

Cuadernos

Manuel

Giménez

Abad

22

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO

NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO

NOVEDADES
PARLAMENTARIAS

ACTUALIDAD
IBEROAMÉRICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2021

ACTIVIDADES PREVISTAS
ENERO A JUNIO DE 2022

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

SUMARIO

5 PRESENTACIÓN

6 NOVEDADES DEL FEDERALISMO COMPARADO MARIO KÖLLING

7 NOTA
NEXT GENERATION EU – DESAFÍO Y OPORTUNIDAD PARA ESTADOS
FEDERALES Y POLÍTICAMENTE DESCENTRALIZADOS
por Mario Kölling

13 NOTA
THE EU RECOVERY AND RESILIENCE FACILITY: FEDERAL CONFLICTS
IN THE DEVELOPMENT AND IMPLEMENTATION PROCESS IN GERMANY
by Anna Sophia Körner and Henrik Scheller

21 NOTA
THE ITALIAN NATIONAL RECOVERY AND RESILIENCE PLAN (NRRP)
AND THE ROLE OF REGIONS AND LOCAL ENTITIES
by Giacomo Menegus

28 NOTA
INFORME DE CONFERENCIA: “SEMINARIO DEBATES SOBRE EL ESTADO
(X): REFORMAS CONTEMPORÁNEAS DEL ESTADO DE DERECHO”
por Gisela Hernández

33 NOVEDADES DEL ESTADO AUTONÓMICO EVA SÁENZ ROYO

34 INFORME
EVALUACIÓN DE LAS PROPUESTAS DE REFORMA ELECTORAL
DEL CONGRESO: UNIDAS PODEMOS, CIUDADANOS Y VOX
por Iulen Tazueco Manrique

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2021ACTIVIDADES PREVISTAS
ENERO A JUNIO DE 2022

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

72 NOVEDADES PARLAMENTARIAS**OLGA HERRAIZ SERRANO Y PABLO GUERRERO**

73 INFORME

**EL REFERÉNDUM COMO MECANISMO DE PARTICIPACIÓN DIRECTA
EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL ESPAÑOL**

por Oihane Murua Astorquiza

110 NOTA

PARLAMENTO Y COVID: UNA VISIÓN IBEROAMERICANA

por Juan Carlos Cervantes Gómez

120 NOTA

**PARLAMENTO Y COVID: UNA VISIÓN IBEROAMERICANA
LA PERSPECTIVA ARGENTINA**

por Jorge O. Bercholc

125 NOTA

**LA CREACIÓN DEL INSTITUTO BRASILEIRO
DE DIREITO PARLAMENTAR - PARLA**

por Renan Guedes Sobreira

128 NOTA

**RESEÑA: WILHELM HOFMEISTER, LOS PARTIDOS POLÍTICOS
Y LA DEMOCRACIA. TEORÍA Y PRÁCTICA EN UNA VISIÓN GLOBAL
(MARCIAL PONS, MADRID, 2021)**

por María Salvador Martínez

133 ACTUALIDAD IBEROAMERICANA**FERNANDO REVIRIEGO PICÓN**

134 INFORME

**LA ACCIÓN DE TUTELA EN COLOMBIA.
ASPECTOS CONCEPTUALES Y PROCESALES**

por Abelardo Leal

154 INFORME

**SOBRE EL ANÁLISIS DE PROPORCIONALIDAD Y LA DEBIDA
MOTIVACIÓN DE LA PRISIÓN PREVENTIVA EN EL DERECHO PERUANO:
EL CASO HUMALA-HEREDIA**

por Jorge Alexander Portocarrero Quispe

183 NOTA

**LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA DIRECTA EN LA CONSTITUCIÓN
CUBANA DE 2019**

por Adrián García Ortiz

193 NOTA

**INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL CON CRITERIOS
DE ATIPICIDAD AL SUJETO ACTIVO CUALIFICADO POR
LA PROFESIÓN DE MEDICINA EN EL DELITO DE HOMICIDIO
POR PIEDAD ANALIZADOS EN LA SENTENCIA C-233 DE 2021**

por Elkin Centeno y John Restrepo

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO

NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO

NOVEDADES
PARLAMENTARIAS

ACTUALIDAD
IBEROAMÉRICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2021

ACTIVIDADES PREVISTAS
ENERO A JUNIO DE 2022

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

204 CALIDAD DEMOCRÁTICA
CATALINA RUIZ-RICO RUIZ

205 INFORME
EN BUSCA DEL “BUEN GOBIERNO”:
LA CAPACIDAD Y LA HONORABILIDAD DEL GOBERNANTE
por Humberto Gosálbez Pequeño

229 INFORME
ESTALLIDO SOCIAL Y PANDEMIA EN CHILE:
INNOVACIÓN EN LOS PODERES LEGISLATIVOS
por Luis Rojas Gallardo

242 INFORME
AMENAZAS Y SALVAGUARDAS PARA LA DEMOCRACIA
Y EL ESTADO CONSTITUCIONAL DE DERECHO.
Y LA AGENDA INTERDISCIPLINAR PENDIENTE
por Jorge Isaac Torres Manrique

259 ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2021

261 ACTIVIDADES PREVISTAS
ENERO A JUNIO DE 2022

263 CRÉDITOS

264 INSTRUCCIONES PARA LOS AUTORES

267 LISTA DE EVALUADORES

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIAS**ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA**

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2021ACTIVIDADES PREVISTAS
ENERO A JUNIO DE 2022

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

NOTA

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA DIRECTA EN LA CONSTITUCIÓN CUBANA DE 2019por **Adrián García Ortiz**

Profesor Ayudante de Derecho Constitucional, Universidad de Alicante

I. INTRODUCCIÓN. LA CONSTITUCIÓN CUBANA DE 2019 Y LA DEMOCRACIA SOCIALISTA

La caída de la Unión Soviética en 1991, el Periodo Especial, las tensiones y distensiones de la isla con Estados Unidos, así como el fin de la era Castro, evidenciaron que una nueva reforma, análoga a las efectuadas en 1978, 1992 y 2002, no sería suficiente para adaptar la Constitución de 1976 a la nueva realidad cubana. Por ello, ocho años después de que fuera anunciada en el VI Congreso del Partido Comunista de Cuba, el 10 de abril de 2019 fue proclamada la nueva Constitución de la República (GOC-2019-406-EX5), que formalizaba las transformaciones sociales, políticas y económicas que venían produciéndose desde la década de 1990 a través de un proceso constituyente material (Noguera, 2019:364).

La Constitución de 2019, como la de 1976, fundamenta la forma de Estado de la República de Cuba en el sistema de «democracia socialista», un modelo de democracia representativa que, sobre la base del principio de unidad del poder, conjuga la representación política a través de un sistema de partido único con importantes mecanismos de apelación al poder popular y de rendición de cuentas de los poderes públicos con la ciudadanía. De este modo, Cuba se define como un «Estado socialista de derecho y justicia social, democrático, independiente y soberano, organizado con todos y para el bien de todos como república unitaria e indivisible» (art. 1 de la Constitución de Cuba [CCu]) y, a partir de esta definición, fundamenta la democracia socialista cubana en siete principios, fijados en el art. 101 CCu:

- Principio de democracia representativa: Todos los órganos representativos del poder del Estado son electivos y renovables.
- Principio de control popular: La Constitución cubana concibe el control popular como una de las expresiones de la democracia socialista (Guzmán, 2020:139) y, en base a este principio, el pueblo debe poder controlar la actividad de los órganos estatales, sus directivos y funcionarios, los diputados y los delegados. En este sentido, el art. 10 CCu, que es una novedad de la Constitución de 2019, establece que «[l]os órganos del Estado, sus directivos, funcionarios y empleados están obligados a respetar, atender y dar respuesta al pueblo, mantener estrechos vínculos con este y someterse a su control». Asimismo, se exige que los diputados mantengan un vínculo con sus electores, atiendan a sus planteamientos, sugerencias, críticas y les expliquen la política del Estado (art. 113 CCu). Del mismo modo, los delegados de las Asambleas Municipales del Poder Popular tienen el deber de «mantener una relación permanente con sus electores, promoviendo la participación de la comunidad en la solución de sus problemas» (art. 195.a) CCu).
- Principio de rendición de cuentas: Los elegidos tienen el deber de rendir cuentas de su actuación periódicamente y pueden ser revocados de sus cargos en cualquier momento.
- Principio de eficiencia: Los órganos estatales desarrollan las iniciativas encaminadas al aprovechamiento de los recursos y posibilidades locales y la integración de las organizaciones de masas y sociales a su actividad, a las que se reconoce

PORTADA

su incorporación en las «tareas de la edificación, consolidación y defensa de la sociedad socialista» (art. 14 CCu).

SUMARIO**PRESENTACIÓN**

- Principio de jerarquía: Las disposiciones de los órganos estatales superiores son obligatorias para los inferiores y los órganos estatales inferiores responden ante los superiores y les rinden cuenta de su gestión.

ÁREAS DE ESTUDIO

- Principio de libertad de discusión: La libertad de discusión, el ejercicio de la crítica y la autocritica y la subordinación de la minoría a la mayoría rigen en todos los órganos estatales colegiados.

NOVEDADES DEL FEDERALISMO COMPARADO

- Principio de transparencia: A diferencia de la Constitución de 1976, la Constitución de 2019 exige que los órganos del Estado, sus directivos y funcionarios actúen con la debida transparencia.

NOVEDADES DEL ESTADO AUTONÓMICO**NOVEDADES PARLAMENTARIAS**

El objeto del presente artículo es analizar la regulación que la Constitución de Cuba de 2019 efectúa, en este marco de democracia socialista, respecto a los instrumentos de participación ciudadana directa en el ejercicio del poder político, en un contexto en que es posible percibir la reivindicación de una mayor calidad democrática por parte de la ciudadanía cubana, como evidencian las protestas acaecidas en la isla el 11 de julio de 2021.

ACTUALIDAD IBEROAMERICANA**CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA**

Nos encontramos ante un estudio de tipo técnico-jurídico que atiende esencialmente a los textos constitucionales y legales del Derecho cubano. Se deja a un análisis posterior (que tome distancia temporal de una constitución recientemente aprobada) la efectiva implantación y vigencia de estos mecanismos en la realidad político-social cubana. Esto es, que analice —como también debe realizarse del conjunto de las previsiones constitucionales— el efectivo acoplamiento de la constitución formal a la constitución material.

ACTIVIDADES REALIZADAS JUNIO A DICIEMBRE DE 2021**ACTIVIDADES PREVISTAS ENERO A JUNIO DE 2022****CRÉDITOS**

Tras un epígrafe introductorio en el que recorreremos sucintamente los postulados teóricos sobre los que se construye la participación ciudadana directa y la exposición de las principales previsiones del constitucionalismo histórico cubano al respecto, procederemos a exponer los diferentes instrumentos de participación política previstos en la Constitución de 2019, agrupados en cuatro categorías: consultas a la ciudadanía, instrumentos de incidencia en el ejercicio representativo del poder, instrumentos de participación en procesos normativos y otras formas de participación ciudadana.

INSTRUCCIONES PARA LOS AUTORES**LISTA DE EVALUADORES****II. DEMOCRACIA PARTICIPATIVA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA DIRECTA EN EL CONSTITUCIONALISMO CUBANO**

Como es habitual en el constitucionalismo contemporáneo, la Constitución cubana opta por lo que ha venido a denominarse «democracia participativa», esto es, el diseño de un sistema político en el que la democracia representativa opera como modelo o regla general y en el que se reconocen determinadas instituciones de democracia directa o de participación ciudadana directa como complemento o excepción de aquél.

En términos teóricos estrictos, la democracia directa supondría la posibilidad de que determinadas decisiones pudieran ser adoptadas por la ciudadanía sin la intermediación de representantes. La inviabilidad de este sistema en los ordenamientos modernos nos obliga a hablar de instrumentos de participación ciudadana directa o, también, de democracia semidirecta, es decir, de una coparticipación o corresponsabilidad de la ciudadanía en la gestión de los asuntos públicos.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2021****ACTIVIDADES PREVISTAS
ENERO A JUNIO DE 2022****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

De forma similar a lo que efectúan los arts. 1.2 y 23 de la Constitución española, el art. 3 CCu proclama el principio de soberanía popular y el derecho fundamental de la ciudadanía a participar en los asuntos públicos directamente o mediante representantes: «[e]n la República de Cuba la soberanía reside intransferiblemente en el pueblo, del cual dimana todo el poder del Estado. El pueblo la ejerce directamente o por medio de las Asambleas del Poder Popular y demás órganos del Estado que de ellas se derivan». El sufragio activo, tanto para las elecciones periódicas como para los plebiscitos y referendos populares, es libre, igual, directo y secreto (art. 204 CCu).

Como se ha señalado, las instituciones de participación ciudadana directa se enmarcan en un contexto parlamentario donde el poder de todas las instituciones procede directa o indirectamente del parlamento cubano, la Asamblea Nacional del Poder Popular (ANPP): en particular, el parlamento elige al presidente de la República (art. 126 CCu) y designa, a proposición de éste, al Primer Ministro (art. 141 CCu). La ANPP es el órgano supremo del poder del Estado, representa a todo el pueblo y expresa su voluntad soberana, siendo el único órgano con potestad constituyente y legislativa (arts. 102 y 103 CCu). Sus diputados son elegidos por sufragio libre, igual, directo y secreto para un mandato de cinco años (arts. 104 y 105 CCu).

De manera puntera en el constitucionalismo latinoamericano, la Constitución de 1940 contempló por primera vez una serie de instrumentos mediante los cuales la ciudadanía podía intervenir en la adopción de decisiones políticas: se realizó un amplio reconocimiento de las iniciativas ciudadanas, se previeron varios supuestos en que el referéndum era obligatorio y se reguló una revocatoria de mandato municipal; previsiones todas ellas que, no obstante, no fueron nunca puestas en práctica.

Posteriormente, la Ley Constitucional de 1952 decretada por Fulgencio Batista tras el golpe de Estado de 1952 restringiría notablemente los instrumentos de participación ciudadana, que quedarían reducidos a tres: el derecho de petición, el referéndum obligatorio ordinario (excluido el de reforma constitucional) y el previsto para la segregación de una parte de un municipio y su agregación a otro, que requería la iniciativa del diez por ciento de los vecinos de la porción de territorio interesado y un resultado favorable del sesenta por ciento de los electores. La Ley Fundamental de 1959 derivada de la Revolución añadiría a estos tres mecanismos una iniciativa legislativa popular de al menos diez mil ciudadanos que tuvieran la condición de electores.

Finalmente, la Constitución de 1976, aprobada mediante el único referéndum celebrado hasta esa fecha en Cuba, que consiguió una participación de 98% y un 97,69% de votos positivos, aumentó los instrumentos de participación ciudadana directa: previó el referéndum ordinario y el de reforma constitucional para la revisión total de la Constitución o para la modificación de determinados contenidos, la consulta popular «legislativa» a la que nos referiremos con posterioridad, la iniciativa legislativa popular de diez mil electores, el derecho de petición, la rendición de cuentas y la revocación de mandato.

La Constitución de 2019, aprobada mediante el segundo y último referéndum celebrado hasta la fecha (que alcanzó una participación del 84,41% y arrojó un resultado del 86,85% de voto positivo), avanza en materia de participación ciudadana, tanto desde un punto de vista cuantitativo como desde un punto de vista cualitativo. El actual artículo de referencia en la regulación de la participación ciudadana en la Constitución cubana, que supone una novedad del texto constitucional de 2019 respecto del de 1976, es el art. 80 CCu, en el que el derecho de participación política se configura como un derecho fundamental (Echavarría, 2019:65). En este precepto, no obstante, convergen tanto la participación directa como la indirecta o la representativa. En efecto, el art. 80 CCu contempla las instituciones propias de la democracia directa, tanto las típicas

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2021ACTIVIDADES PREVISTAS
ENERO A JUNIO DE 2022

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

como otras más atenuadas: participar en plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática; pronunciarse sobre la rendición de cuentas que les presentan los elegidos; revocar el mandato de los elegidos; ejercer la iniciativa legislativa y de reforma de la Constitución; y estar informados de la gestión de los órganos y autoridades del Estado. Junto a ellos, el precepto en cuestión establece que la ciudadanía cubana tienen derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder del Estado por medio de elementos propios de la democracia representativa: estar inscritos en el registro electoral, proponer y nominar candidatos, elegir y ser elegidos, participar en las elecciones y desempeñar funciones y cargos públicos.

III. LOS INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DIRECTA EN LA CONSTITUCIÓN DE 2019

Podemos clasificar los diferentes instrumentos de participación ciudadana directa previstos en la Constitución cubana de 2019, a los efectos únicamente de contribuir a su mejor comprensión, en cuatro categorías. En primer lugar, las consultas a la ciudadanía: el plebiscito, el referéndum y la consulta popular. En segundo lugar, los instrumentos de incidencia en el ejercicio representativo del poder, esto es, la rendición de cuentas, la revocación de mandato y el derecho de información. En tercer lugar, los instrumentos de participación en procesos normativos: la iniciativa legislativa y la de reforma constitucional. Finalmente, otras formas de participación ciudadana no incluidas en las tipologías anteriores. Procedemos a analizar brevemente cada una de ellas.

1. Las consultas a la ciudadanía: referéndum, plebiscito y consulta popular

La Constitución cubana prevé tres instrumentos de participación ciudadana directa: el referéndum, el plebiscito y la consulta popular (art. 80.d) CCu). La regulación que realiza sobre estas instituciones el texto constitucional, en el que no se encuentra distinción conceptual alguna entre ellas, debe complementarse con lo dispuesto en Ley nº 131 de 2019, de Organización y Funcionamiento de la Asamblea Nacional del Poder Popular y del Consejo de Estado de la República de Cuba (GOC-2020-49-EX6) (LOFANCE), así como en la Ley nº 127 de 2020, Electoral (GOC-2019-735-O60) (LE), aprobada en agosto de 2019 en cumplimiento de la Disposición Transitoria Primera de la Constitución.

En primer lugar, el ordenamiento jurídico cubano concibe las consultas populares (arts. 215 a 217 LOFANCE) como un instrumento de participación directa de la ciudadanía en determinados procedimientos legislativos tramitados en la ANPP: de acuerdo con los arts. 108.c) CCu y 212 LOFANCE, la ANPP puede someter previamente a la consulta popular los proyectos de ley que estime procedentes «en atención a la índole de la legislación de que se trate». La convocatoria de la consulta compete discrecionalmente a la ANPP y su resultado no es vinculante. De acuerdo con el art. 75.b) de la Constitución de 1976, equivalente al vigente art. 108.c) CCu, fueron sometidos a consulta popular los códigos de la Niñez y la Juventud (1978), el Penal (1979), el del Trabajo (1984), la ley de Cooperativas de Producción Agropecuarias (1982) y la ley General de Viviendas (1984) (Noguera, 2006:495).

Debe advertirse que, junto a esta regulación de la consulta popular como una especie de «referéndum legislativo», la LE introduce una nueva categoría de consulta popular que opera de manera subsidiaria respecto de aquellas llamadas al cuerpo electoral no contempladas en la regulación del referéndum o del plebiscito. Así, el art. 265.1 LE establece que «[e]n la Consulta Popular los electores emiten su opinión

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2021****ACTIVIDADES PREVISTAS
ENERO A JUNIO DE 2022****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

sobre un asunto determinado de interés nacional o local, sin que ello tenga efecto vinculante». Por tanto, cualquier «asunto determinado de interés nacional o local» que no pueda ser consultado a la ciudadanía a través del referéndum, el plebiscito o la consulta popular en sentido estricto puede ser objeto de este tipo de consulta, que ha de ser convocada por la ANPP o las asambleas municipales del Poder Popular (art. 265.2 LE).

En segundo lugar, el ordenamiento cubano prevé la institución del referéndum (arts. 218 a 222 LOFANCE), cuya regulación y puesta en práctica, junto con la de la iniciativa legislativa popular, han sido considerados el elemento de referencia para medir la calidad de la participación ciudadana en los sistemas jurídicos. Configuradas como consultas de tipo jurídico, mediante los referéndums se pregunta a la ciudadanía sobre un determinado proyecto de norma jurídica o sobre una disposición normativa ya aprobada. Así, los arts. 256 LE y 218 LOFANCE establecen que mediante el referéndum, que ha de ser convocado por la ANPP, «los ciudadanos (...) expresan si ratifican, aprueban, modifican o derogan determinada disposición jurídica».

A diferencia de la consulta popular analizada con anterioridad, el objetivo del referéndum no es la participación ciudadana en un determinado procedimiento legislativo, sino la expresión de su opinión sobre una concreta norma jurídica ya aprobada o cuya aprobación se encuentra condicionada al resultado del referéndum. Sobre la diferencia entre los términos “ratificación” y “aprobación” que emplean los arts. 256 LE y 218 LOFANCE, Guzmán (2020:153) señala que podemos hablar de referéndum aprobatorio cuando la decisión del pueblo expresado en referéndum sustituye a la de la ANPP y de referéndum ratificatorio cuando aquél se limita a confirmar o rechazar la decisión previamente adoptada por la ANPP. El escrito en que se promueve la solicitud de referendo, que debe contener la propuesta de pregunta o preguntas a someter a los electores, debe presentarse ante la presidencia de la ANPP, que solicitará un dictamen sobre la propuesta a la Comisión de Asuntos Constitucionales y Jurídicos (arts. 219 y 220 LOFANCE).

Un tipo particular de referéndum contemplado por la Constitución cubana es el de reforma constitucional, previsto para el caso de que la reforma se refiera a la integración y funciones de la ANPP o del Consejo de Estado, a las atribuciones o al período de mandato del Presidente de la República o a los derechos, deberes y garantías consagrados en la Constitución (arts. 228 CCu y 256 LE). La aprobación de la reforma requiere el voto favorable de la mayoría de los electores en referéndum. Este tipo referéndum ya estaba previsto en la Constitución de 1972, y fue muy criticado que no se empleara en la reforma constitucional de 1992. Es cierto que esta reforma, por un lado, amplió los derechos, al reconocer la libertad religiosa y de culto y el derecho a elegir directamente a los diputados de la Asamblea Nacional y los delegados de la Asamblea Provincial. Pero, por otro lado, también se incluyó en la Constitución el estado de emergencia y se reservó a una ley la limitación de los derechos y deberes cuando se decretara dicho estado. En este último sentido, la reforma restringió los derechos constitucionales y el referéndum devenía, pues, necesario.

El referéndum de reforma tampoco se empleó en la reforma de 2002 que introdujo en la Constitución una cláusula de intangibilidad que proclamaba la irrevocabilidad del socialismo, y que surgió como respuesta al Proyecto Varela, del que daremos cuenta posteriormente. Al margen de su discutible necesidad, pues la propia Constitución ya disponía de mecanismos para hacer frente a las amenazas a su sistema político, y de su tenor literal, más propio del preámbulo que del articulado (Chofre, 2017:57), el procedimiento jurídico-constitucional de reforma fue sustituido en la práctica por la vía de los hechos: la reforma se legitimó en el éxito de las marchas populares celebradas y en la consecución del respaldo del 99'25% de las personas

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2021****ACTIVIDADES PREVISTAS
ENERO A JUNIO DE 2022****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

con derecho a voto en una recogida de firmas celebrada en los propios colegios electorales, que ni siquiera constituía una iniciativa de reforma porque no existía entonces tal posibilidad.

En tercer lugar, el plebiscito (arts. 223 a 225 LOFANCE) se concibe en el ordenamiento cubano como una consulta de naturaleza política: su objeto es la aprobación o no de un «determinado acto o medida política o de gobierno de relevancia para la sociedad» (arts. 257 LE y 223 LOFANCE). La LE regula el referéndum y el plebiscito de forma conjunta: el voto para el referéndum y el plebiscito es libre, igual, directo y secreto (arts. 256 y 257 LE; también arts. 204 CCu y 218 y 223 LOFANCE). La LE restringe las posibles respuestas del referéndum y el plebiscito, como es habitual, a una afirmación o negación, exigiendo que en las boletas (papeletas) se exprese clara y concretamente la cuestión que se somete a consulta de los electores (art. 261.1 CCu). Su convocatoria (también la de la consulta popular en sentido estricto y la del referéndum de reforma constitucional) corresponde, mediante votación ordinaria (art. 213 LOFANCE), de manera exclusiva y discrecional a la ANNP (arts. 256 y 257 LE y 218 y 223 LOFANCE), que puede «disponer la convocatoria a referendos o a plebiscitos en los casos previstos en la Constitución y en otros que la propia Asamblea considere procedente» (art. 108.v) CCu; también art. 212 LOFANCE). No cabe, en cambio, la iniciativa popular para solicitar un referéndum o plebiscito y, dado que la competencia para su convocatoria corresponde en exclusiva a la ANPP, estos instrumentos tenderán a abarcar asuntos de ámbito nacional y no municipal o provincial (Guanche, 2014:8)

La celebración del referéndum, el plebiscito y la consulta popular se someten a las reglas generales del procedimiento electoral y su convocatoria puede ser interesada por el presidente de la República, los diputados, el Consejo de Estado, el Consejo de Ministros, el Consejo Nacional de la Central de Trabajadores de Cuba y las direcciones nacionales de las demás organizaciones de masas y sociales y las comisiones permanentes de la ANPP (art. 214 LOFANCE). A partir de la Constitución de 2019, su organización, dirección y supervisión se encomiendan, en colaboración con el Consejo de Estado (arts. 216, 217, 221, 222 y 225 LOFANCE), a un nuevo órgano: el Consejo Electoral Nacional (arts. 211 CCu y 258 LE).

El Consejo Electoral Nacional, compuesto por veintinueve miembros elegidos por la ANPP o el Consejo de Estado, tiene independencia funcional y responde ante la ANPP (arts. 212 y 213 CCu y 34.4 LE). Su misión es «organizar, dirigir y supervisar las elecciones, consultas populares, plebiscitos y referendos que se convoquen» y, en general, garantizar «la confiabilidad, transparencia, celeridad, publicidad, autenticidad e imparcialidad de los procesos de participación democrática» (art. 211 CCu). Estas funciones, así como las relacionadas con el proceso de revocación de los delegados de la Asamblea Municipal del Poder Popular, las ejerce en el marco de una Administración electoral de la que forman parte no sólo el Consejo Electoral Nacional, sino también los consejos electorales provinciales y los consejos electorales municipales (arts. 26 CCu y 28.a) LE). Además, tanto en los procesos electorales como en los referendos, plebiscitos y consultas populares se prevé la participación, para su «mejor desenvolvimiento», de las organizaciones de masas y estudiantes, el movimiento infantil y juvenil de la Organización de Pioneros «José Martí», las instituciones educacionales, las familias y los ciudadanos (arts. 32 y 33 LE).

2. Instrumentos de incidencia en el ejercicio representativo del poder

Como mecanismos de exigencia de responsabilidad política, el objeto de la rendición de cuentas y la revocación de mandato no viene constituido por unos asuntos o temas determinados, como sucedía en los instrumentos anteriores, sino por la actuación de

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2021****ACTIVIDADES PREVISTAS
ENERO A JUNIO DE 2022****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

los representantes políticos en el ejercicio del poder. La regulación constitucional de estas instituciones, que se encuentran en la frontera entre la democracia directa y la democracia representativa, es, no obstante, escueta.

La rendición de cuentas se configura como un deber de los elegidos que deben cumplir periódicamente (art. 101.c) CCu) y sobre el cual la ciudadanía puede pronunciarse (art. 80.e) CCu, pero no exigir. Es decir, se prevé el deber de los elegidos de rendir cuentas de su actuación, pero no el derecho de los electores a que se les rindan cuentas (Rodríguez, 2010:396). La rendición de cuentas está prevista en particular, con cumplimiento mediante informes, para el Consejo de Estado, el Presidente de la República, el Primer Ministro, el Consejo de Ministros, el Tribunal Supremo Popular, la Fiscalía General de la República, la Contraloría General de la República, los organismos de la Administración Central del Estado, los gobiernos provinciales (art. 108.s) CCu) y los diputados (art. 113 CCu).

En relación con la revocación de mandato, los arts. 116 y 196 CCu y 14 LE prevén que el mandato de los diputados y los delegados de la Asamblea Municipal del Poder Popular sea revocable en cualquier momento, siempre que se cumplan las correspondientes condiciones legales. La regulación se encuentra en la Ley nº 135 de 2020, de Revocación de los elegidos a los órganos del Poder Popular (GOC-2020-932-O88) (LREOPP), que amplía el elenco de cargos cuyo mandato puede ser revocado y, entre otras previsiones, permite que un mínimo de un cuarto de los electores de la circunscripción por la que fue elegido pueda promover el inicio del procedimiento de revocación del mandato de un delegado a la Asamblea Municipal (arts. 9.1.a) LREOPP). Se trata del único caso en que, de conformidad con el principio «revoca quien elige» (Guzmán, 2020:151), los electores pueden promover y revocar directamente el mandato (art. 10.1 LREOPP), mediante un porcentaje, por otra parte, superior al exigido en Venezuela (20%; art. 74 de la Constitución de 1999), Bolivia (15%; art. 240.III de la Constitución de 2009) o Ecuador (10%; art. 105 de la Constitución de 2008).

En cambio, la revocación del mandato de un diputado a la Asamblea Nacional, pese a ser elegido directamente por la ciudadanía, debe ser promovida por un mínimo de un cuarto de los delegados a la Asamblea Municipal por la que fue elegido, otro diputado o el Consejo de Estado (art. 9.5 LREOPP), y la decisión compete a las respectivas asambleas municipales del Poder Popular (art. 10.4.b) LREOPP); y la revocación del mandato del Presidente o Vicepresidente de la República requiere la iniciativa de un tercio de los diputados a la Asamblea Nacional (art. 9.8 LREOPP) y la decisión de la ANPP (art. 10.5.c) LREOPP).

Dentro de esta categoría de instituciones podemos incluir también el derecho de información incorporado por la Constitución de 2019 en su art. 53, en coherencia con el nuevo principio de transparencia del art. 101.h) CCu. Según aquel precepto, «[t]odas las personas tienen derecho a solicitar y recibir del Estado información veraz, objetiva y oportuna, y a acceder a la que se genera en los órganos del Estado y entidades».

3. Instrumentos de participación en procesos normativos

Junto a las consultas a la ciudadanía, la rendición de cuentas y la revocación de mandato, en el sistema de democracia participativa diseñado por la Constitución cubana tienen también cabidas los típicos instrumentos de participación ciudadana en las tareas de adopción y reforma de normas jurídicas. En concreto, se reconoce el derecho de la ciudadanía cubana a poner en marcha el proceso legislativo y el de reforma constitucional.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2021****ACTIVIDADES PREVISTAS
ENERO A JUNIO DE 2022****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

La iniciativa legislativa requiere un mínimo de diez mil electores (art. 164.k) CCu), lo que supone el 0.09% de la población cubana, uno de los porcentajes más bajos de América Latina y Europa. La Constitución española, por ejemplo, exige 500.000 firmas acreditadas, lo que representa el 1'06% de su población. En términos teóricos, es posible establecer una distinción en la caracterización de la iniciativa legislativa: por un lado, la iniciativa legislativa popular en sentido estricto, según la cual un número determinado de ciudadanos y ciudadanas podría presentar ante el Parlamento un proyecto de ley que éste habría de limitarse a adoptarlo formalmente o someterlo a consulta popular; por otro lado, la iniciativa de agenda, que únicamente compelería al Parlamento a iniciar la tramitación de la proposición de ley presentada, recayendo en este órgano la decisión definitiva sobre la misma (Guzmán, 2017:106). En este sentido, tanto la iniciativa cubana como la española son iniciativas de agenda, como corresponde a los parámetros de colaboración ciudadanía-representantes de la democracia participativa. La iniciativa legislativa popular, por tanto, no vincula a la ANPP ni en su tramitación ni en su adopción inmediata en forma de ley.

Desde un punto de vista formal, la tramitación de la iniciativa legislativa popular exige la certificación de la condición de electores de sus suscriptores validada por el Consejo Electoral Nacional (art. 118 LOFANCE), lo que supone una flexibilización respecto al derogado art. 64 del Reglamento de la ANPP, que exigía que las firmas se encontraran acreditadas mediante documento notarial.

Entre las iniciativas legislativas populares presentadas más destacadas debe hacerse referencia al Proyecto Varela (2002-2003). El líder opositor Oswaldo Payá presentó a la ANPP, con el apoyo de los Estados Unidos de América y algunos gobiernos de la Unión Europea, una iniciativa legislativa popular que apelaba a los derechos de libertad de expresión y asociación, la amnistía de los presos políticos y al derecho a constituir empresas de propiedad individual y cooperativa, entre otras cuestiones. El proyecto solicitaba a la Asamblea Nacional, además, que sometería a referéndum cada una de las propuestas. El Proyecto Varela, que ya nacía viciado porque su pretensión desbordaba el ámbito legislativo y aspiraba a una reforma constitucional, consiguió las 10.000 firmas requeridas, pero fue rechazado formalmente por la Asamblea Nacional por no cumplir los requisitos reglamentarios; en particular, las firmas no estaban acreditadas ante notario.

Otro instrumento de participación ciudadana en los procesos normativos es el constituido por la iniciativa de reforma constitucional, que supone una novedad de la Constitución de 2019 respecto a la de 1976. El art. 227.f) CCu contempla que, junto al Consejo de Estado, al Consejo de Ministros, una tercera parte de los diputados de la ANPP, el Consejo Nacional de la Central de Trabajadores de Cuba y las direcciones nacionales de las demás organizaciones de masas y sociales, la ciudadanía pueda asumir la iniciativa para promover reformas a la Constitución. La iniciativa debe contar con el respaldo de un mínimo de cincuenta mil electores, debe suscribirse ante el Consejo Electoral Nacional y dirigirse a la ANPP.

4. Otras formas de participación ciudadana

Finalmente, la Constitución cubana, en la línea de la democracia socialista, que pretende que la participación y el control ciudadanos impregnen el funcionamiento del entero sistema político, prevé, además de los expuestos hasta el momento, otros mecanismos de intervención ciudadana en la gestión pública. En primer lugar, la Constitución de 2019 prevé un derecho de petición en el art. 61 CCu, según el cual «[l]as personas tienen derecho a dirigir quejas y peticiones a las autoridades, que están obligadas a tramitarlas y dar las respuestas oportunas, pertinentes y fundamentadas en el plazo y según el procedimiento establecido en la ley». En segundo lugar, la participación

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2021****ACTIVIDADES PREVISTAS
ENERO A JUNIO DE 2022****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

directa es regulada con particular detalle en aquel ámbito en que mayor incidencia tiene: el local. Así, el art. 200 CCu prevé para el ámbito municipal las consultas populares, la atención de quejas y peticiones, el derecho de la población a proponer temas de análisis a la Asamblea Municipal del Poder Popular o el derecho de información. En tercer lugar, se prevé el deber del Estado de promover la participación ciudadana en la realización de su política educacional, científica y cultural (art. 32.d) CCu).

IV. CONCLUSIONES

La Constitución de 2019 supone un paso adelante muy significativo en materia de participación ciudadana directa respecto a las previsiones del texto constitucional de 1976. Existe todavía, por supuesto, un margen de mejora: la previsión de referéndums preceptivos sobre determinadas materias, la iniciativa popular para la convocatoria de referéndums, la rendición de cuentas de los representantes como derecho de los electores o la extensión de los cargos políticos respecto de los cuales la ciudadanía pueda exigir la revocación del mandato directamente, así como la necesidad de una mayor coherencia normativa en la legislación de desarrollo de la Constitución.

Con todo, la regulación de los mecanismos de participación ciudadana directa sitúa a la Constitución cubana entre las más avanzadas del mundo en esta materia. Debe advertirse, no obstante, que la Constitución de 2019 no opta por el establecimiento de un nuevo paradigma socialista en cuanto al ejercicio popular del poder político. Al contrario, la democracia socialista se configura como un modelo esencialmente representativo que interioriza y profundiza, como corresponde al nuevo constitucionalismo latinoamericano, en los mecanismos de participación ciudadana del constitucionalismo clásico. En este ámbito, al menos, la Constitución cubana no representa una anomalía en el Derecho constitucional comparado.

En cualquier caso, el reto de la Constitución de 2019, en este y otros aspectos, reside en su operatividad real, en la capacidad de convertir las previsiones constitucionales en preceptos normativos eficaces con incidencia en la realidad material, contribuyendo de este modo a la conformación de una «cultura jurídica» que dote al Derecho de su capacidad transformadora de la que ahora carece (Chofre, 2017:51). En definitiva, en que la Constitución sea capaz de desplegar la función de transformación social a la que está llamada.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2021****ACTIVIDADES PREVISTAS
ENERO A JUNIO DE 2022****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES****BIBLIOGRAFÍA**

- **CHOFRE SIRVENT, José (2017):** El Derecho y la Constitución de Cuba ante los desafíos sociales y económicos del siglo XXI, en Ayuso Pozo, Anna y Gratius, Susanne (coords.), Nueva etapa entre Cuba y la UE. Escenarios de futuro, Barcelona: Fundación CIDOB, pp. 51-63.
- **ECHAVARRÍA PRADE, Óscar (2019):** Políticas públicas, participación ciudadana y desarrollo local en el ordenamiento jurídico cubano: de la Constitución de 1976 a la de 2019, en Revista Estudios de Políticas Públicas, volumen 5, número 2, pp. 58-70.
- **GUANCHE, Julio César (2014):** La participación ciudadana en el Estado cubano, en SELA (Seminario en Latinoamérica de Teoría Constitucional y Política) Papers, número 149, pp. 1-27.
- **GUZMÁN HERNÁNDEZ, Teodoro Yan (2017):** Los mecanismos de democracia directa en Cuba: diseño normativo y práctica, en Perfiles Latinoamericanos, volumen 25, número 50, pp. 103-127.
- **GUZMÁN HERNÁNDEZ, Teodoro Yan (2020):** Las instituciones de democracia directa en Cuba y la reforma constitucional del 2019, ¿más participación?, en Universidad de La Habana, número 289, pp. 138-162. Recuperado de: http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0253-92762020000100138&lng=es&tlng=es
- **NOGUERA FERNÁNDEZ, Albert (2006):** La participación popular en Cuba. Análisis jurídico y propuestas dentro del contexto cubano para su perfeccionamiento, en Foro Internacional, número 185, pp. 493-512.
- **NOGUERA FERNÁNDEZ, Albert (2019):** La Constitución cubana de 2019: un análisis crítico, en Revista de Derecho Político, número 105, pp. 361-396.
- **RODRÍGUEZ MUSA, Orestes (2010):** Una valoración en pos del perfeccionamiento de los mecanismos constitucionales de participación popular directa en Cuba, en Ra Ximhai. Revista científica de sociedad, cultura y desarrollo sostenible, volumen 6, número 3, pp. 393-400. ■