



Comentarios acerca del procedimiento de reforma constitucional en Cuba y los principios necesarios

Raúl Alejandro Palmero Fernández¹, <https://orcid.org/0000-0001-7838-4428>

Martha Prieto Valdés², <https://orcid.org/0000-0001-8696-7623>

¹ Antillana de Acero; La Habana, Cuba

² Facultad de Derecho, Universidad de La Habana; La Habana, Cuba

Autor para la correspondencia:

Raúl Alejandro Palmero Fernández

Correo electrónico: rpalmero501@gmail.com

Palabras clave

Constitución; reforma constitucional; límites; principios

RESUMEN

Introducción. La reforma constitucional es una institución jurídico-política que brinda garantía de preservación, continuidad y cambio, a la vez que seguridad jurídica en su instrumentación, si reglas y límites precisos se formulan en los textos supremos. Su regulación, y las exigencias que en torno a ella sean desarrolladas, han venido evolucionando desde el primer texto escrito y codificado hasta la fecha; lo mismo ha ocurrido en las Constituciones cubanas. **Objetivo.** El texto cubano de 2019 está siendo objeto de instrumentación legal de varios de sus contenidos, y entre ellos lo relativo al procedimiento de reforma constitucional. No obstante, frente a la escasez de análisis doctrinales correspondientes a la nueva Constitución, y a esta institución en particular, se hace necesaria una mirada doctrinal en pos de su ulterior perfeccionamiento y posible adecuación a nuevas situaciones. **Métodos.** Se empleó el método de investigación jurídico-doctrinal, que permitió el análisis de los fundamentos y principios generales de la institución objeto de estudio; el histórico-jurídico, para desentrañar el tracto y desarrollo histórico de la reforma constitucional tanto en el plano doctrinal, en América y en Cuba; y el método analítico-jurídico, para valorar las normativas relativas a dicha institución jurídica, así como desentrañar su esencia axiológica. Asimismo, fue empleada como técnica de investigación la revisión de documentos, tanto de fuentes teóricas como normativas. **Resultados.** Se obtuvieron como resultados principales un análisis de las posturas doctrinales acerca de la reforma constitucional, los fundamentos y exigencias para su realización, tanto de carácter general como los aplicables a la Constitución cubana; así como un estudio histórico doctrinal de la expresión de la institución de reforma constitucional, en particular, en los textos cubanos. Como colofón de la investigación, y aporte sustancial, una identificación y argumentación de los principios doctrinales que han de sustentar el procedimiento de reforma constitucional en Cuba conforme al texto del 2019. **Conclusiones.**



Ya nació la ley llamada a desarrollar la institución de la reforma constitucional en Cuba al amparo del texto fundamental de 2019, aún falta su instrumentación en la vida diaria ante la presencia de nuevas condiciones, necesidades, reclamos. Corresponden ahora los análisis profundos acerca de los principios técnicos jurídicos y políticos que enrumben y delimiten que la Constitución y sus contenidos sean realidad y garantía superior; y estos deben ser: soberanía popular, participación, transparencia, progresividad, publicidad, autenticidad y seguridad jurídica. Su observancia es una vía de defender el texto constitucional y lo que se consagra.

Comments about the procedure of constitutional reform in Cuba and the necessary principles

ABSTRACT

Keywords

Constitution; constitutional reform; limits; principles

Introduction. The constitutional reform is a legal and political institution that guarantees the preservation, continuity, change and legal security in its instrumentation if certain rules and precise limits are formulated in the supreme texts. Its regulation and the requirements established about it have evolved to date since the creation of the first written and coded text; the same has occurred in the Cuban constitutions. **Objective.** The legal formulation of various contents of the 2019 Cuban Constitution is underway, including the constitutional reform procedure. Nevertheless, in the face of scarce doctrinal analyses of the new Constitution, this study is presented aiming to potentially improve the Constitution and adapt it to new situations. **Methods.** The juridical-doctrinal research method was used, which permitted the analysis of the fundamentals and general principles of the institution subject to study; the historical-juridical method, to discern the structure and historical development of the constitutional reform, from a doctrinal perspective, in both America and Cuba, and the analytical-juridical method, to assess the norms related to the said juridical institution as well as to determine its axiological essence. Besides, the research technique of document analysis was used on both theoretical and normative sources. **Results.** The main results were: an analysis of the doctrinal stances on the constitutional reform, the fundamentals and requirements for its implementation, both those of a general character and those applicable to the Cuban Constitution; a historical doctrinal study of the expression of the institution of constitutional reform, in the Cuban texts in particular, and, as a substantial result, the determination and argumentation of the doctrinal principles on which the constitutional reform procedure in Cuba should be based according to the 2019 Constitution. **Conclusions.** The law aimed at developing the institution of the constitutional reform in Cuba was created already; its implementation in everyday life under new conditions, needs and demands has not taken place yet. It is a requirement now to thoroughly analyze the technical juridical and political principles that pave the way and ensure that the Constitution and its contents become a reality and the utmost guarantee; such principles are: popular sovereignty, participation, transparency, progressiveness, publicity, authenticity and juridical security. Their observance is a path to defend the constitutional text and what it establishes.

INTRODUCCIÓN

El tema de la reforma constitucional ha ocupado en los últimos meses el punto central en la vorágine político-jurídica de Cuba, y por ello nos convoca a su análisis. Pero el estudio de esta institución no puede hacerse desvinculado de la Constitución en sí misma, su papel en la sociedad y su evolución a través del tiempo, como tampoco debe ser inadvertido que en los textos constitucionales, que pasaron a cobrar importancia a partir de la formación del Estado-nación y del liberalismo burgués, se empezaron a establecer pautas y exigencias para

la protección de sus contenidos ante la necesidad y posibilidad de su reforma.

La reforma constitucional, como institución jurídico-política, si bien en esencia otorga la posibilidad de la modificación del texto supremo, resulta compleja pues supone la existencia de fundamentos, iniciativa legítima, procedimiento y límites de conformidad con la decisión o determinación inicial del constituyente. Tales cambios jurídico-formales son resultado de transformaciones multicausales: cambio de régimen político, crisis política, movimientos en la distribución del poder

entre las clases económicamente dominantes y los segmentos que las integran, transformaciones en la base económica de la sociedad, modificaciones en la coyuntura o sistema de relaciones internacionales, entre otras.

Si bien no ha faltado el análisis por parte de juristas, historiadores y sociólogos cubanos sobre las constituciones patrias, en las condiciones presentes es apremiante continuar el estudio de la técnica y procedimientos para la reforma constitucional y su estímulo, pues con la entrada en vigor del nuevo texto cubano de 2019 se potencia una amplia participación popular y, se reconoce, sin precedentes en la historia del país, una amplia gama de sujetos que pueden promover la reforma constitucional. Por tal motivo, se adolece de una determinación doctrinal de principios que pauten técnicamente el ejercicio de la iniciativa de reforma constitucional y el procedimiento a seguir para su instrumentación, además de ser muy reciente la Ley que organiza este proceder.

El Héroe Nacional cubano, José Martí, expresó: "Una Constitución es una ley viva y práctica..."^(1 pp. 303-313) Bajo ese entendido, en aras de aportar las valoraciones doctrinales que contribuyan a la garantía de la eficacia de la preceptiva constitucional ante una futura necesidad de cambio, resulta de imperiosa necesidad el análisis de la institución objeto de estudio en este artículo, brindar criterios coincidentes o diferenciados con los recién establecidos, tanto respecto a la promoción del escrito de reforma, las particularidades que tiene su promoción por parte de cada uno de los sujetos legitimados, y principios que deben configurar el procedimiento para la reforma constitucional que aseguren la conservación de la voluntad popular que en ella se ha consagrado.

Por tales razones, partiendo de que resulta un deber general, contribuir por todos los medios al desarrollo y perfeccionamiento de la sociedad socialista cubana y a la eficacia de las normativas adoptadas, se realiza esta propuesta de principios rectores del procedimiento de reforma constitucional sin desconocer los ya presentes en la reciente ley.

MÉTODOS

Con ese fin se empleó el método de investigación jurídico-doctrinal, que permitió el análisis de los fundamentos y principios generales de la institución objeto de estudio; el histórico-jurídico, para desentrañar el tracto y desarrollo histórico de la reforma constitucional tanto en el plano doctrinal, en América y en Cuba; y el método analítico-jurídico, para valorar las normativas relativas a dicha institución jurídica, así como desentrañar su esencia axiológica. Asimismo, fue empleada como técnica de investigación la revisión de documentos, tanto fuentes teóricas como normativas.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Como consecuencia de lo anterior, se obtuvieron como resultados principales: un análisis de las posturas doctrinales acerca de la reforma constitucional, los fundamentos y exigencias para su realización, tanto de carácter general como los aplicables a la Constitución cubana; así como un estudio histórico doctrinal de la expresión de la institución de reforma constitucional, en particular, en los textos cubanos. Como colofón de la investigación, y aporte sustancial, una identificación y argumentación de los principios que han de sustentar el procedimiento de reforma constitucional en Cuba conforme al texto del 2019.

Cuestiones doctrinales necesarias

A los efectos de obtener los resultados previstos, fue necesario hacer un estudio doctrinal acerca de la reformabilidad constitucional, la diversidad de calificaciones de tales formulaciones y proceder, así como constatar su expresión en diversos textos constitucionales, a fin de extraer los principios que han de ser rectores de esa institución a fin de que sea garantía de preservación, continuidad y cambio de los diseños que constitucionalmente se tutelan.

Constituciones y reformabilidad

Del término Constitución se tiene referencia desde la antigüedad, tanto en la obra de Aristóteles, en los análisis que realizó sobre la organización y ejercicio del poder en su obra *Políteia*, o la *Constitutio Antoniniana*, en tiempos del emperador Caracalla en el 212 a. n. e., con una perspectiva jurídica. Ha llegado al presente como la Ley Suprema de un Estado, como punto de enlace básico con la teoría del poder; y las valoraciones efectuadas han estado condicionadas por circunstancias políticas y socioeconómicas, desde variados puntos de vista, historicistas, positivistas, sociológicos y marxistas, entre otros.

De igual manera destaca Ferdinand Lasalle, uno de los pensadores a tener en cuenta por su cuestionamiento acerca del significado del concepto de constitución, cuya esencia no radica en su base jurídico-formal como texto magno, sino en la expresión de la suma de los factores reales de poder que rigen en un país, dígame de la distribución del poder entre las distintas clases y sectores sociales, que deben necesariamente guardar una estrecha relación con la hoja de papel o Constitución escrita.⁽²⁾ Este análisis evidencia el imprescindible vínculo entre el orden imperante en la realidad (constitución material) y su expresión jurídica (constitución formal); como también el paralelismo entre ambos conceptos, como garantía de la voluntad del soberano y la efectiva vigencia y

validez de la constitución, lo que juega un papel esencial la institución de reforma constitucional.

En el orden jurídico normativo, momentos significativos fueron tanto los debates como la Convención de Filadelfia de 1787, cuando por primera vez se incluiría en un código constitucional la regulación del modo en que podría procederse a su reforma,⁽³⁾ establecido ello en el artículo v, "Proceso de enmienda, de la Constitución de los Estados Unidos de América".

El hecho es que los textos legales no pueden ser inmutables, decisiones y determinaciones que tampoco pueden ser eternas e inamovibles; por ello, en su momento, el Presidente de los Estados Unidos de América y padre fundador de esa nación, Thomas Jefferson, expresó: "El poder constituyente de un día no puede condicionar el poder constituyente del mañana",⁽⁴⁾ aludiendo la necesaria y natural reformabilidad que caracteriza a las constituciones y los sistemas jurídicos en general, en correspondencia con los cambios políticos de cada sociedad. Esta noción estuvo presente en la Constitución francesa de 1791, la que estableció en su título VII, artículo 1 (201), el derecho "imprescriptible" de la nación de cambiar su constitución, como también en el texto de 1793, que en su artículo 28 proclamó de forma expresa el carácter reformable o modificable que de por sí tienen los textos constitucionales: "un pueblo tiene siempre el derecho a revisar, reformar y cambiar su constitución".

De lo anterior se desprende más que un principio, un rasgo de las constituciones en sistemas que en determinado momento histórico pudieran catalogarse de democráticos. Por tanto, la institución en análisis trasciende de su función como instrumento transformador del contenido constitucional y se constituye en un elemento esencial, *sine qua non* del concepto de Constitución ^(5 p. 153) y de su existencia real y efectiva. Cuando desaparece la reforma, desaparece la constitución como norma jurídica.^(6 p. 168)

El abate Emmanuel Sieyès es considerado el fundador de un concepto que resulta esencial para abordar la institución objeto de estudio, el Poder Constituyente.⁽⁷⁾ Para un análisis esclarecedor resulta imprescindible hacer referencia al Poder Reformador de la Constitución y su estrecha relación con el referido Poder Constituyente, en su concepción amplia (originario y derivado).

En ese sentido, siguiendo la visión clásica, se ha señalado que el Poder Constituyente originario tiene como rasgos ser autogenerado y constituir su propia fuente, de carácter prejurídico, extraordinario y plenamente autónomo y libre. En otras palabras, un acto de creación previo a la constitución de determinado Estado y a su Derecho, no condicionado por

normas preexistentes, y que puede operar al margen del ordenamiento jurídico y del aparato estatal.^(8 p. 66)

Por su parte, el denominado Poder Constituyente Derivado también conocido como Poder reformador, actúa como poder instituido en la constitución vigente al momento de iniciarse o solicitarse su reforma; pero este se caracteriza por ser reglado, actuar dentro del marco de la juridicidad y, por tanto, tiene límites que establece el ordenamiento constitucional. Al mismo tiempo se encuentra subordinado al Poder Constituyente Originario, pero por encima de los demás poderes o funciones estatales.⁽⁹⁾

Ahora bien, partiendo de la interrelación con el análisis que se propone, resulta válido, una vez expuestos los rasgos del Poder Constituyente Derivado, explicar su vínculo con el Poder de Reforma propiamente dicho, para evitar interpretaciones viciadas sobre el tema. En la doctrina se pueden encontrar dos grandes posiciones sobre este tópico: una primera vertiente asimila en un solo poder al Poder Constituyente Derivado y al de Reforma.^(9, 10) La segunda posición doctrinal establece una diferencia jurídica entre ambos conceptos.^(8, 11, 12)

En este trabajo no se concilia con ninguna de los dos grandes posicionamientos doctrinales, partiendo de que el Poder de Reforma o Reformador no puede entenderse desde un punto de vista restrictivo solo como Reforma Parcial de la Constitución o como Poder Constituyente Derivado; mucho menos como un poder de naturaleza distinta al constituyente. Para arribar a una idea esclarecedora sobre este asunto, una afirmación de José Reinaldo Vanossi resulta de gran utilidad: Este poder de reforma o reformador abarcaría tanto la hipótesis de la reforma total como la de la enmienda parcial de la Constitución escrita.^(13 p. 242)

Ciertamente, existe toda una mística iusnaturalista alrededor del poder constituyente originario, al punto de no admitir su configuración y regulación en los textos constitucionales, llevando a un plano metafísico el mencionado carácter libre y autónomo.^(13 p. 242) El hecho de negar la posibilidad de regular, en el entendido de establecer cauces legales más que de limitar, conlleva a que el Poder Constituyente Originario entre en contradicción con sus propios rasgos: si bien el Poder Constituyente Originario en principio resulta libre y extrajurídico, nada lo limita ni puede hacerlo de instituirse jurídicamente.

Por consiguiente, se reconoce a la Reforma Constitucional como aquella actividad jurídica tendente a modificar, parcial o totalmente, una Constitución.^(3 p. 235) La Total, reconocida por distintos autores y en los propios textos constitucionales, también se deriva de un poder instituido y constituido, pero que no pierde su carácter constituyente, pues a través del

procedimiento que norma puede elaborarse y fundarse una nueva constitución. Además, ese poder de reforma total o general, es regularmente ejercido por el titular del Poder Constituyente, como delegación del poder autónomo y libre por parte del Constituyente Originario.

La idea central sobre este asunto es que el Poder de Reforma o Reformador, entendido en un sentido amplio, y configurado a través de la institución de reforma constitucional, es portador y cauce tanto del Poder Constituyente Derivado, como del Originario, lo cual se expresa al reconocer y establecer en los textos constitucionales el procedimiento para impulsar la reforma parcial y total.

Bajo ese entendido Díaz Ricci comenta: "El poder constituyente reformador tiene la misma naturaleza que el poder constituyente originario". Gentile, refiriéndose a la idea anterior, afirma que el poder constituyente se manifiesta tanto cuando se aprueba –en forma originaria o primigenia– como cuando se reforma la Constitución, ejerciendo el poder constituyente derivado. Todos los fundamentos teóricos, relativos al poder constituyente originario, resultan aplicables al "poder constituyente reformador. Se trata de una misma e idéntica naturaleza, con la peculiaridad que éste se canaliza a través de un procedimiento predeterminado por el propio texto constitucional.^(14 p.6) Una vez sentadas estas bases es posible abordar, desde un punto de vista doctrinal, los fundamentos y funciones de la institución objeto de estudio.

La reforma constitucional: fundamento y tipología

Garantizar el paralelismo entre constitución formal y material, es en efecto propiciar que las normativas constitucionales estén en correspondencia con la realidad social y económica.⁽¹⁵⁾ De ese fundamento se deriva también la primera función de la institución objeto de estudio consistente en la adaptación del texto constitucional a los requerimientos de cambio o transformaciones económicas y movimientos sociopolíticos de la sociedad; en otras palabras, propiciar que la Constitución formal se parezca lo más posible a la Constitución material en pos de la eficacia de la primera.

Para ajustar la correspondencia anterior, son dos los caminos posibles a tomar por parte del titular del poder constituyente: el de la ruptura o la continuidad.⁽¹⁶⁾ No puede obviarse que como mismo es posible una ruptura generacional en torno a los principios o fundamentos políticos, sociales y económicos que rigen determinada organización social, también puede alcanzarse, a través del consenso de los diferentes sectores sociales y complejos procesos históricos, un natural tránsito de continuidad del ordenamiento constitucional.

De igual manera se ha entendido que la reforma constitucional es un modo de garantizar la supremacía de la Constitución, su legitimidad social, su real realización, la jerarquía y papel fundamental que debe jugar la Ley de leyes en todo Estado,⁽¹⁷⁾ permitiendo ajustar la letra a la realidad imperante, haciéndolas corresponder. Las exigencias y principios que establecen las cláusulas de reforma en los diversos textos cumplen esa función de defensa de la constitución, así como dotan de firmeza, durabilidad y estabilidad a los contenidos constitucionales.

La Reforma también ha sido concebida como medio idóneo para subsanar los errores, políticos o técnicos, en que hubiera podido incurrir el legislador constituyente,^(3 p. 236) lo que es válido si se tiene en cuenta que no siempre se pondera la técnica jurídica o la coherencia interna en los procesos de creación de los magnos textos. Asimismo, con un análisis basado en la rigidez, como rasgo genérico de los textos constitucionales⁽¹⁸⁾ y medio de brindar seguridad jurídica, se reflexiona como la reforma puede convertirse en un factor reaccionario ante el desarrollo histórico-social, no ya como un mecanismo para adaptar la Constitución al cambio social, sino el medio para que se limite a lo social, o se acomode a lo establecido en la Constitución.^(19 p. 53)

En conclusión, la doctrina ha manejado varios fundamentos que constituyen las razones en que se basa la Reforma Constitucional, y a la vez expresan las funciones que cumple esta institución y evidencian su necesidad. Igualmente resultan heterogéneos los aportes sobre la tipología de la Reforma.

Los textos constitucionales han continuado a través de la historia con el distinguo entre reforma total (changement) y reforma parcial (revisión) que establecía la Constitución francesa de 1791,⁽²⁰⁾ desde la perspectiva de leyes rígidas o semirrígidas pertenecientes a sistemas de Derecho donde prima la codificación. De igual manera la doctrina hace referencia a reforma constitucional expresa y tácita;⁽³⁾ la primera se aprecia cuando en los textos se hace expresa mención a aquellos preceptos cuyo contenido es modificable, mientras que la tácita resulta cuando se altera el texto fundamental sin que se haya indicado expresamente que disposición constitucional ha sido modificada, fórmula esta última empleada pero no garante de seguridad jurídica.

En esta línea de cambios no formales, resultado de la actuación u omisión de los órganos de poder en lo cotidiano, es la que se produce en la práctica político constitucional en un determinado país, sin tener como sustento la previa adopción de medidas formales para la modificación o reforma del texto, y de ahí el cuestionamiento de su legitimidad. Por eso

su denominación, mutación constitucional;(21) la letra queda inalterable y la realidad se impone.

También se ha abordado la reforma desde una visión formal y material.⁽⁵⁾ En sentido formal, se entiende la técnica o procedimiento por medio del cual se modifica el texto, mientras que la reforma material es el contenido de la reforma, el objeto al que se aplicó dicho procedimiento.

Por último, la técnica de modificación constitucional mediante Enmienda, prevista en algunos textos constitucionales, tales como Estados Unidos, Paraguay y Venezuela; constituye un tipo de reforma para agregar nuevos artículos o modificar los existentes a modo de corrección, sin alterar la letra y estructura fundamental de la Constitución como documento. Tal configuración permite calificarla como un método limitado, menos abarcador y más flexible que la reforma parcial, que posibilita conocer el texto original y las adiciones parciales que modifican al primero.

Como se puede apreciar la doctrina maneja el tema de la reforma constitucional desde diferentes tipologías, resultante de las exigencias y posturas que hayan primado en los elaboradores del texto, como también de lo que se quiera permitir o prohibir a posteriori, o lo que se haya producido en la práctica.

Procedimiento de Reforma Constitucional

Dados los importantísimos contenidos de un texto constitucional, los pasos y las reglas del procedimiento para su modificación no deben ser similares a los requeridos para crear o cambiar las Leyes ordinarias; de lo contrario, ¿dónde estaría la garantía de la supremacía? Por tanto, es lógico que esté previsto un procedimiento especial, agravado o cualificado.⁽²²⁾ De los estudios de historia constitucional no es posible extraer un modelo teórico que indique cuál es la mejor fórmula para adaptar la Constitución a los cambios de todo orden que constantemente se producen;^(23 p.204) no obstante, en cada sistema jurídico-político con el transcurso del tiempo se han sistematizado técnicas y procederes que se han generalizado por su efectividad y viabilidad.

Para analizar el procedimiento de reforma se tienen las siguientes variables: iniciativa de reforma; tramitación y aprobación; y los límites que se han determinado respecto a los cambios posibles. Al abordar la iniciativa, no puede obviarse la importancia de quiénes son los sujetos titulares de esta acción, quiénes están legitimados para proponer la reforma de la Constitución, la que no siempre se ha asentado en una concepción amplia, sino que tiende a estar limitada a órganos y sujetos precisos, reconocidos por el texto al efecto, lo que resulta expresión de la medida del carácter democrático del propio diseño en que se asienta. Disímiles son las variantes:

limitada a los órganos de poder (Constitución española de 1978, art. 166); o desde una postura incluyente, como lo es la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 (art. 342), que reconoce tres sujetos titulares con derecho a promoverla, a saber, los ciudadanos, los integrantes de la Asamblea Nacional y el Presidente de la República en Consejo de Ministros.

Puede también encontrarse cierta relación entre la figura jurídica de iniciativa de reforma y el sistema de gobierno, pero no es posible establecer este análisis con carácter absoluto, pues el principio democrático en los textos ha permitido diversificar la titularidad de la iniciativa, e incluso, en muchos casos, no coincide el foco de poder de determinado sistema con el órgano legitimado para impulsar la reforma.

Una vez promovida la iniciativa de reforma, corresponde entonces tramitarla por los órganos correspondientes, siguiendo lo establecido en su procedimiento. Se observa una gran variedad de sistemas de órganos y procedimientos para tramitar la reforma que, como es lógico, se encuentran en estrecha relación con el nivel de influencia de los elementos del sistema político y el titular del poder constituyente. A pesar de la gran variedad de procederes existentes es posible englobarlos en tres grandes sistemas: Sistema Asambleario o Parlamentario, Sistema de Asamblea Ad Hoc o Convención Constituyente, y Sistema de referéndum popular.

Mientras en el primero, el sistema Asambleario o Parlamentario, se encauza la reforma a través del órgano legislativo ordinario, con varias modalidades posibles, ya sea decisión parlamentaria única (textos de Portugal, Chile y China); o con doble deliberación parlamentaria (Brasil, Nicaragua y Venezuela); en el segundo, sistema *Ad Hoc* o de Asamblea o Convención Constituyente, la decisión final es adoptada por un cuerpo representativo especial elegido para tales fines, ya sea mediante deliberación en dos parlamentos sucesivos (textos de Costa Rica, El Salvador y Colombia) o mediante Convención o Asamblea Constituyente (previsto en Uruguay y Paraguay).⁽⁹⁾

En el tercer sistema, el de referéndum popular se prevé participación popular directa. Es el que propicia que la decisión final y vinculante sobre la reforma constitucional se adopte mediante participación popular a través de un voto directo en referéndum. Esta modalidad básicamente requiere de la aprobación parlamentaria y la posterior ratificación popular mediante referéndum, tal está previsto en las Constituciones de Francia, Guatemala y Polonia.

Es posible apreciar que la facultad de reformar la constitución resulta extraordinaria, más no ilimitada. Los límites juegan un papel esencial en la preservación de la supremacía

constitucional y constituyen un mecanismo de defensa de ciertos principios y valores jerarquizados, los que con mayor fuerza sustentan la idea de que el procedimiento de reforma constitucional es cualificado y agravado.

Asimismo, se ha reconocido una diversa tipología de los límites a la reforma, cobrando especial importancia por sus implicaciones jurídicas, los límites explícitos, establecidos taxativamente por el texto constitucional; e implícitos, no previstos, pero pueden interpretarse y deducirse de su articulado, por tratarse de elementos esenciales del ordenamiento constitucional.

También merecen atención los límites autónomos, generados por el propio orden constitucional, ya temporales, materiales o procedimentales⁽²⁴⁾ y que constituyen pautas propias de los sistemas jurídicos nacionales; pero se han llegado a constituir límites heterónomos, ajenos al derecho interno y que provienen del derecho internacional o de las denominadas normas supraconstitucionales o supranacionales⁽²⁰⁾ derivados de pactos, convenios multilaterales o regionales, ratificados soberanamente por los Estados y que pueden sentar reglas generales sobre lo que se debe preservar.

Una importantísima calificación, es la que identifica límites de carácter absoluto, provenientes de la potestad constituyente originaria y que, por tanto, no pueden ser superados, al menos al amparo del propio texto y voluntad constituyente; aunque se reconocen los denominados límites relativos, referidos a quóruns o procedimientos especiales para hacer las reformas, adoptados por el Estado desde sus propias y soberanas condiciones.^(25 pp. 194-195) Como una variante de los primeros se configuran las cláusulas de intangibilidad o pétreas, disposiciones normativas que impiden que determinadas materias, instituciones, valores, principios u otros contenidos constitucionales, puedan ser reformados mediante el ejercicio del poder constituyente derivado, y que obligan al pronunciamiento del poder originario para su supresión o cambio.

De lo anterior se deriva que los procedimientos de reforma constitucional, una u otra fórmula, dependerá de los intereses del constituyente, de la distribución del poder entre los elementos del sistema político o los órganos que centren el foco de poder, los principios o axiomas fundamentales que requieran una especial protección, así como los niveles de participación popular en cada sociedad.

Constituciones cubanas y su reformabilidad

El desarrollo del constitucionalismo cubano, resultado de la consolidación de la nacionalidad y la nación cubanas, recibió un fuerte influjo de los movimientos de liberación desarrollados en el continente y del pensamiento de las revolucio-

nes llevadas a cabo en los Estados Unidos y Francia, los que irradiaron el ideario republicano y la necesidad de plasmar en leyes fundamentales la organización del poder y las ansias libertarias.

Las Constituciones cubanas precedentes al texto de 2019 no previeron un mismo procedimiento de reforma, sino que varió su configuración según las circunstancias históricas del país al momento de su adopción; por eso no es de extrañar que los textos mambises fueran flexibles, pero fijaran la independencia y soberanía como exigencias a la actuación del constituyente. Una ruptura con ese ideario fue provocada por la intervención norteamericana, y aunque el Poder Constituyente Originario ejercitado en 1900 dio nacimiento al texto de la República oficialmente reconocida, su convocatoria vulneró la cláusula de reforma prevista en La Yaya además de haber sido invocado y limitado por un poder extranjero, lo que contradecía su propia naturaleza –debió ser soberano–.

De los textos y leyes constitucionales de la neocolonia, vale destacar que sus cláusulas de reforma tuvieron una configuración más completa, fijando procedimientos y límites, caracterizados por su rigidez; y sobresale entre ellos la cláusula de reforma de la Constitución de 1940, superior a los textos precedentes (Ver Anexo). En sentido general, independientemente de que en uno u otro texto se pueden apreciar diferentes principios sustentadores, los procedimientos tuvieron como elemento común los límites para preservar conquistas y la seguridad jurídica.

La lógica anterior sufrió cambios al triunfo de la Revolución, y aunque la Ley Fundamental de 1959 previó un procedimiento de reforma flexible (**anexo**), no resultó efectivo ante el torrente de transformaciones que vivía la sociedad cubana, y sucedió que la constitución material sobrepasó con creces a la formal, produciéndose múltiples mutaciones del magno texto.

Por su parte, el texto de 1976, si bien estableció una cláusula de reforma revolucionaria para su época, previendo el cambio total además del parcial, con protección especial y procedimiento agravado para la modificación de determinados contenidos (véase el **anexo**); posteriores reformas introducirían variaciones sustanciales en el orden socioeconómico y político, empleando solo el proceder parcial y sin intervención popular (1992), o la supresión de la posibilidad de reforma total mediante un mecanismo de cambio parcial, instituyéndose en una reforma para asegurar la preservación de lo tutelado.⁽²⁶⁾ Aun cuando propiciaron el acercamiento entre constitución formal y material, no cumplieron de forma cabal el procedimiento previsto en el texto constitucional, aunque si se aprecia la defensa de la participación y soberanía popular.

Constitución de 2019: valoración acerca de los principios rectores que han de regir el procedimiento de reforma

El nuevo texto constitucional de 2019¹ mantuvo a la Asamblea Nacional del Poder Popular como órgano supremo de poder, y su importante rol en el procedimiento de reforma constitucional. Cambio sustancial ha sido la ampliación de derechos, deberes y garantías, todo lo que tiene incidencia en el procedimiento de reforma previsto y en los titulares facultados para su estímulo y aprobación.

Se establece la Reforma Constitucional en el Título xi, artículos 226-229, aunque en esencia perduraron el procedimiento y límites establecidos desde la reforma constitucional del año 2002 (véase el anexo). Como aspecto novedoso y saliendo una deuda, el texto configura la iniciativa de reforma constitucional (art. 227), reconociendo entre los legitimados para promoverla: al presidente de la República; el Consejo de Estado; el Consejo de Ministros; los diputados a la Asamblea Nacional del Poder Popular; el Consejo Nacional de la Central de Trabajadores de Cuba y las direcciones nacionales de las demás organizaciones de masas y sociales; y los ciudadanos.

Como puede apreciarse, se trata de la tutela de la Iniciativa de Reforma Constitucional, con carácter amplio y garantista del elemento democrático, tomando en consideración a los sujetos legitimados para la iniciativa legislativa en el texto de 1976, aunque también preserva sujetos y órganos que resultan comunes en los distintos ordenamientos constitucionales, pero previendo espacios de participación directa por parte de la ciudadanía.

En lo referido al aspecto procedimental para la aprobación de los cambios, se mantuvo (art. 226) la fórmula flexible que se había establecido por el texto constitucional anterior, y el procedimiento rígido tampoco sufrió variaciones.

En cuanto a los contenidos especialmente protegidos (art. 228), se mantienen los referidos a la integración de la Asamblea Nacional y el Consejo de Estado, pero llama la atención que se sustituyó el vocablo "atribuciones" por "funciones". Este cambio, que puede parecer superficial, supera el campo semántico, pues en el lenguaje jurídico más general, desde el punto de vista administrativo, se puede entender que la función de un órgano se refiere a su misión esencial, al objetivo general que fundamenta su mera existencia; en tanto la atribución, se refiere a las actividades que por encargo estatal, o jurídicamente previstas, puede desarrollar dicho órgano para cumplir o materializar sus funciones; objetivos específicos en que se emplea el ente para cumplir con su objetivo general.

Siguiendo esta lógica, las funciones de la Asamblea Nacional del Poder Popular serían la legislativa y constituyente,

¹ Constitución de la República de Cuba. GO 5, Extraordinaria, 10 de abril de 2019.

conjugadas con una función sombrilla que es la de constituir el máximo órgano del poder del Estado. Sus atribuciones, por otra parte, serían las establecidas en los artículos 107, 108 y 109, que se destinan, como encargo del constituyente, a garantizar la plena realización de sus funciones.

Respecto al Consejo de Estado, órgano también especialmente protegido por la cláusula de reforma, aunque con el nuevo texto constitucional cambia su posición en el entramado de los órganos superiores del Estado cubano (arts. 120 y 121), mantiene su función esencial como representante, mandatario,² de la Asamblea Nacional del Poder Popular. Sin embargo, se complejiza este análisis cuando el referido artículo 107 expresa que la Asamblea elige al Consejo de Estado, el que ejecuta sus acuerdos y "cumple las demás funciones que la Constitución y la ley le atribuyen". De este precepto resulta un empleo indeterminado de ambos términos, gaza-po fácilmente salvable a través de una eficaz interpretación normativa en función de delimitar ambos conceptos, pues ha quedado demostrado que el contenido y el alcance de la reforma varía en uno u otro caso.

Por lo expuesto, se considera que el cambio suscitado en la letra de la cláusula de reforma antes comentado no puede simplificarse en una cuestión semántica o de estilo.

Otros contenidos con protección especial en materia de reforma constitucional son los derechos y deberes consagrados en el magno texto, que provienen de la Constitución de 1976, pero se le incorporan, acertadamente, las "garantías". Lo anterior no solo resuelve la defensa de la efectiva progresividad de los derechos ante posibles futuras reformas a la norma fundamental, sino que refuerza las garantías lo que equivale a impedir la restricción en el ejercicio y la defensa de los mismos: una garantía de las garantías.

En materia de reforma, otro elemento novedoso, y que el texto confiere especial resguardo, es el referido a las atribuciones y al período de mandato del Presidente de la República. Este nuevo órgano unipersonal, cumple funciones como Jefe de Estado y de ahí se derivan importantes atribuciones; pero se aprecia, además, una mixtura, pues es titular también de atribuciones convencionalmente ejecutivas y de gobierno. Por su evidente importancia para el funcionamiento del Estado cubano, el constituyente lo ha incluido en el referido artículo 228; por tanto, su cambio requiere de la decisión popular en referendo convocado al efecto.

Lo antes referido evidencia similar tipología de reforma que su antecesora; sin embargo, amplía el contenido de los límites

² Constitución de la República de Cuba, 2019, Art. 120: El Consejo de Estado es responsable de su actuación y rinde cuentas a la Asamblea Nacional del Poder Popular. La Asamblea sanciona de forma positiva o negativa las actividades desarrolladas por el Consejo de Estado, y decide acerca de su integración. Además, el artículo 124 del texto constitucional se refiere al "mandato" confiado al Consejo de Estado.

autónomos sustanciales o materiales, que ahora no solo radican en la integración y funciones de la Asamblea Nacional, Consejo de Estado, los derechos y deberes; sino que incluye además de las garantías antes mencionadas, las atribuciones y el período de mandato del Presidente de la República.

Se mantiene igualmente la cláusula de intangibilidad o límite autónomo, expreso y absoluto (art. 229), con contenido en la irrevocabilidad del sistema socialista y la prohibición de negociar bajo agresión, amenaza o coerción (arts. 4 y 16-a). De esta forma, la Constitución blindada, estableciendo una línea de continuidad, los elementos que habían quedado resguardados con la reforma del 2002, ahora reafirmados mediante el referendo de aprobación de la nueva ley fundamental.

Como es posible apreciar, se han previsto la iniciativa y las esencias del procedimiento de reforma, pero falta la fundamentación de las pautas generales y los principios que lo sustentan, asegurando en todo momento la supremacía de la voluntad popular.

Un poco más acerca de los principios del Procedimiento de Reforma del texto constitucional de 2019

Para fundamentar los principios y pautas que sustenten el procedimiento de reforma constitucional del texto de 2019, deben tomarse como fuente principal, los elementos que se regulan en la Constitución. Desde este mismo entendido, el último párrafo del artículo 227, referido a la Iniciativa de Reforma expone: "La ley establece el procedimiento, los requisitos y garantías para su solicitud y realización." De lo anterior se deriva, que dicho procedimiento debe quedar configurado en una normativa complementaria que aún no existe.

Lo más atinado y necesario para este caso, resultó una Ley (No. 131 del 2019) que complementa la integración, funciones y atribuciones de la Asamblea Nacional en todos los aspectos necesarios. El hecho de regular el procedimiento de reforma de esta manera, le otorga la jerarquía normativa que requieren los contenidos referidos al máximo órgano de poder del Estado, y tributa a los principios de soberanía popular y de legalidad. Igualmente, este actuar se encuentra amparado en la propia función legislativa de la Asamblea Nacional, y en el mandato regulatorio contenido en Disposición Transitoria Séptima de la Constitución de la República.

En cuanto a la iniciativa de reforma, es necesario tener en cuenta las exigencias en torno al acto mismo de la iniciativa, y lo relativo a los requisitos formales del documento. En consecuencia, la tramitación y revisión de las iniciativas debe instituirse a través de un procedimiento transparente y reglado; y siguiendo con la lógica de funcionamiento del aparato estatal cubano, que reconoce a la Asamblea Nacional del Poder Popular como único órgano con potestad constituyente (art.

103), resulta coherente entonces que se presenten ante éste las propuestas de reforma constitucional. La Ley prevé que el documento se dirija directamente al despacho del Presidente del legislativo, aunque también podría interesarse ante la oficina de la Secretaría de la Asamblea a los efectos de facilitar la tramitación del mismo (Ley No. 131/2019, art. 123.1).

Como requisito esencial, toda propuesta deberá acompañarse de una Fundamentación que exprese primeramente una exposición de motivos que consigne la problemática o necesidad social que ha determinado el interés de los promotores, así como una visión del fenómeno que abarque diversos ámbitos de interpretación: política, económica, cultural, sociológica, éticas, étnicas, de género, entre otros, que resuman los presupuestos que aconsejan su aprobación. De igual forma, esta exposición deberá contener los antecedentes legales de la materia o la carencia de éstos, su objeto de regulación y los objetivos.

La referida Fundamentación también deberá establecer cuáles son las modificaciones que se introducen en el texto constitucional y las que se deriven para la legislación vigente. Como colofón, se incorporará una argumentación acerca de los valores y principios esenciales que se ponderan con la propuesta, haciendo énfasis en cómo se garantiza la progresividad de las conquistas constitucionales. Dicha argumentación quedará como un requisito *sine qua non* de carácter general, o límite autónomo que permitirá preservar lo alcanzado, que ha sido refrendado en el texto, así como proyectar la superioridad técnica y continuidad de los contenidos constitucionales ante una iniciativa de reforma constitucional.

Una vez presentada la documentación, La ley en artículo 123.2 refiere un grupo de trabajo mixto conformado por diputados y especialistas que envía criterios al Presidente de la Asamblea Nacional del Poder Popular para que este decida. Grupo que bien podría integrar a la Comisión de Asuntos Constitucionales y Jurídicos, la que podría dictaminar acerca del cumplimiento de los requisitos formales y técnicos antes expuestos; no teniendo competencia para decidir sobre el fondo de la propuesta.

El carácter progresivo, como rasgo cardinal, deberá limitar la reforma constitucional y su procedimiento. El hecho de exigirse una fundamentación amparada en este principio, y que el examen por parte de la Asamblea Nacional lo aborde como centro, constituye en sí la más alta garantía de que con la tramitación de la propuesta no solo se velará por la supremacía constitucional y el perfeccionamiento constante del ordenamiento, sino también por los intereses del soberano o voluntad popular.

Como pudo apreciarse, la cláusula de reforma de la Constitución cubana del 2019, potencia la participación popular a

través de la figura jurídica de la iniciativa de reforma. No obstante, por la distinta naturaleza de los sujetos y órganos legitimados para impulsarla, se considera que deben analizarse éstos de manera independiente: el Presidente de la República, el Consejo de Estado, el Consejo de Ministros, los diputados a la Asamblea Nacional del Poder Popular, el Consejo Nacional de la Central de Trabajadores y las direcciones nacionales de las demás organizaciones de masas y sociales, así como los ciudadanos (art. 227).

Es menester señalar que en los análisis siguientes se empleará otro orden al referenciar a los sujetos facultados para promover la reforma, diferente al previsto constitucionalmente, en aras de potenciar los principios de soberanía y participación popular que deben regir no solo la concepción general de la institución, sino los sujetos, los límites y el procedimiento en cada caso.

En cuanto a la iniciativa promovida por los diputados, esta propuesta deberá ser suscrita al menos por un tercio del total de éstos (art. 227, d). Pero aún no se tienen los medios para su aseguramiento, pues la dispersión de los diputados en el espacio, propia de la forma de integración y representatividad de la Asamblea Nacional por territorios, así como el poco tiempo que permanecen reunidos en su totalidad durante el año, dificultan la reunión de éstos por decisión propia a fin de poder interesar la reforma. En ese sentido, se sugiere que la regulación que se efectúe debe asegurar las vías efectivas de comunicación entre los diputados, en todo momento, y en particular para que los interesados puedan conformar su propuesta y hacerla llegar a los demás representantes y, al mismo tiempo, se garantice el estudio y discusión de la iniciativa de reforma.

Desde esa óptica se facilitarán, por parte de la Asamblea Nacional, las vías pertinentes y expeditas, para hacer constar la suscripción de los interesados. La promoción de esta iniciativa deberá regirse por los requisitos formales antes expuestos y, en caso de dictaminarse vicios de forma, los interesados podrán corregirlos en un plazo razonable y volver a presentar el proyecto en sesión plenaria.

Para el caso del que el estímulo lo efectúe el Consejo de Estado, la propuesta de uno o varios de sus miembros deberá ser presentada de en reunión ordinaria de este órgano, la cual deberá ser aprobada como anteproyecto por unanimidad, con el mismo carácter de un acuerdo de este órgano. Una vez aprobada en el seno del Consejo de Estado, deberá ser trasladada a la Asamblea Nacional para tramitarla según los requisitos generales preestablecidos. No se exigen más garantías por ser este órgano parte del que tiene fuerza constituyente con igual presidencia (arts. 107 y 121) teniendo como una de sus misiones salvaguardar el orden constitucional (art.122, a).

De las innovaciones en sede de cláusula de reforma, es importante referir la iniciativa reconocida a las direcciones de las organizaciones de masas y sociales constitucionalmente tuteladas (art. 14). El precepto 227-e, hace referencia al “Consejo Nacional de la Central de Trabajadores de Cuba y las direcciones nacionales de las demás organizaciones de masas y sociales”. La distinción realizada con la CTC, es de carácter político, podría decirse simbólico, por la importancia que tiene para la construcción y desarrollo del socialismo derechos de los trabajadores, esencia del poder revolucionario. No obstante, desde el punto de vista jurídico, todas las direcciones de las organizaciones de masas y sociales se encuentran en un plano de igualdad al momento de promover una iniciativa de reforma constitucional. Asimismo, aunque el texto prevé de manera expresa la participación del Consejo Nacional de la CTC, y respecto a las demás organizaciones emplea la expresión “direcciones nacionales”, nada debe impedir que los Congresos de estas pudieran promover también la reforma, pues es la instancia suprema, por tanto, **“qui potest plus, potest minus”**.⁽²⁷⁾ Por otro lado, desde una perspectiva democrático-participativa en ningún caso estarían facultados los Secretariados Nacionales para impulsar la reforma.

Del análisis anterior, cabe interpretar que, cuando la Constitución hace referencia a las direcciones nacionales de las organizaciones de masas y sociales, es cuando estas actúan por mandato y facultad delegada de sus respectivos Congresos, los que tomarán la decisión según lo establecido en sus reglamentos internos para la adopción de acuerdos.

En línea con lo anterior, una llamada de atención merece el caso de la Organización de Pioneros José Martí, porque su inclusión en el grupo de los posibles promoventes pudiera parecer una paradoja, algo sui generis, ya que sus integrantes pioneros no tienen edad para intervenir activamente en los procesos electorales o de referendo popular. Pero, la Organización Pioneros José Martí no se organiza solo a través de estructuras pioneriles, sino también adultas³, con la particularidad de que a nivel nacional funciona de forma permanente la estructura adulta: la Presidencia Nacional, integrada por un Presidente y tres funcionarios. Entonces, ¿cómo reconocerle derechos políticos a una organización, cuyos integrantes principales no tienen edad para poder ejercer esos derechos, pero si su estructura adulta permanente? El hecho es que la organización presenta un potencial ilimitado para hacer propuestas que tributen a la defensa de los derechos de los niños y adolescentes y, consiguientemente, esta iniciativa encuentra amparo en la Constitución (art.86) que reconoce el interés superior de las niñas y niños en las decisiones y actos que les conciernen; así como en su consideración como plenos sujetos de derecho.

³ Estatutos OPJM. La Habana: Casa Editora Abril. 2015. art.5.

Tampoco tiene que ser la estructura adulta a quien corresponda la iniciativa de reforma constitucional, pues los estatutos de la organización resultan garantía del derecho de participación, al establecer en el último párrafo del artículo 5: "Cuando sea necesario efectuar cambios y transformaciones en la organización como resultado de los debates surgidos en las asambleas de colectivo o presidencias municipales en un periodo de cinco años, se convocará Asamblea Pioneril Nacional...". Por tanto, se propone que la iniciativa debe contar con el consentimiento de al menos las dos terceras partes de los integrantes de la Asamblea Pioneril Nacional, de conjunto con las presidencias provinciales. Si la propuesta no nace de los pioneros directamente, requerirá que con anterioridad la misma sea ampliamente explicada a los pioneros, sus causas, efectos y demás necesarios, a través de métodos educativos y pedagógicos que les permita a los pioneros tomar una decisión consciente conforme a su edad y necesidades. Si la propuesta surgiese en primera instancia del seno de la Asamblea Nacional de pioneros se tramitaría directamente ante la dirección de la Asamblea Nacional del Poder Popular.

La Constitución reconoce también el derecho del soberano a promover reformas constitucionales, mediante petición dirigida a la Asamblea Nacional del Poder Popular, suscrita ante el Consejo Electoral Nacional, como mínimo por 50 000 electores. A distinción de la iniciativa legislativa popular, que exige la cifra mínima de 10 000 ciudadanos, para este caso se cualifica el requisito, lo cual tiene fundamento en la mayor protección que requieren los contenidos constitucionales, en consonancia con una adecuada jerarquía normativa y con el principio de supremacía constitucional. Cabe entonces que se prevean reglas flexibles que permitan efectivamente que se produzca, si se estimase, la iniciativa ciudadana.

Una particularidad de la iniciativa popular consiste en la suscripción de las firmas de la petición ciudadana ante el Consejo Electoral Nacional. Se trata de un órgano, que en virtud del Título IX, Capítulo II de la Constitución de la República, comienza a funcionar con carácter permanente, y se instituye con el encargo constitucional de garantizar la confiabilidad, transparencia, celeridad, publicidad, autenticidad e imparcialidad de los procesos de participación democrática (art. 211). Como atribución esencial para el caso en interés, controla la confección y actualización del Registro Electoral (art. 215); por tanto, se configura como el órgano idóneo para acreditar la veracidad y autenticidad de las firmas e identidades personales que se le presenten con el objetivo de promover una iniciativa de reforma constitucional, y comprobar además la validación jurídica para ejercer derechos civiles y políticos.

En cuanto a los requisitos para la iniciativa popular de reforma, estos deben tener un carácter flexible, con respec-

to a las condiciones generales previstas para todos; ello si se quiere aspirar a una efectiva realización de este derecho por parte del soberano que, ciertamente, no tiene a su alcance con igual facilidades la asesoría y el auxilio técnico que pueden tener los diputados, los funcionarios del Estado y el Gobierno, o la dirección de las organizaciones de masas y sociales. En ese sentido, si bien no se niega que sea el Consejo Electoral Nacional (CEN) el órgano que emita la certificación de que los promoventes son electores; también sería oportuno considerar que debe establecerse una diferencia entre el núcleo duro de los promoventes, que son los que han concebido la iniciativa, y las restantes personas que podrán adscribirse a la solicitud. Por ello, sería posible utilizar los mecanismos informáticos que faciliten, en determinado periodo de tiempo, la adscripción de los electores a la propuesta, la cual, debe haber sido publicada en la página web del CEN. Al finalizar el periodo previsto, se contabilizan las solicitudes de adscripción o apoyo al proyecto, y de no corresponderse a lo pautado legalmente, el Consejo Nacional Electoral rechazará la propuesta, la cual no podrá ser presentada en esa legislatura. De cumplirse los requerimientos cuantitativos y cualitativos, la CEN pasa el proyecto a la Asamblea Nacional del Poder Popular para que se instrumente el análisis primario de la propuesta.

Otro sujeto que debe valorarse a los efectos del perfeccionamiento ulterior de la institución de reforma constitucional y los entes facultados para su promoción, es el Presidente de la República. Si bien el Jefe de Estado es parte de la Asamblea Nacional como Diputado, es posible que no haya logrado el consenso inicial, pero sea un tema que a su juicio es necesario ajustar de conformidad con las nuevas condiciones en que vive el país. Además de cumplir con los requisitos generales propuestos, deberá incluir la referencia a esas nuevas condiciones y su fundamentación; propuestas que en ningún momento podrán referirse a su periodo de mandatos, funciones y atribuciones constitucionalmente previstas.

Lo anterior, se entiende como una rigidez respecto a los requisitos exigidos, y se sustenta en la historia de la reforma constitucional cubana, en particular respecto a la figura del Presidente de República, así como en el hecho de que es este el único órgano unipersonal, no colegiado, que está legitimado para ejercer la iniciativa de reforma. No puede desconocerse que tanto las atribuciones como el periodo de mandato de este órgano se incluyen entre los contenidos con especial regulación en la cláusula de reforma (art. 228). La propuesta será sometida a examen por parte del Consejo de Estado, y las valoraciones y recomendaciones que este haga se deberán tener en cuenta antes de presentarse el documento a la Asamblea Nacional del Poder Popular.

Por último, el Consejo de Ministros. En cuanto a su iniciativa de reforma constitucional, el proceder deberá ser similar al del Consejo de Estado, cumpliendo con los requisitos formales generales antes descritos. En ningún caso las propuestas de este órgano se referirán a sus propias funciones y atribuciones o a las del Primer Ministro que es el titular del órgano. Para los casos en que la iniciativa responda al contenido o esferas de un ministerio en particular, se acompañará la fundamentación del proyecto de un examen integral por parte del organismo en cuestión, dirigido a la Comisión de la Asamblea Nacional que se encuentre relacionada con el tema a interesar. Además, una vez presentada la propuesta, para trasladarse a la Asamblea Nacional debe ser previamente aprobada por la totalidad del Consejo de Ministros y someterse a discusión y aprobación del Consejo de Estado.

Ya presentada la iniciativa de reforma, no obstante que la Ley de funcionamiento y organización de la Asamblea Nacional prevé que la remisión a las Comisiones se efectúe en caso de que las enmiendas presentadas dificulten, a juicio del presidente, la discusión o decisión sobre algún proyecto o moción en debate (art. 144); se estima, que por la importancia de la función que tiene prevista la Comisión de Asuntos Constitucionales y Jurídicos y la participación de especialistas calificados, que estos revisen las cuestiones técnicas jurídicas del proyecto. Igualmente, sería prudente oír el parecer de las demás comisiones de la Asamblea que guarden relación con la temática abordada. En un plazo que no exceda de tres meses, deberán emitir sus consideraciones sobre el contenido y el proceder que sería necesario de conformidad con la propuesta.

Si bien la Comisión de Asuntos Constitucionales está prevista para emitir consideraciones acerca de la legalidad y constitucionalidad de los proyectos de ley ordinaria y demás disposiciones que se sometan a su consideración, se insiste en la importancia de su participación para que emita criterios sobre el cumplimiento de las condiciones técnico-jurídicas generales relativas a los contenidos objeto de cada proceder y los requisitos formales preestablecidos para cada sujeto legitimado al momento de presentar la propuesta, pues se está ante una sugerencia de reforma de la Constitución; lo que deberá poner en conocimiento de la Presidencia de la Asamblea Nacional del Poder Popular y del Consejo de Estado.

Por consiguiente, y teniendo como premisa la imparcialidad ante los contenidos que se interesen con la reforma, deberá emitir su respuesta mediante Dictamen fundado, en el que tendrá como opciones; debiendo recomendar a ambos órganos: 1) que se valore el proyecto por la Asamblea, indicando las exigencias del proceder de conformidad con

los contenidos que se plantean modificar; 2) que, en caso de presentarse errores técnicos o procedimentales, pero dada la importancia de la propuesta, se sugiera la devolución a los interesados a los efectos de su corrección, fijándose el plazo para ello; 3) que se rechace el proyecto, exponiendo sus argumentos al respecto y presentando el dictamen fundado que se valorará en el seno de la Asamblea Nacional y se pondrá en conocimiento de los promoventes. Para este último caso se insiste en la importancia de que los interesados deberán esperar al inicio de una nueva legislatura para poder presentar una nueva propuesta de reforma constitucional.

Las demás comisiones de diputados que se involucren deberán evaluar la propuesta y fundamentación, su factibilidad, así como las consecuencias sociales, políticas y económicas que podrían conllevar la aprobación o no de tal propuesta. Las previsiones anteriores, pueden ser validadas teniendo en cuenta que postulan un límite procedimental al actuar de las autoridades que recepcionan la propuesta, dejando las decisiones de fondo a los diputados de la Asamblea Nacional, o al pueblo en caso de convocarse a referendo popular.

Respecto a todas las propuestas de reforma constitucional, ya sea parcial o total, referidas a los contenidos especialmente protegidos por la propia Constitución (art. 228), para asegurar que el pueblo tenga conocimiento de éstas, el Consejo Electoral en, caso de iniciativa popular, que debe recepcionar firmas, y el Presidente de la Asamblea Nacional, deberán emitir una nota informativa acerca de la recepción o no del proyecto, sus promotores y objetivos generales. Lo anterior no excluye la necesidad de notificar, directamente, a los interesados, el resultado del análisis de las Comisiones y los Diputados.

Con estas reglas se ponderan los principios de transparencia y publicidad, así como se mantiene informado al electorado, que en definitiva resultó constituyente originario del texto.

Si se declarase con lugar la propuesta, el Presidente de la Asamblea quedará obligado a fijarla como un punto en el orden del día de la próxima sesión ordinaria, o extraordinaria convocada al efecto, de la Asamblea Nacional del Poder Popular; facilitando el acceso de los diputados al proyecto, sus fundamentos, así como de los dictámenes de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Jurídicos y las otras que hayan intervenido en las valoraciones, con al menos 15 días de antelación, para su estudio y preparación. En todo caso, la Asamblea Nacional discutirá y debatirá los proyectos de reforma artículo por artículo en sesión plenaria con carácter público.

Teniendo en cuenta que la Constitución configura un procedimiento flexible y otro rígido (arts.226 y 228), para ambos

casos, la Asamblea Nacional de manera muy válida, postula en la reciente Ley No. 131 del 2019 (art. 213) la aprobación mediante votación ordinaria de la convocatoria a Consulta Popular, Referendo o Plebiscito, según el caso.

En cuanto al tipo de voto que debe efectuarse en la Asamblea para aprobar la reforma, la Constitución ya tiene sus previsiones, junto a exigencias garantistas relativas a las mayorías requeridas: en caso del procedimiento flexible (art. 226) se requiere la aprobación del proyecto mediante acuerdo adoptado, en votación nominal, por una mayoría no inferior a las dos terceras partes del número total de sus integrantes; y si se requiriera de un procedimiento rígido (art. 228), para los casos en que la reforma se refiera a los elementos especialmente protegidos, se requiere además de la aprobación por parte de la Asamblea Nacional, la ratificación por voto favorable de la mayoría de los electores en referendo convocado a tales efectos. No obstante, si es válido proponer, que en ambos casos la hoja de votación en que conste el resultado se deberá incorporar al acta de la sesión, y que todas las sesiones de debate, la votación y los resultados del referendo han de tener plena publicidad.

Ahora bien, aun cuando la Constitución no precisa, es prudente significar que la Consulta Popular puede efectuarse en dos momentos diferentes: tanto como antecedente a la votación de la reforma por la Asamblea, según la importancia del tema y las necesidades del momento, para someterla a debate y beber de las opiniones del soberano; como cuando la decisión final sea tomada por la Asamblea Nacional y entonces se decida la convocatoria a Referéndum Popular.

Esta consulta, específicamente referendo, además de tener como base el tipo de procedimiento, se asienta en la importancia de los contenidos que se propongan reformar, cuando se afecte alguno de los denominados "núcleos duros"^(15 p. 41-52) de la Constitución o se promueva la reforma de instituciones que por su importancia para el sistema deban consultarse al electorado, lo cual puede ser propuesta directa de la Asamblea (art. 108-v).

Tomado el acuerdo de convocar a referendo popular, se publicará la decisión en la Gaceta Oficial de la República, indicando su fecha, así como los textos íntegros de la propuesta de reforma constitucional, su fundamento, la decisión de la Asamblea y de las Comisiones participantes.

Aprobada la reforma de la Constitución, el Presidente de la Asamblea Nacional del Popular dispondrá su publicación en la Gaceta Oficial de la República en un plazo de hasta tres días hábiles, consignándose como fecha de adopción de la reforma la aprobación por la Asamblea, o en caso de haber sido sometida a referendo, la del voto popular.

Conclusiones

La reformabilidad es un rasgo de las Constituciones, siendo el Poder de Reforma el cauce tanto del Poder Constituyente derivado, como del Originario; asentado ello en disímiles fundamentos que sustentan y, a la vez, expresan las funciones que cumple esta institución, de variada tipología, con diferente alcance y configuración. No existe una fórmula generalizada en torno a los órganos promoventes de la iniciativa de reforma, el procedimiento y sus límites, por lo que en todo caso, esas variables dependerán básicamente de elementos de carácter político, resultando una exigencia, desde una perspectiva democrática, los que ponderen los principios de soberanía y participación popular.

La configuración de la reforma constitucional en los textos cubanos ha sido, como en todas las Constituciones, resultado de circunstancias histórico-concretas, posturas doctrinales y la defensa de ideales a conquistar. Por ello, las mambisas están estrechamente ligadas a las condiciones de guerra y al ideario independentista; las posteriores a 1901 muestran un avance desde el punto de vista técnico jurídico en lo que respecta a las cláusulas de reforma y su procedimiento; teniendo como colofón la tutela por la Constitución del 40 de la seguridad jurídica y los límites para preservar conquistas. Al entrar en escena, con el triunfo de la Revolución cubana, un nuevo titular del Poder Constituyente, se configuraron de forma progresiva, los principios de soberanía y participación popular como exigencias de la institución de reforma.

El nuevo texto constitucional de 2019 ya tiene Ley ordinaria que pauta el desarrollo de la reforma constitucional; pero aún falta su instrumentación en la vida diaria. Corresponden ahora los análisis profundos acerca de los principios técnicos jurídicos y políticos que enrumben, delimiten y a la vez garanticen que la Constitución y sus contenidos sean realidad. Por consiguiente, y en defensa de los principios de soberanía popular, participación, transparencia, progresividad, publicidad, autenticidad y seguridad jurídica; se aportan estas valoraciones, a manera de contribuir a la defensa de las conquistas que refrenda el texto constitucional.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Martí Pérez, JJ. Carta de Nueva York. La Opinión Nacional. Obras Completas. Tomo 9. La Habana: Editorial Ciencias Sociales; 1991.
2. Lasalle, F. ¿Qué es una Constitución? Abril de 1862. Consultado: www.elaleph.com. 8/3/19. 10:40h.
3. Ruiperez Alamillo, J. Algunas consideraciones sobre la Reforma Constitucional. Revista de Estudios Políticos (Nueva Época). 1992; 75 (enero-marzo).
4. Álvarez Conde, E. Curso de Derecho Constitucional. Vol. I. Madrid: Tecnos; 2008.

5. Loewenstein, K. Teoría de la Constitución. Traducción de Alfredo Gallego Anabitarte. Barcelona: Editorial Ariel; 1979.
6. Pérez Royo J. Curso de Derecho Constitucional. XIV ed. Madrid: Marcial Pons; 2014:168.
7. Sieyès, E. Qu'est-ce que le Tiers Etat, 1789. [Traducción al castellano: ¿Qué es el tercer Estado?]. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales; 1988.
8. SÁCHICA CL. Derecho constitucional general. Bogotá: Temis; 1999. Consultado: <https://goo.gl/ujtqul>. Fecha: 20/8/18.
9. Nogueira Alcalá H. Poder Constituyente y Reforma Constitucional: Enfoque Teórico y Concreción práctica al caso chileno. En: Häberle P y García Belaunde D (coord.). El Control del Poder. Libro Homenaje a Diego Valadés. Lima, Perú: Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional; 2012.
10. Haro R. El poder constituyente material en el control de la constitucionalidad. En: Haberle, Peter y García Belaunde, Domingo (coord.). EL Control del Poder. Libro Homenaje a Diego Valadés. Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional. Lima, Perú: Editorial Iustitia S.A.C.; 2012: 1358-1383.
11. Schmitt C. Teoría de la Constitución. Madrid: Alianza Editorial; 1982.
12. Hernández Valle R. Reforma constitucional y control de constitucionalidad. En: Häberle P y García Belaunde D (coord.). El Control del Poder. Libro Homenaje a Diego Valadés. Lima, Perú: Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional; 2012: 1315-1331.
13. Vanossi JR. Estudios de Teoría Constitucional. Universidad Nacional Autónoma de México. México; 2002.
14. Gentile JH (comentario). Díaz Ricci, Sergio Miguel. Teoría de la Reforma Constitucional. Buenos Aires: Editorial Ediar de Argentina; 2004.
15. Azcuy Henríquez HM. Análisis de la Constitución cubana y otros ensayos. La Habana: Ruth Casa Editorial; 2010.
16. Hume D. Ensayos Políticos. Traducción de César Armando Gómez. 2da ed. Madrid: Unión Editorial; 2005.
17. García Barzelatto AM. Mecanismos de Reforma Constitucional. Revista de Derecho Público. 2014; Especial Marzo.
18. Bryce J. Constituciones flexibles y constituciones rígidas. 2da ed. Madrid: Instituto de Estudios Políticos; 1962.
19. De Cabo Martín C. La Reforma constitucional en la perspectiva de las Fuentes del Derecho. Madrid: Editorial Trotta; 2003.
20. Zúñiga Urbina F. Reformas Constitucionales para un Estado Social y Democrático de Derecho. Colección Ideas. No.33. Chile; 2002.
21. Jellinek G. Reforma y mutación de la Constitución [edición española, a cargo de P. Lucas Verdú y C. Förster]. Madrid: CEC; 1991.
22. Kelsen H. General Theory of Law and State. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press; 1949.
23. Asensi Sabater J. Constitucionalismo y Derecho Constitucional. Materiales para una introducción. Valencia: Tirant lo Blanch libros; 1996.
24. Nogueira Alcalá H. La Reforma Constitucional en el Constitucionalismo latinoamericano vigente. Boletín Mexicano de Derecho Comparado. 2010; 43(129), sep./dic. Disponible en: <http://archivos.juridicas.unam.mxwww/bjvlibros/8382536.pdf>
25. Guastini R. Rigidez constitucional y límites a la reforma en el ordenamiento italiano, Estudios de Teoría constitucional. Instituto de Investigaciones jurídicas. UNAM, 2000: 194-195.
26. Prieto Valdés, M. ¿Qué han hecho los cubanos? Cuba siglo XXI; 2003. Disponible en: http://www.nodo50.org/cubasisgloxxi/politica/prieto7_280203.htm
27. Fernández-Rubio Legrá A. Diccionario de expresiones jurídicas latinas y extranjeras. La Habana: Editorial Ciencias Sociales; 2008.

Legislación cubana

- Constitución de la República de Cuba. Guáimaro 1869.
- Constitución Provisional de Baraguá 1878.
- Constitución de la República de Cuba. Jimaguayú 1895.
- Constitución de la República de Cuba. La Yaya 1897.
- Constitución de la República de Cuba. 1901.
- Ley No. 1 de 1º de julio de 1940, Constitución de la República de Cuba. GO 8, de julio de 1940.
- Ley Fundamental de 1959.
- Constitución de la República de Cuba de 24 de febrero de 1976. GO 2. Edición Especial de 24 de febrero de 1976.
- Constitución de la República de Cuba de 24 de febrero de 1976, reformada en julio de 1992. GO 7, Extraordinaria, 1º de agosto de 1992.
- Ley de Reforma Constitucional 2002. GO 3, Extraordinaria, 31 de enero del 2003.
- Constitución de la República de Cuba 2019. GO 5, Extraordinaria, 10 de abril de 2019.
- Ley No. 131/ 2019 Ley de Organización y Funcionamiento de la Asamblea Nacional del Poder Popular y del Consejo de Estado de la República de Cuba. GO 6, Extraordinaria, 16 de enero de 2020.

Legislación extranjera

- Constitución de los Estados Unidos de América 1787.
- Constitución francesa de 1791.
- Constitución francesa de 1793.
- Constitución Política de la República de Costa Rica 1949, con reformas hasta 2001.
- Constitución de Francia de 1958, con enmiendas hasta 2008.
- Constitución de la República Oriental del Uruguay 1967, con enmiendas hasta 1996.
- Constitución de Chile 1980, con enmiendas hasta 2015.
- Constitución de El Salvador 1983, con enmiendas hasta 2014.
- Constitución de Guatemala de 1985, con enmiendas hasta 1993.
- Constitución de la República de Nicaragua 1987, con enmiendas hasta 2014
- Constitución de la República Federativa de Brasil de 1988, con enmiendas hasta 2017.
- Constitución Política de Colombia 1991, con enmiendas hasta 2015.
- Constitución de Paraguay de 1992, con enmiendas hasta 2011.
- Constitución española 1978, reformada hasta 1992.
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela 1999, con enmiendas hasta 2019.

ANEXO

Constituciones de Cuba: pautas para su reforma

Constitución	Tipología	Iniciativa	Órgano que aprueba	Pueblo	Límites
Guáimaro, 1869 Art. 29	Enmienda	Cámara	-Cámara Unanimidad		Absolutos: Libertades de culto, imprenta, reunión, enseñanza y petición; ni derecho inalienable.
Baraguá, 1878			-Gobierno		Paz con independencia
Jimaguayú, 1895 Art. 24			-Asamblea de representantes.		-Límite temporal: 2A. -Límite circunstancial: Independencia.
La Yaya, 1897 Art. 38	Parcial Total		-Asamblea de Representantes		-Límite temporal: 2A. -Independencia.
Constitución 1901 Art. 115	Parcial Total		- 2/3 cada cuerpo colegiador y Convención Constituyente que aprueba.		
Constitución 1940 Art. 285-286	Específica Parcial Integral	cien mil electores .1/4 de un cuerpo colegislador	Específica o Parcial: -Referendo -2/3 ambos cuerpos colegisladores reunidos conjuntamente ratificada en las dos legislaturas siguientes. -Integral o soberanía nacional o a los artículos veintidós, veintitrés, veinticuatro y ochenta y siete de esta Constitución, o a la forma de Gobierno: -Asamblea Plebiscitaria -Reelección prohibida; continuación más tiempo del electo en el cargo: 3/4 Congreso y Referendo 2/3 electores de cada provincia.	Referéndum	Soberanía nacional; artículos veintidós, veintitrés, veinticuatro y ochenta y siete; la forma de Gobierno; Reelección; Período de mandato.
Ley Fundamental 1959 Art. 232-233	Específica Parcial Íntegra	-	Consejo Ministro 2/3 en tres votaciones sucesivas y aprobada por Presidente de la República.	-	
Constitución 1976 Art. 141	Parcial Total		-2/3 Asamblea Nacional -2/3 Asamblea + Referéndum	Referéndum	Integración o atribuciones Asamblea Nacional o Consejo de Estado; Derechos y Deberes.

Reforma 2002 Art.137			-2/3 Asamblea Nacional -2/3 Asamblea + Referéndum	Referéndum	-Cláusula de Intangibilidad: Sistema Político; prohibición de negociar acuerdos bajo agresión, amenaza o coerción de una potencia extranjera. -Integración o atribuciones Asamblea Nacional o Consejo de Estado; Derechos y Deberes.
Constitución 2019 Arts. 226-229		- Presidente de la República - Consejo de Estado - Consejo de Ministros - Diputados 1/3 - el Consejo Nacional de la Central de Trabajadores de Cuba y las direcciones nacionales de las demás organizaciones de masas y sociales. - 50 000 electores.	-2/3 Asamblea -Integración y funciones de la Asamblea Nacional o Consejo de Estado; atribuciones o período de mandato del Presidente de la República; derechos, deberes y garantías: referendo.	Referendo.	-Cláusula de Intangibilidad: irrevocabilidad del sistema socialista; y la prohibición de negociar bajo las circunstancias previstas en el inciso a) del Artículo 16. -Integración y funciones de la Asamblea Nacional o Consejo de Estado; atribuciones o período de mandato del Presidente de la República; derechos, deberes y garantías

Contribuciones de los autores

50 % cada uno.

Conflictos de interés

No existen conflictos de intereses

Financiamiento

Sin financiamiento.

Recibido: 5 de agosto de 2019

Aprobado: 20 de diciembre de 2019

