

La Constitución de cualquier República es una norma jurídica que, dictada por la autoridad competente, establece y regula los fundamentos y principios necesarios para organizar y constituir un Estado, y todo un sistema jurídico, capaces de asegurar los derechos naturales de la persona. Para lograr este objetivo, toda Constitución debe precisar la inalienabilidad de los derechos humanos y, en correspondencia, trazar las pautas y los objetivos de toda la actividad estatal, determinar su forma y sus límites, sus órganos y funciones, las relaciones entre estos órganos, y entre los ciudadanos y el Estado, así como la responsabilidad de todos ellos para la realización de estos fines. A este texto normativo se le llama, además de Constitución o Ley Fundamental, Ley Madre, Ley de Leyes, Carta Magna...

garantizar que obligue a todos y no permita a nadie sobreponerse a ella ni contrariarla. Por ser, la Constitución, la norma jurídica de mayor rango jerárquico en una sociedad, es el *eslabón superior del orden jurídico* y por tanto de todas las normas y resoluciones legales, y, como consecuencia, también de todo el acontecer social en cada uno de sus ámbitos y dimensiones. Por esta razón, el desempeño social, gubernativo y legal han de estar constreñidos por los preceptos constitucionales y en función de realizarlos. La *protección de una Constitución*, como norma jurídica de mayor rango jerárquico, está garantizada cuando cada uno de los ciudadanos, no importa quien sea, y todos los órganos estatales, incluyendo al legislativo, se tienen que ceñir a sus normas. Si el legislador, representante encargado de crear las normas legales, quiere desviarse de ella, primero tiene que modificarla, y para hacerlo debe sentir las exigencias que su naturaleza jurídica y política exige. También es un elemento fundamental en

# Cuba:

## *las constituciones en el tiempo*

por Roberto VEIGA GONZÁLEZ

La *autoridad competente* para elaborar y aprobar una Constitución es el pueblo, pues en él reside la soberanía (el primer poder y el origen de los demás poderes sociales), aunque para ello se pueda servir, en algunos casos y en determinada medida, de representantes, que no lo sustituye en la gestión y a los cuales debe elegir y controlar, pues, como es sabido, la representación ha de ser sólo un momento de la participación y no un mecanismo que la eclipse. Para que una Constitución tenga *valor moral* no sólo debe haber sido elaborada y aprobada por la mayoría, tiene, además, que estar desprovista –asegura José Martí<sup>1</sup>– de elementos ideológicos, como única garantía verdadera para que logre ser integradora y sea capaz de canalizar todas las opciones existentes en la Nación, así como

Primera Presidencia de la Asamblea Constituyente de 1940. De izquierda a derecha, el segundo, es el doctor Ramón Grau San Martín.



la protección de la Constitución el control que pueden ejercer los tribunales, incluso a través de entidades especializadas, como han sido los tribunales de garantías constitucionales. Otro elemento importante –y el de mayor autoridad– es el control ciudadano, que puede ser ejercido de diferentes formas. Un requisito esencial para garantizar la Constitución es, también, tener conciencia de que su protección sólo es legal dentro del marco de la Constitución, que no puede ser protegida lesionándola. Quien pretenda proteger al Estado pasando por encima de la Constitución y sus garantías, destruye la Constitución, lesiona al Estado y daña al pueblo.

Las constituciones, históricamente, han adoptado dos formas y tienen, por lo general, cuatro partes. Sus formas pueden ser: *Consetudinaria* (esta es la forma más antigua. Ejemplo: la de Inglaterra, que comenzó con las reglas constitucionales, Carta Magna, de Juan sin Tierra, dictadas en 1215) o *Escrita* (las primeras constituciones escritas de los tiempos modernos fueron la de los Estados Unidos de América en 1787 y la francesa en 1791). Sus cuatro partes son: *Preámbulo* (contiene una serie de enunciados declarativos sobre los objetivos y valores éticos y políticos que debe realizar la sociedad de acuerdo con sus peculiaridades históricas y políticas), *Parte dogmática* (desarrolla los derechos inalienables de la persona humana y la responsabilidad del poder estatal para con su realización, así como las relaciones imprescindibles para lograrlo), *Parte Orgánica* (establece la organización estatal, las relaciones y los límites entre sus órganos y las funciones de éstos, e indica la manera en que habrá de elegirse a las personas que ocupan los cargos públicos), y *Cláusula de Reforma* (es imprescindible establecerla, pues aunque se promulga de forma duradera y con garantías para no ser manipulada, hay que garantizar que pueda irse adaptando a las circunstancias cambiantes). Las más sustanciosas son la *dogmática* y la *orgánica*. La orgánica establece y regula los elementos instrumentales que se diseñan para promover y garantizar los postulados de la parte dogmática. Toda Constitución, a su vez, procura definir sintéticamente, en su primer artículo, el carácter y la esencia de los ideales que intenta materializar a través de su articulado, razón por la cual, todos los preceptos constitucionales han de estar comprometidos con este primer artículo y encaminados a su realización.

## II

La historia de Cuba, en materia constitucional, tuvo su punto de partida en la primera década del siglo XIX. La inteligencia y la integridad de no pocos cubanos estuvieron presente en las Cortes de Cádiz, cuando dieron a la Metrópoli, al propio tiempo que a las colonias, la Constitución de 1812. A Cuba se le atribuyó el nombramiento de dos diputados. Resultaron electos, Andrés de Jáuregui por La Habana y Bernardo O'Gaban

por Santiago de Cuba. La reciente Constitución concedía a la Isla la posibilidad de designar diputados a Cortes, sustrajo la justicia de la jurisdicción militar, estableció la libertad de imprenta, instituyó el Tribunal de Cuentas para depurar las ofrecidas por los ministros de la Real Hacienda, entre otras. No obstante, Cuba recibía una Constitución de fuera, forjada con elementos sociales, políticos y económicos extraños, culminante de una problemática internacional que la Isla no confrontaba.

Entre las propuestas que llevaron los diputados cubanos a las Cortes Constituyentes se encontraban dos proyectos de constitución. Uno separatista y otro autonomista. El primero fue elaborado por el abogado bayamés Joaquín Infante. El texto propone un modelo de Estado asambleísta donde todas las ramas del poder dependan del legislativo; reconoce una cuarta rama del poder del Estado: la militar, dada la presunta vulnerabilidad de la Isla; el ejecutivo debía ser colegiado; el derecho al sufragio sería únicamente para los *propietarios americanos*; establece la separación entre la Iglesia y el Estado (soñaba con una especie de Iglesia nacional, en cisma con el Papa); regula algunos derechos individuales; no reconoce la nobleza hereditaria; y establece ciertos emblemas nacionales. Como es lógico, estaba algo desconectada del momento político cubano. La propuesta autonomista llevada a las Cortes fue redactada por el sacerdote José Agustín Caballero. Es un proyecto de Constitución para la Monarquía y sus Colonias, que pretende para la Isla un gobierno descentralizado. Propone la existencia de una Corte Provincial facultada para dictar leyes locales, un Poder Ejecutivo en manos de un Gobernador Capitán General, designado por el Rey y asesorado por un Consejo Ejecutivo, y una Administración de Justicia confiada a un Corregidor independiente, aunque conservando el Capitán General el Juzgado Militar.

## III

Fueron muchas las propuestas que intentaron garantizar un régimen autonómico para la Isla. Entre ellas se encuentran los proyectos del padre Félix Varela, de Gabriel Claudio Zequeira, de Antonio Mauras, la fórmula Abarzuza, así como la Constitución autonómica para Cuba y Puerto Rico. El proyecto del padre Varela, titulado *Instrucción para el gobierno económico-político de Ultramar*, se presentó a las Cortes en el año 1822. Pretendía ampliar las facultades de los ayuntamientos para recaudar tributos, organizar servicios públicos y regular el orden público. El proyecto de Zequeira, también del año 1822, reviste la forma de modificaciones a la Constitución española. Sus postulados entrañan una declaración sustancial: rechazar el derecho divino en el jefe del Estado, negar la propiedad de la tierra en manos de la Metrópoli, impugnar la unidad soberana y la expresión de la voluntad común por parte del órgano central del Poder. El lazo que une a la Metrópoli con la Colonia –enfaticaba– se ha de engendrar en la mutua

conveniencia y se ha de mantener sólo por la deliberada manifestación de voluntad de la colonia. Aspiraba, es obvio, a una especie de mancomunidad de naciones, al estilo de la que lidera hoy Gran Bretaña.

El proyecto de reforma de Antonio Maura, Ministro de Ultramar, propuesto en 1893, intentaba otorgar un sentido autonomista a Cuba. Partía del empeño de clasificar los intereses de la administración en *generales* y *locales*. Precisaba entonces que los intereses generales son: la guerra y la marina, las relaciones exteriores y la justicia, el orden público y la política financiera. También sentenciaba que los intereses locales eran: las obras públicas, las comunicaciones, el fomento, la instrucción y la sanidad. Para proponer que los intereses generales fueran competencia del gobierno nacional, la Metrópoli, y que los locales se administraran en la Isla. Para ejecutar dicha administración local proponía el establecimiento de una Diputación provincial con atribuciones administrativas, un Gobernador con facultades para desarrollar los acuerdos de la Diputación o suspenderlos si contradicen la ley o perjudica a la nación, y un Consejo de Administración con carácter consultivo en materia de presupuestos generales y de propuestas de reformas legislativas. En oposición a Maura, el Partido Conservador de Cuba, cristalizó un nuevo proyecto: *La fórmula Abarzuza*. La intención era –en nombre de la autonomía– desnaturalizar el régimen autonómico, para que la Metrópoli pudiera conservar mayor control. Fue aprobado por el Congreso español el 15 de marzo de 1895, aunque no logró tener vigencia porque lo impidió el estallido de la guerra de independencia cubana.

La Constitución autonómica para Cuba y Puerto Rico, promulgada en España por tres decretos del 25 de noviembre de 1897, fue el último –y quizá el único– intento inteligente para mantener a Cuba como parte de España. Se basaba en principios del Derecho que pretendían, a su vez, conciliar, en la vida local, los intereses económicos con los políticos y doctrinales. La propuesta, más que un empeño autonómico, en realidad intentaba descentralizar la administración de la Isla. Muchos sostienen que dicha propuesta ostentaba calidad doctrinal y ofrecía posibilidades reales de autogobierno, pero también que era muy tarde. La suerte, en Cuba, ya estaba echada: *la independencia*.

#### IV

La emancipación de España era un anhelo de muchos cubanos desde antes de 1812, año en que se elabora y aprueba, en España, la Constitución de Cádiz. Vimos la propuesta elaborada por el abogado bayamés Joaquín Infante para ser presentada en estas Cortes Constituyentes<sup>2</sup>. Sin embargo, es posible advertir los mayores esfuerzos por elaborar constituciones separatistas después del alzamiento de Carlos Manuel de Céspedes, el 10 de octubre de 1868, fecha que señala el inicio de la guerra cubana por

la independencia. La primera de estas constituciones toma cuerpo en Guáimaro, en 1869, para establecer la primera de nuestras repúblicas: *La República de Cuba en Armas*. Esta Constitución intentó organizar un Estado Federal y Parlamentario. No consiguió realizar el proyecto federal, pues fue imposible la organización y el funcionamiento necesarios de las asambleas departamentales. Tampoco logró, al establecer las relaciones entre el legislativo y el ejecutivo, la idea parlamentaria. En la práctica el Estado asumió formas que lo acercaron a la manera asambleísta, pues el ejecutivo fue convertido en un mero gerente de la Cámara y el Poder Judicial también se regiría por disposición emanada de la rama legislativa.

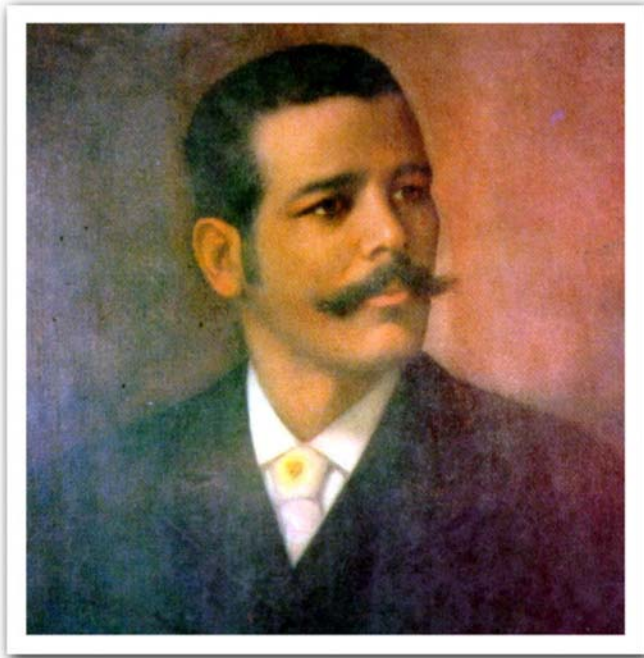
La siguiente constitución fue *La Carta Magna de Baraguá*, de 1878. Antonio Maceo no aceptó el Pacto del Zanjón y para sustituir entonces a la ya caduca Carta de Guáimaro, redactó una nueva Constitución, que se promulgó en Baraguá el 23 de marzo de 1878. Dicha Ley fundamental estableció la unidad orgánica del poder, colocó todo el gobierno en manos de cuatro personas y reforzó el papel del jefe del ejército, a quien, a su vez, le otorgó las más altas facultades ejecutivas.

Una vez iniciada, en 1895, la nueva contienda bélica, se estableció una nueva constitución: *La Ley fundamental de Jimaguayú*. Esta tuvo en cuenta la experiencia de la guerra anterior y la de sus dos constituciones, mantuvo el criterio sobre la unidad orgánica del poder y entregó todas las facultades a un Consejo de Gobierno integrado por el Presidente, el Vicepresidente, los Secretarios, los Vice Secretarios y el General en Jefe (quien gozaría de autoridad y autonomía). Pero estableció, además, que cada dos años se debía reunir una Asamblea Constituyente para revisar el trabajo del Gobierno, hacer las modificaciones necesarias al texto constitucional y nombrar al Consejo. Reservó la potestad de que se reuniera, también, si se presentaban situaciones especiales, como por ejemplo: la retirada de España de la Isla o la disposición de la Corona para negociar la paz.

*La Constitución de La Yaya*, en 1897, fue el resultado de la Asamblea Constituyente que se reunió, por mandato de la Constitución anterior, a los dos años de haber sido promulgada ésta. En ella se mantuvo el criterio de la unidad orgánica del poder, pero se definió con más precisión y equilibrio las funciones del Consejo de Gobierno y las relaciones entre éste y el jefe del ejército, y se plasmaron, por primera vez, los derechos que debían ser promovidos y garantizados por todos y a los cuales se debía el Consejo de Gobierno.

#### V

Terminada las hostilidades entre Cuba y España, con la participación de Estados Unidos, la Isla atravesó un período breve de absoluta confusión institucional. Una especie de *multiconstitucionalismo* imperó en la Isla, pues 5



**Antonio Maceo no aceptó el Pacto del Zanjón y para sustituir entonces a la ya caduca Carta de Guáimaro, redactó una nueva Constitución, que se promulgó en Baraguá el 23 de marzo de 1878. Dicha Ley fundamental estableció la unidad orgánica del poder, colocó todo el gobierno en manos de cuatro personas y reforzó el papel del jefe del ejército, a quien, a su vez, le otorgó las más altas facultades ejecutivas.**

regímenes orientaban simultáneamente la vida política de la Isla. La Constitución de la Yaya gobernaba en aquellos lugares que ocupaba todavía el Ejército Libertador. La Constitución autonómica, estaba aún vigor en los lugares donde aún detentaba fuerza la autoridad metropolitana. En La Habana regía un gobierno civil implementado por el general Brooke. Las instrucciones suplementarias que dictó el presidente Mc Kinley, el 18 de junio de 1898, organizaban la ocupación militar de la provincia oriental de la Isla. La constitución provisional implantada por el general Leonard Wood en Santiago Cuba, el 20 de octubre de 1898, daba orden a dicha localidad. Esta última, carecía de parte orgánica, sólo regulaba los derechos civiles, implementando por primera vez en Cuba el *habeas corpus*.

## VI

Cuando el gobierno norteamericano decidió confiar a los cubanos el acuerdo de sus destinos, el Gobernador militar redactó el llamamiento para elegir a los delegados que formularían una Constitución para Cuba, así como estudiarían y concretarían la manera de organizar las relaciones políticas entre Estados Unidos y Cuba. Se elaboró y aprobó, no sin éxito y en condiciones muy difíciles, la primera Ley Fundamental de la República, ahora independiente, conocida como la Constitución de 1901. El texto fue redactado por los cubanos bajo la tutela y la influencia del gobierno de Estados Unidos. No se tuvo muy en cuenta la experiencia de las constituciones en armas, donde había prevalecido explícitamente el asambleísmo y la unidad de poder, así como el republicanismo a través del predominio implícito de los deberes en relación con los derechos. La nueva

Ley Fundamental, estableció un sistema –como el norteamericano– *republicano liberal*, laico y representativo, presidencialista y con sufragio universal. Al definir los derechos que debían ser protegidos, tuvo muy en cuenta los derechos individuales, no así los sociales. El texto incluyó también la controvertida Enmienda Platt.

En 1928 el general y presidente Gerardo Machado reformó esta Ley fundamental. Con ello pretendía, fundamentalmente, reforzar sus poderes y ampliar la posibilidad de controlar el gobierno por más tiempo. El 12 de agosto del año 1933 es derrocado el presidente Machado y el día 24 del propio mes, un Decreto echó por tierra sus reformas y restableció la Constitución de 1901. Posteriormente, los sucesivos gobiernos fueron promulgando diversos Estatutos con ligeras modificaciones a ésta Ley de Leyes, hasta que en 1940 entró en vigor una Constitución de alta categoría jurídica y política.

Los constituyentes de 1940, menos condicionados y con mayor experiencia política, enmendaron algunos defectos de la Constitución anterior. Dado los cambios sustanciales que introdujeron al ordenamiento político y social, instituyeron *una nueva república, ahora de carácter social-demócrata*. Buscando un mayor equilibrio entre las ramas del poder del Estado, establecieron un modelo Semi Parlamentario, y al definir los derechos que pretendían garantizar, tuvieron en cuenta también los derechos sociales. Fue una Carta Magna bien lograda y de inclinación social. Esto hay que reconocerlo, aún cuando los actores de la República no fueron capaces de elaborar y promulgar todas las leyes complementarias que necesitaba la Constitución para tomar vida, ni lograron la moralidad

necesaria en el desempeño de las instituciones que, por mandato de ésta, iban erigiendo.

Esta última estuvo vigente hasta que el general Fulgencio Batista dio un golpe de Estado el 10 de marzo de 1952, desconoció la Constitución y proclamó unos Estatutos Constitucionales de baja calidad jurídica y política que dejaron de regir el 24 de febrero de 1955, fecha en que permitió nuevamente la entrada en vigor, con un *status* casi de letra muerta, a la Constitución de 1940, hasta diciembre de 1956, momento en que comenzó a suspender sucesivamente sus garantías, por plazos de 45 días y con la excepción de lapsos muy breves.

El 7 de febrero de 1959 comenzó a regir una Ley Fundamental promulgada por el gobierno revolucionario. Esta ley fue sustituida en 1976 por una Constitución que instauró la *República Socialista*. Dicho texto fue reformado en 1992 y aún está en vigor. Inspirados en el colectivismo marxista, al confeccionar su parte dogmática se plasmaron un buen número de garantías, sobre todo –y a la inversa de muchas constituciones contemporáneas– en materia de derechos sociales, cosa positiva si no hubieran sentido, como consecuencia ideológica, el imperativo de limitar los derechos individuales. El contenido dogmático de la generalidad de la constituciones comienza por presentar las libertades que garantiza y posteriormente es que plasma las igualdades que exige, pues se concibe que el fundamento de la dignidad del hombre es la libertad y que solamente desde la libertad es que será posible el logro de una auténtica igualdad. En nuestra actual Constitución, aparece al revés: se colocó primero todo lo concerniente a las igualdades y posteriormente lo relativo a las libertades, pues quienes elaboraron el texto sostienen que la igualdad es el fundamento de la dignidad humana y que la libertad puede ser sólo consecuencia de una equivalencia ya lograda.

La parte orgánica establece, como en todas, las estructuras del Poder del Estado. El modelo que presenta el actual texto constitucional se inspira en la forma convencional o asambleísta que adoptaron los antiguos países comunistas y que existe, por ejemplo, en Suiza, país que, según parece, es democrático. Plantea la teoría que en este modelo –a diferencia de los conocidos modelos donde la soberanía es ejercida de forma compartida por las tres ramas del Poder Público: la legislativa, la ejecutiva y la judicial– la soberanía la ejerce sólo el legislativo. Sostiene además que deben integrar la rama legislativa representantes elegidos directamente por el pueblo, y que éstos a su vez eligen a los funcionarios ejecutivos y judiciales, quienes han de ejercer sus funciones bajo la dirección y el control de la asamblea de diputados. Sustenta también que para ello, estos gerentes ejecutivos y judiciales, deben contar con

la protección de leyes complementarias que les garanticen no tener que someterse a las posibles arbitrariedades de los diputados y obedecer, en todo momento, sólo a la Constitución, a las leyes, a la soberanía ciudadana, y a los proyectos y disposiciones que procuren la materialización de todo esto.

Las reformas efectuadas en 1992 pudieron ser el comienzo de un proceso de mejoramiento constitucional que hubiera podido llegar a colocar el texto a la altura de la más acabada elaboración doctrinal, sin que ello implicase aceptar un liberalismo egoísta y materialista, donde ejerzan realmente la soberanía ciudadana los que controlan el poder financiero. Algunos de estos signos fueron, la modificación del primer artículo; el reconocimiento formal, en el artículo 8, de la libertad religiosa; la decisión del Estado, que refrenda el artículo 14, de poseer la propiedad sólo de los medios *fundamentales* de producción y no de todos como planteaba anteriormente; el reconocimiento que otorga, a través del artículo 23, al derecho de propiedad de las empresas mixtas y de las sociedades y asociaciones económicas que se constituyan, sin hacer referencia alguna que excluya a los cubanos de esta oportunidad; y la posibilidad que ofrece en el artículo 70, cuando impone que los diputados a la Asamblea Nacional del Poder Popular tienen que ser elegidos por el voto *directo* de los ciudadanos. Pero no se continuó perfilando el contenido de la Ley Fundamental. Es una exigencia de la realidad continuar el mejoramiento de la norma jurídica de mayor rango jerárquico, con el objetivo de desembarazar al texto de los prejuicios que obstaculizan el ejercicio integral de algunas de las igualdades que enumera la Constitución en su capítulo VI, de las libertades que plasma en los artículos 53, 54 y 55, y de los derechos políticos que recoge en su capítulo XIV; por sólo mencionar algunas posibles ventajas. Ω

#### NOTA

1) Cf. *Obras completas de José Martí*. Tomo II. Editorial Lex, La Habana, 1946, página 1913.

2) *La Constitución del Ave María*, de Narciso López, redactada en Estados Unidos, en el año, es para algunos un texto separatista, pero otros lo catalogan de anexionista, dada las intenciones del gestor: independizar a Cuba de España para después unirla a Estados Unidos. Esta propuesta otorgaba los poderes legislativo y ejecutivo a un Gobierno designado por el Jefe del ejército Libertador. Garantizaba además ciertos derechos individuales, entre ellos: la libertad de palabra e imprenta.

#### BIBLIOGRAFÍA

1) *Derechos Humanos. Estado de Derecho. Desarrollo Social*. Editorial Panapo, Caracas, 1994.

2) *Historia Constitucional de Cuba*. Ramón Infiesta. Editado por Cultural S.A., Cuba, 1951.