instituciones de democracia directa que reconoció el texto de 1940, pero proscribió aquellas instituciones que, por su finalidad, podían atentar contra el proceso político de consolidación del nuevo poder revolucionario; de ahí que no se regularan la iniciativa legislativa, la de reforma constitucional, ni el referendo.

La Constitución socialista de 1976 fue consecuente con el principio de soberanía popular que planteaba el artículo 4: «*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*».¹¹ También lo fue con dos de las manifestaciones del principio de democracia socialista –específicamente las previstas en los incisos b y c del artículo 66– que reconocían que «las masas populares controlan la actividad de los órganos estatales, de los diputados, de los delegados y de los funcionarios» y que «los elegidos tienen el deber de rendir cuenta de su actuación ante sus electores y estos tienen derecho a revocarlos cuando no justifican la confianza puesta en ellos». A partir de lo planteado anteriormente, la Constitución de 1976 previó el referendo a iniciativa de la Asamblea Nacional, la iniciativa legislativa de 10 000 ciudadanos, el referendo preceptivo para la reforma total de la Constitución o la modificación de contenidos especialmente protegidos, así como el derecho a la revocación de mandato, el cual se concretaba para los delegados a la Asamblea Municipal del Poder Popular (artículos 73 (u), 86 (g), 141 (2.º §) y 112 de la Constitución de la República y Ley de Tránsito Constitucional, 1976).

Desde los fundamentos constitucionales prescritos en el artículo 4 y en los incisos b y c del 66, así como del reconocimiento específico de las instituciones de democracia directa en el propio texto, se podría afirmar que la Constitución de 1976 fue más ambiciosa, al menos desde lo formal, que sus pares socialistas, de los cuales recibió una marcada influencia en otros contenidos. En el caso cubano, estas instituciones respondieron, en mayor medida, a un compromiso con la democracia socialista y con la configuración del poder popular, cuya experiencia en Matanzas, en 1974, antecede al texto, y en menor grado, a una tradición constitucional, que se contextualiza en la Carta Magna de 1940. La reforma constitucional en 1992 democratizó algunos contenidos de la Carta Magna.¹² Dos documentos partidistas sirvieron de precedente y fundamento a dicho proceso de democratización: el Acuerdo del Buró Político del Comité Central, en mayo de 1990 – que develó la necesidad de hallar vías para mejorar los mecanismos participativos y representativos en el ejercicio del poder popular–, y la «Resolución sobre el

perfeccionamiento de la organización y funcionamiento de los Órganos del Poder Popular» (Noguera, 2006).¹³ Para algunos autores (Delgado y Del Río, 2016, p. 61) los cambios que trajo consigo la reforma estuvieron «encaminados a propiciar la profundización democrática, ante la necesidad de hacer más representativas las instituciones estatales y buscar nuevas formas de participación».

No obstante, no se reguló una nueva institución de democracia directa, ni se amplió el alcance de las ya reguladas, solo se ampliaron sus fundamentos constitucionales, en la medida que el nuevo artículo 1 agregó la «república democrática» como una de las características del Estado, y el disfrute de la «libertad política» como uno de los fines del mismo. Por otro lado, el artículo 131 de la Constitución reformada en 1992 complementó el principio de soberanía popular al reconocer el derecho a intervenir y a participar en la dirección del Estado,¹⁴ en los siguientes términos:

Todos los ciudadanos, con capacidad legal para ello, tienen derecho a intervenir en la dirección del Estado, bien directamente o por intermedio de sus representantes elegidos para integrar los órganos del Poder Popular, y a participar, con ese propósito en la forma prevista en la ley, en elecciones periódicas y referendos populares, que serán de voto libre, igual y secreto. Cada elector tiene derecho a un solo voto.

El artículo 131 no reconoció el derecho a la participación política; su configuración tuvo un carácter limitado. Se desconocieron las prestaciones de las instituciones que reconocía el propio texto, con respecto al control y a la intervención en la toma de decisiones. Dicho artículo no fue consecuente con la previsión de la iniciativa legislativa popular, que pudo haberse relacionado con las elecciones periódicas y el referendo, ya que este tipo de iniciativa funciona como una manera indirecta y mediata de intervenir «en la dirección del Estado» (*Constitución de la República de Cuba*, 2019). Con la inclusión, hubiera sido necesario realizar otro ajuste al precepto: entender el voto, libre y secreto, como medio para que el ciudadano concrete su participación política y convierta su manifestación en decisión personal cuantificable, debido a las limitaciones propias de la iniciativa legislativa popular en Cuba.

La iniciativa legislativa de 10 000 ciudadanos, técnicamente, se ha configurado en Cuba como una iniciativa de agenda, ya que los ciudadanos solo alcanzan a proponer a la Asamblea Nacional un proyecto de ley para que esta considere, o no, someterla al resto

del procedimiento legislativo. En cambio, en la iniciativa legislativa popular, tal como se ha venido entendiendo para diferenciarla de la de agenda, al cumplirse con el número de promoventes que exige la ley, el proyecto debe tramitarse por el órgano legislativo, siguiendo el procedimiento establecido para ello, o incluso puede decidirse someter a referendo para que los ciudadanos decidan si este adopta o no forma de ley. Para Welp y Suárez (2017), la iniciativa de agenda, por su naturaleza, podría ser un mecanismo idóneo para trasladar las demandas ciudadanas y/o ampliar la agenda legislativa acercando legisladores y ciudadanía.

Con respecto a la iniciativa legislativa popular, los reglamentos de la Asamblea Nacional de 1977 y 1982 no regularon su procedimiento en normas especiales; de esta forma la institución quedó sometida a las mismas reglas que las iniciativas del resto de los sujetos facultados.¹⁵ El nuevo reglamento de 1996, a raíz de la reforma de 1992, y en el marco de un escenario político complejo, previó un grupo de requisitos solo para ella que la complejizaron y la hicieron inoperante –en particular, la recolecta de 10 000 firmas ante notario público para activar el mecanismo y la necesidad de consignar los resultados de las coordinaciones efectuadas con los órganos y organismos que debían cumplir y hacer cumplir las regulaciones propuestas.¹⁶ Con ello no se reforzó la finalidad democrática y empoderadora de la institución, al no regular un procedimiento que facilitase a la ciudadanía insertarse en el estatuto formativo de la ley.

Otro efecto de la reforma constitucional de 1992, para las instituciones de democracia directa, fue que la revocatoria de mandato pasó a regularse en una ley especial.¹⁷ Hasta ese momento, su procedimiento –que engloba tanto a la revocatoria popular de mandato como a otras «revocaciones» en las que no interviene la ciudadanía y que inexactamente han quedado reconocidas bajo la misma denominación–¹⁸ se había previsto en las leyes electorales (N.º 1305/1976 y N.º 37/1982). Paradójicamente, la Ley N.º 89/1999 aumentó a 25 % los electores que podían instar la revocación de los delegados municipales, cuando en las regulaciones anteriores se exigía solo el 20 %.¹⁹

Por su parte, el referendo –que solo podía ser iniciado «desde arriba» por la Asamblea Nacional (inciso u del artículo 75 de la Constitución de 1976, reformada en 1992)– con la nueva ley electoral (Ley N.º 72/1992), no experimentó giro alguno en su regulación, como resultado de la reforma constitucional. Se mantuvo la discutible definición de la institución, asociada a la ratificación de los ciudadanos de los proyectos de leyes de reforma constitucional, o de otros proyectos de disposiciones jurídicas que acordase la Asamblea.²⁰

En resumen, la Constitución socialista de 1976 reconoció diversas instituciones de democracia directa; sin embargo, las normas de desarrollo restaron virtualidad jurídica y política, al no poder fungir como instrumentos, en manos de la ciudadanía, para transformar la dinámica decisoria que se da en el marco de la representación política. En este mismo sentido, dichas instituciones terminaron siendo débilmente vinculantes, dependientes de las mediaciones de las estructuras estatales. Con la reforma constitucional de 1992, las modificaciones a la regulación de estas instituciones no tuvieron el efecto democratizador que podía deducirse, pues se evitó que estas fueran empleadas por los ciudadanos para contraponer intereses.

Solo en la revocatoria popular de mandato a los delegados municipales que no ostentaran la doble representación –o sea, que no fueran, además, delegados a la Asamblea Provincial, diputados o miembros del Consejo de Estado– la ciudadanía pudo disponer de los extremos principales del procedimiento, es decir, instar y decidir el mecanismo sin mediaciones de los órganos del Estado, para llegar al objetivo propuesto y cumplir así la finalidad democrática de la institución.

LAS INSTITUCIONES DE DEMOCRACIA DIRECTA CON LA REFORMA A LA CONSTITUCIÓN EN 2019

El último *boom* constitucional de la democracia directa en América Latina ocurrió a partir de la última década del siglo pasado y la primera del presente. La mayoría de las nuevas constituciones, o de las reformas parciales que se hicieron a otras, no solo ampliaron el número de instituciones de democracia directa, así como su espectro o radio de acción, sino que, en algunos casos, se aseguraron constitucionalmente algunos requisitos y elementos de su procedimiento. Las constituciones de Colombia (1991), Ecuador (1998; 2008), Venezuela (1999), República Dominicana (2005) y Bolivia (2009) son ejemplo de lo expresado anteriormente. La reforma parcial a la constitución peruana de 1993 también impactó en las instituciones de democracia directa.

A excepción de la revocatoria de mandato contra los delegados municipales, cuyo uso decreció progresivamente (Guzmán Hernández, 2015), entre los años 1992 y 2019 la puesta en práctica de las instituciones de la democracia directa en Cuba fue casi nula, al constatarse únicamente el intento por transformar una iniciativa de reforma constitucional

en una iniciativa legislativa popular, en lo que se conoció como el Proyecto Varela, en 2002.

La reforma constitucional de 2019 no tomó exactamente el mismo camino que las de los textos latinoamericanos –acaecidas entre 1991 y 2008. Si bien reconoció nuevos mecanismos de participación, y amplió otros que se encontraban regulados, no aseguró, a un rango constitucional, determinados presupuestos que son necesarios para sortear las principales limitaciones de esas vías de participación que, hasta este momento, han venido produciendo las leyes de desarrollo en Cuba.

Como cuestiones positivas para las instituciones de democracia directa, que resultan de la reforma de 2019, están: la inclusión de la iniciativa de 50 000 ciudadanos para reformar la Constitución (art. 277, inciso f); el reconocimiento del plebiscito (art. 201) como otra vía para consultar a la ciudadanía, junto al referendo, al cual se le amplía, explícitamente,²¹ su radio de acción, y a la consulta popular –este último mecanismo, propio de la democracia deliberativa que, con la reforma, se extiende al nivel municipal (art. 200, inciso a). Desde otro punto de vista, otro paso de avance fue el reconocimiento del Consejo Electoral Nacional como órgano permanente con rango constitucional (art. 211, § 1.º). Este órgano tendrá la finalidad de rectorar los «principales» procesos de participación democrática, como son las elecciones, las consultas populares, los plebiscitos y los referendos, así como garantizar que estos se den bajo los principios de confiabilidad, transparencia, celeridad, publicidad, autenticidad e imparcialidad (art. 211, § 3.º).

En lo que respecta a la sistemática constitucional, el artículo 80 supera a su congénere – el 131 del texto de 1976 reformado– e integra los diferentes medios de participación política que configuran el «derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder del Estado».²² Esta regulación –novedosa en el marco del constitucionalismo socialista– está a tono con las Cartas Magnas modernas que apuestan por un modelo participativo, tal como se constata en algunas constituciones andinas que propugnan una democracia participativa. El artículo 80, junto al principio democrático del artículo 1 y al de soberanía popular del artículo 3, conforma lo que se podría denominar «el núcleo normativo-constitucional de la democracia participativa».²³

No obstante, la reforma constitucional de 2019 no saldó viejas deudas con respecto al reconocimiento de las instituciones de democracia directa. En cambio, generó expectativas, al hacer depender la calidad democrática de algunas de estas instituciones

(compromiso real con el empoderamiento ciudadano) del alcance, el procedimiento y los requisitos que preverían las leyes de desarrollo para su puesta en práctica.

Dentro de las deudas destaca, una vez más, el hecho de que no se reguló la iniciativa popular de referendo con sus diferentes efectos, a tono con las previsiones que existen en el área. Se está haciendo referencia a los modelos constitucionales que apuestan por una democracia participativa, como son los casos de las constituciones de Colombia (1991), Venezuela (1999), Ecuador (2008) y Bolivia (2009). Otros textos que no propugnan una democracia participativa y regulan este importante mecanismo participativo, son los de Italia (1948), Nueva Zelanda (1987) e Irlanda (1937).

Respecto a la iniciativa popular de referendo, llama la atención que los actores con iniciativas de ley y de reforma constitucional, al amparo de los artículos 164 y 227 de la Constitución, la pueden utilizar para que la Asamblea Nacional convoque a referendo, plebiscito y consulta popular, según el artículo 214 de la LOFANCE. Se exceptúan de esta lógica el Consejo de Gobierno del Tribunal Supremo Popular, la Fiscalía General, la Contraloría General y el Consejo Nacional Electoral ya que, por razón de legitimidad, no pueden promover la iniciativa de reforma constitucional, el referendo, ni el plebiscito.

También se exceptúan las comisiones permanentes de la Asamblea Nacional, que tampoco pueden interesar la activación de la iniciativa legislativa, ni la de reforma constitucional. En este último caso, no es necesario, toda vez que estas comisiones se encuentran representadas por los diputados que sí tienen esa atribución. La última excepción son los ciudadanos, cuya exclusión no encuentra fundamentos jurídicos, y se rompe con ello la lógica democrática de regulación de la institución.

Este mecanismo participativo tributa al control y a la conformación de la decisión política; con su exclusión se rompió lo que podría denominarse «el paralelismo de las formas participativas». A través de este paralelismo se defiende que la regulación de las iniciativas que tienen como objeto a las decisiones políticas sitúe coherentemente los órdenes de legitimidad de los sujetos constitucionales y los permisos que se les conceda para activar este tipo de mecanismo participativo. La iniciativa de referendo pudo fijarse en 30 000 electores, para ser consecuente con los 10 000 de la iniciativa de ley y los 50 000 que se requiere para promover la reforma constitucional.

Ninguna modalidad del referendo se previó para el municipio, en contra del reforzamiento de su autonomía y la potenciación del carácter democrático-participativo que evidencian los artículos 192 y 200 de la Constitución de 2019. El texto vigente desechó todos los avances que había tenido la configuración del referendo en la Constitución de 1940,

salvando las diferencias entre la concepción del municipio republicano y el revolucionario.

Una de las expectativas más relevantes es la necesidad de que la ley de desarrollo de la revocatoria de mandato –prevista para julio de 2020, a partir del Acuerdo IX-49, del Cronograma Legislativo para la actual Legislatura– sea consecuente con la teoría más arraigada que define la finalidad democrática de esta institución. En el contexto cubano, dicha finalidad debe concretarse en que los electores puedan terminar el mandato que concedieron al representante mediante la elección, ya sea por no estar de acuerdo con su gestión o por actos de corrupción, antes de que finalice el término previsto constitucionalmente (definiciones afines se pueden encontrar en García-Pelayo, 1961; Domínguez Nassar, 1973; Nohlen, 2006).

La revocatoria de mandato tiene una esencia popular y, por lo tanto, requiere la intervención de los ciudadanos, al menos en una de sus fases.²⁴ En Cuba, la revocatoria de mandato se ha utilizado para remover a determinados delegados municipales,²⁵ que han sido electos popularmente, como a otros representantes que, si bien han sido elegidos, el cuerpo electoral no lo ha hecho directamente. En aquellos casos en los que se ha prescindido totalmente de la ciudadanía, la revocatoria de mandato ha terminado siendo un mecanismo de control horizontal, con lo cual ha terminado desnaturalizándola como institución de democracia directa.

Esta patología se viene presentando desde las primeras regulaciones de la revocatoria en las leyes electorales (Título VII de las leyes electorales N.º 1305/1976 y N.º 37/1982).

Aun cuando, con la reforma de 1992, se democratizara la elección de cargos públicos –al permitirse que los diputados y delegados provinciales que fueran elegidos por los delegados municipales, lo fueran por el pueblo directamente– la ley especial de revocación de 1999, aún vigente, tampoco la superó, y no fue consecuente incluso con el principio «revoca quien elige».

La Constitución de 2019 no blindó democráticamente la institución, en el sentido de pautar quiénes podían ser los revocables por el pueblo y qué porcentaje de electores se requiere para promover la revocatoria, sin embargo, apostó por una remisión legislativa homogénea, en el caso de los delegados municipales y los diputados a la Asamblea Nacional (art. 116 y 196). Esta forma de remisión, que repite la nueva Ley electoral N.º 127/2019,²⁶ podría dar lugar a que en las modificaciones que se hagan a la ley de revocación vigente, se prevea que tanto los delegados municipales como los diputados a

la Asamblea Nacional puedan ser revocados directamente por los electores, para ser coherente con el principio «revoca quien elige».

Una segunda expectativa –ya resuelta– estaba relacionada con los requisitos y el procedimiento de la iniciativa legislativa popular y, por extensión, con la iniciativa ciudadana de reforma constitucional, que se vuelve a regular en Cuba con la reforma de 2019, después de su primer reconocimiento en el texto de 1940. La Constitución actual mantuvo la misma formulación que su predecesor, al dejar la primera de esas iniciativas en manos de 10 000 ciudadanos,²⁷ sin establecer ningún otro requisito para su puesta en práctica. La recién aprobada LOFANCE derogó al Reglamento de la Asamblea Nacional del Poder Popular de 1995, que hasta la fecha había regulado el alcance, los requisitos y el procedimiento de la iniciativa legislativa popular.

La LOFANCE eliminó el requisito de la firma de los 10 000 suscriptores de la iniciativa legislativa popular ante notario público,²⁸ que obstaculizaba su puesta en práctica; ahora solo es necesario que los solicitantes acrediten la condición de electores, lo que deberá ser validado por el Consejo Electoral Nacional (art. 118, LOFANCE, 2020). Además, simplificó la fundamentación, al descartar algunos aspectos que resultaban innecesarios para una iniciativa de este tipo,²⁹ que en el caso cubano ha sido de tipo formulada,³⁰ al amparo del texto vigente y del anterior. En relación con la iniciativa popular de 50 000 ciudadanos para modificar la Constitución (art. 227, inciso f), la LOFANCE mantiene, en esencia, la misma reglamentación que la iniciativa popular de ley, aunque vale destacar que simplifica la fundamentación de la propuesta (art. 246).

Otras dos instituciones de democracia directa que la Constitución reconoció, y se configuraron en las leyes de desarrollo, son el referendo y el plebiscito; este último no tiene precedente en Cuba, al menos su reconocimiento. Antes del referendo de la reforma constitucional en 2019, el único que se había realizado en Cuba había sido en 1976, para aprobar el proyecto de la Constitución, el cual no se encontraba previsto legalmente; de ahí que para algunos tuviese naturaleza plebiscitaria (De Vergottini, 2009) –teniendo en cuenta que el término plebiscito se ha empleado para indicar una votación popular que sea convocada por las instancias de poder (Altman, 2011) y en eventos políticos excepcionales, no previstos constitucionalmente (Bobbio *et al.*, 1983).

La LOFANCE reproduce la regulación que la nueva Ley electoral anticipa con respecto a la finalidad y alcance de ambas figuras (art. 256 y 257, Ley electoral N.º 127/2019). Al definirse para qué podrá emplearse una institución u otra, se acoge la diferencia teórica que la doctrina constitucional ha utilizado para distinguirlas, sobre la base de la naturaleza

del tema de la consulta; en este sentido, en un primer momento, se enfatizó en la esencia jurídica o política de la materia sometida a consulta, para distinguir el referendo del plebiscito (García-Pelayo, 1961).

En los límites de las leyes de desarrollo, el radio de acción del referendo es más amplio que el del plebiscito; con el primero se pueden ratificar, aprobar, modificar o derogar disposiciones jurídicas, así como ratificar la reforma constitucional (art. 218, LOFANCE, 2020); mientras el segundo solo puede utilizarse para aprobar, o no, un acto o medida política o de gobierno relevante para la sociedad (art. 223, LOFANCE, 2020). A partir de la regulación de estas dos figuras, se derivan varias interrogantes: ¿cuándo se utiliza el referendo para aprobar y cuándo para ratificar?; ¿qué trascendencia tiene uno u otro para la disposición jurídica?; ¿cómo entender la formulación del plebiscito, cuando se refiere a «acto o medida política o de gobierno» como aquello susceptible de ser plebiscitado?

El referendo es la clásica institución de democracia directa. Mediante él se consulta al cuerpo electoral sobre una decisión política en forma de ley o susceptible de convertirse en esta. La decisión que adopte el soberano debe ser vinculante. Existen dos tipos de referendo: los que se usan para reforzar la legitimidad democrática de una decisión adoptada por los parlamentarios mediante una apelación directa al cuerpo electoral, y aquellos que dejan determinada decisión a este último (García Guerrero, 2017).

En el caso cubano, el referendo ratificatorio tiene precedentes mediatos en la definición de «referendo» que se dio en las leyes electorales y en la Constitución de 1976.³¹ La primera ley electoral (N.º 1305/1976), después de aprobada la Carta Magna de ese año, distinguió la intervención del cuerpo electoral para ratificar los proyectos de Constitución, de la aprobación de otros proyectos de disposiciones jurídicas; mientras que, en las dos últimas leyes electorales (N.º 37/1982 y N.º 72/1992), se previó la ratificación para ambos casos.³² Por su parte, el Anteproyecto de la Constitución de 2019 tomó otro rumbo y definió el referendo consecuentemente con la teoría de la institución.³³

La figura del referendo de ratificación es controvertida, desde el punto de vista semántico, en la medida que ratificar es «aprobar o confirmar actos, palabras o escritos dándolos por valederos y ciertos» (Real Academia, 2019). Respecto a la diferencia entre el referendo de aprobación y de ratificación, podría pensarse en dos variantes: la primera es que el empleo de uno u otro dependerá de la pregunta que se formule en la boleta, a partir del efecto político que se pretenda con el resultado, pues los efectos jurídicos serán los mismos; en relación con este argumento, se debe tener en cuenta que en el último

referendo la pregunta de la boleta fue «¿Ratifica usted la nueva Constitución de la República?» (Asamblea Nacional del Poder Popular, 2019).

El uso de «nueva Constitución» en lugar de «proyecto de Constitución», en la pregunta de la boleta, pudo generar confusión respecto al papel que debe desempeñar el referendo de ratificación. Se puede llegar a entender este como un acto formal, sin un posible efecto invalidante del proyecto, que se somete a votación popular, en caso de computarse más votos en contra que a favor. A lo anterior súmese que el uso que hizo la prensa, y algunas autoridades estatales, de los términos anteproyecto, proyecto y Constitución, cuando esta aún no había sido ratificada (aprobada) por el pueblo en el referendo, fue inconsecuente con la teoría del procedimiento legislativo y de la reforma constitucional.

El otro aspecto a tener en cuenta para diferenciar el referendo aprobatorio y el de ratificación sería el momento en que se apelaría a uno o a otro dentro del procedimiento legislativo, ya que en ambos se someten proyectos de disposiciones jurídicas a consulta popular. En el referendo aprobatorio se consulta al cuerpo electoral, y la aprobación por parte de este tiene el mismo efecto que si lo hubiese aprobado o rechazado el órgano legislativo, en correspondencia con el resultado. La decisión del soberano sustituye a la que se tomaría en el marco de la lógica de la representación política.

En el referendo de ratificación, el órgano deberá aprobar el proyecto antes de someterlo a la votación popular; en este último caso, ambas aprobaciones se integran a la fase constitutiva de la ley. La aprobación previa del órgano del proyecto es requisito *sine qua non* de la convocatoria al referendo de ratificación. En el referendo aprobatorio, la fase de aprobación, dentro del procedimiento legislativo, es simple y se integra por la consulta popular. En el ratificatorio, esta fase es compleja, a la vez que se integra por una votación dentro del órgano y por una votación popular; un resultado adverso en cualquiera de las dos impide la promulgación de la disposición jurídica.

El referendo de ratificación puede tener diversas razones: podría ser una votación cerrada en el órgano parlamentario, la necesidad de dar un mensaje a la comunidad internacional acerca de una decisión que pueda servir a una campaña de descrédito político, o un conflicto entre quien ha tenido la iniciativa legislativa y otro órgano estatal legitimado para convocar este tipo de referendo. En este último supuesto, la convocatoria a un referendo de ratificación pasa por la aprobación de la Asamblea Nacional (art. 135, LOFANCE). Se convocaría a un referendo de ratificación en busca de un *plus* de legitimidad, o como una especie de instrumento de arbitraje en manos del soberano. Al margen de las diferencias señaladas, en ambos tipos de referendo, el resultado tiene

efectos vinculantes; por ende, la aprobación o ratificación del proyecto de la disposición jurídica significará que esta puede ser refrendada por el presidente de la República (art. 128, inciso d, *Constitución de la República de Cuba*, 2019; art. 151.1 de la LOFANCE, 2020) o, de tener un resultado adverso, que el proyecto ha quedado trunco, sin validez jurídica. Una de las leyes que se deberá someter a la lógica de un referendo de ratificación, cualquiera fuese su interpretación, es el Código de Familia, por la presencia de uno de los temas más polémicos dentro de la sociedad cubana que es el matrimonio *gay* o igualitario. Parte de la lógica anterior, respecto al referendo de ratificación, es válida para la reforma constitucional, a excepción de aquellos supuestos en que la Constitución establece que este sea de carácter preceptivo u obligatorio (art. 228), al margen de que cualquier propuesta de reforma constitucional, a iniciativa de algunos de los legitimados por el artículo 227, será precedida por la aprobación de la Asamblea Nacional, órgano que conserva la potestad constituyente y de reforma del magno texto (art. 103 y 108, inciso a).

La previsión del referendo constitucional de tipo ratificatorio limita la capacidad decisoria del soberano, ya que, en el supuesto de una iniciativa popular de reforma constitucional, al amparo del inciso f del artículo 227, la Asamblea Nacional no puede convocar directamente a un referendo aprobatorio, sin haberla votado previamente.

Ya se trate de una u otra de las variantes anteriormente explicadas, debió prescindirse del referendo con efecto ratificatorio. Su previsión parece fundada más bien en criterios de oportunidad y racionalidad política, que en la posibilidad y necesidad de manifestación de la opinión de los ciudadanos en las urnas, máxime si se tiene en cuenta que estos no pueden instar el referendo.

A partir de que, con el referendo, los ciudadanos con derecho electoral, mediante el voto libre, igual, directo y secreto, expresan si ratifican, aprueban, modifican o derogan determinada disposición jurídica (art. 218, LOFANCE), debe entenderse que los referendos con efectos aprobatorio y ratificatorio están destinados para proyectos de disposiciones jurídicas, mientras que aquellos con efectos modificativo y derogatorio tendrán como objeto disposiciones jurídicas vigentes. El derogatorio comprende tanto a una parte de la disposición jurídica como a la totalidad de esta (abrogación).

En cuanto al plebiscito, en el artículo 223 de la LOFANCE, se emplea el elemento normativo «acto o medida política o de gobierno de relevancia para la sociedad», que dificulta el alcance del precepto y del cual se derivan varias interpretaciones. La primera es que el legislador tal vez utilizó este elemento para significar lo que –en el marco del

Derecho Público, en particular del Derecho Administrativo– se conoce como «los actos políticos de gobierno».

Los actos políticos de gobierno se derivan de las atribuciones que se relacionan directamente con la función política que cumplen determinados órganos. Tradicionalmente, se ha considerado que no son susceptibles de un control de la jurisdicción administrativa, aunque no han quedado eximidos del control jurisdiccional de constitucionalidad. Al margen de esta última nota, algunos de estos actos pueden ser sometidos a plebiscito, con el objetivo de que los ciudadanos los aprueben o no. La convocatoria a esta especie de votación popular puede ser una vía para legitimar la decisión, cuando el mismo órgano estatal que lo produjo, es el que interesa a la Asamblea Nacional que esta convoque a plebiscito (arts. 212 y 213, LOFANCE, 2020).

Algunos ejemplos de actos de gobierno se pueden identificar en el artículo 657 de la Ley de Procedimiento Civil, Administrativo, Laboral y Económico (LPCALE), aunque sin referencia explícita a esta categoría (Marcheco Acuña, 2017). En el marco de la Constitución vigente los podemos identificar con algunas atribuciones del Consejo de Ministros y del Primer Ministro, que son típicas estructuras de gobierno; también con atribuciones de la Asamblea Nacional del Poder Popular, el Consejo de Estado y del Presidente de la República.³⁴

Una segunda interpretación sería que el legislador trató de distinguir determinadas decisiones que pudieran tomar la Asamblea Nacional, el Consejo de Estado o el Presidente de la República, siempre que tengan una connotación política; por ejemplo, el acuerdo de la Asamblea Nacional que acogió a los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución. No obstante, hasta donde se conoce, la utilización de la expresión «medida política» es imprecisa técnicamente, sin eco en la teoría, ni en la legislación cubana precedente.

La última interpretación se relacionaría con el proceso de democratización del Partido Comunista de Cuba. Una de las modificaciones que sufrió el artículo 5 destaca que el Partido está «sustentado en su carácter democrático y la permanente vinculación con el pueblo» (*Constitución de la República de Cuba*, 2019); este es uno de los «Por cuanto» de la LOFANCE. A partir de estas razones, podría sostenerse que las medidas políticas a las que se refiere el artículo que regula el alcance del plebiscito, hacen referencia a determinadas decisiones partidistas que afecten intereses nacionales y puedan ser acogidas por los órganos decisores.

La norma es clara al establecer que los actos o medidas deberán tener relevancia para la sociedad. A partir de que es un plebiscito nacional, habrá que entender que recaerá sobre aquellos actos o medidas que impliquen intereses generales de la nación.

CONCLUSIONES

La reforma constitucional de 2019 significó un paso de avance más hacia la democratización de las instituciones de democracia directa, si se compara con la reforma constitucional de 1992, en la medida que se reconocieron nuevos instrumentos democráticos, como la iniciativa de reforma constitucional y el plebiscito. Además, se logró una mejor sistemática de los mismos, bajo el reconocimiento del derecho a la participación política, en el artículo 80, y se ampliaron los fundamentos constitucionales de la participación directa de los ciudadanos. Por otro lado, se institucionalizó con rango constitucional el Consejo Electoral Nacional, el cual deberá rectorar la organización y puesta en práctica de muchas de estas instituciones.

En materia de regulación de las instituciones de democracia directa, la reforma de 2019 pudo tener en cuenta la impronta que en este aspecto habían marcado las reformas constitucionales en América Latina, en particular las de los países andinos. En relación con esto, a partir de la reforma se pudieron asegurar, en la propia Constitución, determinados requisitos de algunas instituciones que reafirmaran su finalidad democrática y el empoderamiento ciudadano. Respecto al Consejo Nacional Electoral, el artículo 211 de la Constitución lo sustrae de la organización, dirección y supervisión de los procesos de revocatoria de mandato, lo que la puede condenar a una dinámica poco formal, que termine marginando una serie de principios y garantías que una institución de este tipo requiere.

Una vez más se dispersó la regulación de las instituciones de democracia directa y del resto de los instrumentos participativos en diferentes leyes. Con la reforma constitucional de 2019, hubiese sido pertinente regular una ley de participación, a tono con la pluralidad de instituciones que se reconocen en Cuba, y con la apuesta por la participación que se hace desde el diseño constitucional. En este sentido, también sería coherente con un poder popular que se propugna y con la propia esencia de la democracia socialista. En América

Latina, los ordenamientos de Brasil, Colombia, Perú, Nicaragua, Bolivia, Ecuador y Honduras cuentan con ley de participación, y emplean otra variante que ha sido regular las instituciones participativas en leyes especiales (Lissidini, 2014).

Hasta el momento, la Ley electoral y la LOFANCE son las normas de desarrollo que han regulado el procedimiento y los requisitos de las instituciones de democracia directa, reconocidas en la Constitución de 2019; queda aún pendiente la nueva ley para la revocatoria de mandato. La reforma constitucional de 2019 y las normas de desarrollo no fortalecieron las instituciones de democracia directa, en el sentido de que los ciudadanos puedan disponer de estas, no solo para instarlas o promoverlas ante las autoridades pertinentes, sino también para asegurar el desenlace de sus intereses en las urnas, como resultado de su activación.

En este sentido, la iniciativa legislativa popular continúa siendo una iniciativa de agenda, los ciudadanos pueden interesar que se regule determinado asunto en ley, pero sigue quedando a la valoración de la Asamblea Nacional, si lo considera pertinente o no, lo que puede interferir con los intereses ciudadanos. No se reconoció la iniciativa ciudadana de referendo que, por su lógica concepción, tiene un desenlace directo en las urnas; esta continúa siendo una institución que se «activa» desde arriba, o sea, por la Asamblea Nacional, como en el texto de 1976.

Salvo la revocatoria de mandato –que ya se encontraba prevista y regulada– no se reconocieron nuevas instituciones de democracia directa para el municipio, aunque sí se aumentaron los instrumentos participativos. Hubiese sido útil tener en cuenta la referencia de la Constitución de 1940, en cuanto a la previsión de estas instituciones para el nivel local, para reforzar la autonomía del municipio y el carácter democrático de su diseño. En sentido general, la Constitución de 2019 y las leyes de desarrollo apostaron por las mediaciones entre los ciudadanos y la decisión soberana. Quedará en manos de los órganos legitimados del Estado, o de las organizaciones sociales y de masas que, con la reforma constitucional del 2019, las instituciones de democracia directa tengan más vida en la realidad política del país que en la Constitución y en las leyes.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALTMAN, DAVID (2005): «Democracia directa en el continente americano:

¿autolegitimación gubernamental o censura ciudadana?», *Política y Gobierno*, vol. XII, n.º 2, CIDE, pp. 203-232.

- ALTMAN, DAVID (2011): *Direct Democracy Worldwide*, Cambridge University Press: Cambridge y Nueva York.
- ÁLVAREZ TABÍO, FERNANDO (1953): *Evolución constitucional de Cuba (1928-1940)*, Talleres Gráficos, La Habana.
- ASAMBLEA NACIONAL DEL PODER POPULAR (2019): «Aprueban diputados cubanos nueva Constitución de la República», <<http://www.parlamentocubano.gob.cu/index.php/aprueban-diputados-cubanosnueva-constitucion-de-la-republica/>> [23-10-2019].
- BOBBIO, NORBERTO *et al.* (1983): *Dizionario di politica*, Unione Tipograficco-Editrice Torinese, Torino.
- Constitución de la República de Cuba* (1940), *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, n.º 464, 8 de julio de 1940.
- Constitución de la República de Cuba* (1976): *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, n.º 2, Extraordinaria, 24 de febrero de 1976.
- Constitución de la República de Cuba* (2019): *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, n.º 5, Extraordinaria, 10 de abril del 2019.
- DE VERGOTTINI, GIUSEPPE (2009): *Derecho constitucional comparado*, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México.
- DELGADO, YANELIS; MIRTA ARELY DEL RÍO (2016): «La democracia socialista en la Constitución de la República de 1976», en ANDRY MATILLA CORREA (coord.), *La Constitución cubana de 1976: cuarenta años de vigencia*, Editorial UNIJURIS, La Habana.
- DOMÍNGUEZ NASSAR, JORGE (1973): *El Estado y sus instituciones*, Ediciones de la Dirección de Cultura, Valencia-Universidad de Carabobo.
- GARCÍA GUERRERO, JOSÉ LUIS (2017): «Teorías de la representación política, democracia directa y partidos políticos», en DIEGO LÓPEZ GARRIDO; MARCOS FRANCISCO MASSÓ GARROTE Y LUCIO PEGORARO (dirs.), *Derecho Constitucional Comparado*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- GARCÍA-PELAYO ALONSO, MANUEL (1961): *Derecho constitucional comparado*, Manuales de la Revista de Occidente, Madrid.

- GUZMÁN HERNÁNDEZ, TEODORO YAN (2015): «Los mecanismos de democracia directa en Cuba: diseño normativo y práctica. Perfiles Latinoamericanos», vol. 25, n.º 50, FLACSO, México, pp. 103-127.
- «Ley de Organización y Funcionamiento de la Asamblea Nacional y del Consejo de Estado» (LOFANCE) (2020): *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, Extraordinaria, n.º 6, 16 de enero de 2020.
- LISSIDINI, ALICIA (2014): *Democracia directa en América Latina: avances, contradicciones y desafíos*, <http://nuso.org/media/documents/Articulo_ALICIA_LISSIDINI.pdf> [23-12019].
- MARCHECO ACUÑA, BENJAMÍN (2017): *Fundamentos de la Justicia administrativa*, Edición UNIURIS, La Habana.
- NOGUERA, ALBERT (2006): «La participación popular en Cuba. Análisis jurídico y propuestas dentro del contexto cubano para su perfeccionamiento», *Foro Internacional* 185, México, pp. 493-512.
- NOHLEN, DIETER (2006): *Diccionario de Ciencia política*, Porrúa, México.
- «Proyecto de Constitución de la República de Cuba» (2019), <<http://www.parlamentocubano.cu/wp-content/uploads/TabloideConstituci%C3%B3n.pdf>> [5-12-2019].
- REAL ACADEMIA (2019): *Diccionario de la Real Academia*, <<https://dle.rae.es/ratificar?m=form>> [10-12-2019].
- «Reglamento de la Asamblea Nacional del Poder Popular» (1996), *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, n.º 48, Ordinaria, 27 de diciembre de 1996.
- SANTOS, RAFAEL (1946): *Código electoral*, Editorial LEX, La Habana.
- VEGA VEGA, JUAN (1997): *Cuba, su historia constitucional. Comentarios a la Constitución cubana reformada en 1992*, Endymion, Madrid.
- WELP, YANINA; ORESTES SUÁREZ (2017): «Cambio y cumbia. Análisis de la iniciativa de agenda en América Latina», *Revista Boliviana de Ciencia Política*, pp. 79-107.
- WELP, YANINA; UWE SERDÜLT (2011): «¿Jaque a la representación? Análisis de la revocatoria de mandato en los gobiernos locales de América Latina», en YANINA

WELP Y LAURENCE WHITEHEAD (comps.): *Caleidoscopio de la innovación democrática en América Latina*, México.

WHITEHEAD, LAURENCE (2011): «Un concepto de democratización reanimado: la metáfora biológica», *Revista SAAP*, vol. 5, n.º 2, noviembre, pp. 401-419.

Notas aclaratorias

1. «Art. 68. Los órganos del Estado se integran y desarrollan su actividad sobre la base de los principios de la democracia socialista que se expresa en las reglas siguientes: [...] 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 cuentas de su actuación y pueden ser revocados de sus cargos en cualquier momento» (*Constitución de la República de Cuba*, 1976).
2. Aunque indistintamente se usarán los términos «mecanismos» e «instituciones», vale acotar que el primero es más común en la teoría política y el segundo es más compatible con el Derecho constitucional; no obstante, el uso del término «mecanismo» es un ejemplo más de lo que Whitehead (2011, p. 401) denomina «la colonización de las ciencias sociales por las metáforas mecánicas».
3. Con esta definición se acoge una postura amplia respecto al alcance de los mecanismos o instituciones de democracia directa, similar a la que emplea Yanina Welp y Uwe Serdült (2011).
4. Determinadas definiciones de la democracia directa exceptúan a la revocatoria de mandato por no ser una institución que tenga como objeto la esfera decisoria de la representación política, por ejemplo, Altman (2005) entiende a la democracia directa como «un grupo de mecanismos que permite a los ciudadanos decidir sobre materias específicas directamente en las urnas [...] son un medio de decisión política por medio del sufragio universal y directo» (p. 204).
5. Se está aludiendo al referendo aprobatorio de la Constitución de 1976, que no estaba previsto en la Ley fundamental de 1959; al intento de iniciativa legislativa popular del 2002, conocida como el Proyecto Varela, que camuflaba una iniciativa popular de reforma constitucional, y al referendo aprobatorio de la Constitución del 2019.
6. Algunas prácticas de la consulta popular pueden encontrarse en Noguera (2006) y, más recientemente, se ha utilizado este mecanismo para los proyectos de los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución en 2011, del Código de Trabajo en 2013 y de reforma de la Constitución en 2019.
7. Como se verá, la ley electoral y las normas reglamentarias de los órganos legislativos, tradicionalmente, han complementado a la Constitución, con respecto a la regulación del procedimiento y los requisitos de las instituciones participativas. En Cuba ha faltado una ley que elimine la dispersión regulatoria de las diferentes vías de participación ciudadana que han reconocido los textos constitucionales.
8. Véanse art. 135 (f) (iniciativa legislativa popular); art. 210 (iniciativa popular de referendo para la segregación de parte de un Término municipal); art. 219 (b) (referendo por contrataciones que movilicen el crédito municipal y obliguen a crear nuevos impuestos para cumplir con las obligaciones generadas por estas); inciso c) (iniciativa popular de acuerdo al Ayuntamiento o a la Comisión); inciso d) (revocatoria mixta de mandato); art. 223 (iniciativa para darse una Carta municipal); art. 242 (c) (referendo por contrataciones que movilicen el crédito provincial y obliguen a crear nuevos impuestos para cumplir con las obligaciones generadas por estas); art. 285 (a) y 286 (iniciativa popular de reforma constitucional y referendo preceptivo cuando la reforma implique una reelección prohibida constitucionalmente o la continuidad en el cargo de un funcionario por más tiempo que el previsto) (*Constitución de la República de Cuba*, 1940).

9. La regulación del referendo en el Código electoral fue deficiente, ya que se limitó a cuestiones organizativas, relacionadas con el momento de la convocatoria, el contenido de la boleta, la implicación del Tribunal Superior y de las Juntas municipales y provinciales electorales (Santos, 1946).
10. La revocatoria de tipo mixta es aquella en la que los ciudadanos solicitan la revocación y la decisión queda en manos del órgano al cual pertenece el funcionario o representante, o el órgano solicita la revocación y los ciudadanos legitimados deciden. En el caso de la Constitución de 1940, una fracción del cuerpo electoral solo podía solicitar la revocación de los gobernantes locales (art. 219 (d), Ley N.º 1) (*Constitución de la República de Cuba*, 1940).
11. El resaltado es añadido.
12. Los principales cambios fueron: la regulación del voto directo y secreto para elegir a los diputados a la Asamblea Nacional (art. 71) y a los delegados a las asambleas provinciales (artículo 135, 2do.º); la constitución de los consejos populares, (art. 104), que se desarrollaron posteriormente a través de la Ley N.º 91 «Ley de los Consejos Populares», y la eliminación de los comités ejecutivos de las asambleas municipales y provinciales del Poder Popular y la creación de los consejos administrativos.
13. El propio Noguera también refiere en este trabajo al Acuerdo III-112 de la Asamblea Nacional del Poder Popular, de julio de 1990, que encomendó al presidente de la misma la organización y ejecución de un estudio y análisis acerca de la vida y funcionamiento de los Órganos Municipales del Poder Popular.
14. Todas estas cuestiones terminaron siendo más de la discursiva constitucional, ante la ausencia de interpretaciones de sus normas o del ejercicio del control constitucional de tipo político.
15. Véanse los reglamentos de la Asamblea Nacional del Poder Popular en la *Gaceta Oficial de la República de Cuba* n.º 23, Ordinaria, de 20 de julio de 1977, y en la *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, Ordinaria, de 30 de agosto de 1982, en ambas los artículos del 67-91.
16. Artículo 63, N.º 6, Reglamento de la Asamblea Nacional del Poder Popular de 1996. Véanse además los arts. 6266, en especial el art. 64.
17. Siete años después de la reforma constitucional de 1992, se aprueba la Ley N.º 89 «De la revocación del mandato de los elegidos a los órganos del Poder Popular».
18. Según el artículo 3, de la Ley N.º 72, se les puede revocar el mandato a los delegados a las Asambleas Municipales, delegados a las Asambleas Provinciales, diputados a la Asamblea Nacional, presidente y vicepresidentes de las asambleas municipales, provinciales y nacional; de esta última, además, a su secretario y, por último, a los miembros del Consejo de Estado. Los ciudadanos solo participan en la revocación de los delegados municipales.
19. Compárense los arts. 106 (b), de la Ley N.º 1305 «Ley Electoral», y 135 (b), de la Ley N.º 37 «Ley electoral», con el 18 de la Ley N.º 89 «De la revocación del mandato de los elegidos a los órganos del Poder Popular».
20. Véase el último párrafo del artículo 137 de la *Constitución de la República de Cuba*, 1976 (reformada en 1992) y el artículo 162 de la Ley N.º 72 «Ley electoral», 1992.
21. La Constitución de 1976 y las leyes electorales que regularon el referendo no especificaron sus modalidades o finalidades.
22. En este artículo se relacionan los diferentes medios de participación política que ahora tiene el ciudadano cubano. Incluso, en uno de sus incisos, se abre a otras formas de participación democrática. Entre estos medios, destacan la proposición y nominación de candidatos, el sufragio activo y pasivo, la participación en plebiscitos, referendos y consultas populares, la rendición de cuentas, la revocatoria de mandatos, la iniciativa legislativa y de reforma a la Constitución.
23. Cfr. art. 62 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, art. 26-I de la Constitución Política del Estado de Bolivia y el art. 95 de la Constitución de la República de Ecuador. Estos preceptos refieren a «formación, ejecución y control de la gestión pública» (Venezuela); «toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos» (Ecuador) y «formación, ejercicio y control del poder político» (Bolivia).

24. La revocatoria de mandato generalmente se divide en dos fases: la solicitud que se materializa con la recolecta de firmas de un porcentaje de los electores determinado en la ley, y la votación, donde se decide mediante el voto si el impugnado se revoca o no. Para pasar a la votación debe reunirse primeramente el número de firmas requerido.
25. Véase en la nota al pie 32 la relación de autoridades revocables, sin intervención ciudadana.
26. Artículo 14. Los elegidos pueden ser revocados de sus cargos en cualquier momento, en la forma, por las causas y según el procedimiento que establece la ley.
27. Cfr. art. 88 (g) de la *Constitución de la República de Cuba*, 1976 (reformada en 1992), art. 164 (k) de la *Constitución de la República de Cuba*, 2019.
28. Art. 64, Reglamento de la Asamblea Nacional del Poder Popular, 1996.
29. Cfr. los siete aspectos relacionados en el art. 63 del Reglamento de la Asamblea Nacional del Poder Popular de 1995 con los tres del art. 122 de la LOFANCE, 2020.
30. La iniciativa legislativa de tipo formulada exige que los promoventes acompañen la solicitud con la fundamentación de la misma, según los requerimientos exigidos (García-Pelayo, 1961, p. 183).
31. 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, según Art. 141 (*Constitución de la República de Cuba*, 1976). Esta formulación se mantuvo después de la reforma constitucional de 1992 (art. 137).
32. Cfr. art. 120 de la Ley N.º 1305/1976, con los arts. 185 y 162 de las leyes electorales N.º 37/1982 y N.º 72/1992.
33. Referendo: Forma de participación directa, mediante la cual se somete a decisión del pueblo la aprobación, modificación o derogación de determinada disposición jurídica de trascendencia («Proyecto de Constitución de la República de Cuba», 2019).
34. Respecto a estos últimos tres órganos, algunos ejemplos de estos actos de gobierno se pueden identificar en las atribuciones de la Asamblea Nacional (arts. 111, incisos l, m, n, t y u), del Consejo de Estado (arts. 122, incisos ñ y r) y del Presidente de la República (arts. k, p y u) (*Constitución de la República de Cuba*, 2019).

Conflictos de intereses

El autor TEODORO YAN GUZMÁN HERNÁNDEZ, del manuscrito de referencia, declara que no existe ningún potencial conflicto de interés relacionado con el artículo.