

APUNTES SOBRE EL PROCESO LEGISLATIVO EN CUBA

POR YUMIL RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ



ASAMBLEA NACIONAL
PODER POPULAR

La promulgación de la nueva Constitución de la República de Cuba, el 10 de abril del 2019, sumió a la nación caribeña en una intensa labor legislativa. Desde entonces, garantizar la implementación de los preceptos de la Carta Magna constituye un reto para quienes participan y son responsables de esta actividad.

A ello se suma el proceso que se venía desarrollando como resultado de la implementación de los Lineamientos emanados del Séptimo Congreso del Partido y de otros estudios, en los que también se identificaron cuestiones requeridas de regulación.

En ese momento el proceso legislativo se regía por diversas disposiciones normativas, algunas de las cuales aún están vigentes. Entre las más representativas se encontraban:

- Reglamento de la Asamblea Nacional del Poder Popular (25 de diciembre de 1996) - Preveía los pasos para el análisis y aprobación de las leyes por ese máximo órgano estatal.
 - Resolución No. 45 del Ministro de Justicia (6 de marzo de 2002) - Se aprobó la Metodología para la redacción de proyectos de resoluciones en la actividad de asesoramiento jurídico.
 - Decreto-Ley 272 "De la Organización y Funcionamiento del Consejo de Ministros" (16 de julio de 2010) - Establecía el procedimiento para el ejercicio de la iniciativa legislativa por el Gobierno.
 - Acuerdo del Consejo de Ministros No. 6886 (6 de agosto de 2010) - Tenía como objetivo definir el alcance y formalidades de los instrumentos jurídicos que emanan de ese órgano y de su Comité Ejecutivo.
 - Acuerdo del Consejo de Estado (12 de noviembre de 2012) - Referido al procedimiento para la elaboración, aprobación y publicación de las normas jurídicas que se emitan por el Consejo de Estado y el Consejo de Ministros, relacionados con la implementación de los Lineamientos.
- Además, introdujo conceptos nuevos para la actividad legislativa, entre estos, el de elaborar de una vez todas las regulaciones que se requieran para la instrumentación legal de una política y el de concentrar en la menor cantidad de normas las disposiciones sobre un mismo tema.
- También contribuyó a agilizar y flexibilizar los plazos en los distintos trámites que integran el procedimiento legislativo.
- Acuerdo del Consejo de Estado (14 de septiembre de 2018) - Tenía como objetivo instituir nuevos elementos de técnica legislativa y reglas de redacción aplicables a los proyectos normativos de cualquier rango.

Otra disposición que aún forma parte del ordenamiento jurídico nacional, relacionada fundamentalmente con la fase de publicación de las normas jurídicas, es el Decreto No. 62 del 30 de enero de 1980, en el que se definen los elementos que determinan el carácter general de las disposiciones legales emitidas por los jefes de los organismos de la Administración Central del Estado, su forma de publicación y entrada en vigor.

La experiencia adquirida en la aplicación de esas normativas y el escenario que se abría para el trabajo legislativo en el país, trajo como resultado la implementación de nuevos métodos.

Un paso de avance en la organización de este proceso, incluso desde antes que se promulgara la actual Constitución, fue el Acuerdo del Consejo de Estado del 5 de octubre de 2018, mediante el cual se creó un Grupo de Trabajo encabezado por el entonces Presidente de los Consejos de Estado y de Ministros e integrado por el Presidente de la Asamblea Nacional del Poder Popular, el Secretario del Consejo de Estado, el Secretario del Consejo de Ministros, el Ministro de Justicia, el Jefe de la Comisión de Implementación y Desarrollo, y representantes de esas u otras instituciones, con la misión de dirigir, coordinar, evaluar y controlar la labor legislativa.

Esa estructura estaría auxiliada por un Grupo Ejecutivo, coordinado por la Secretaría del Consejo de Estado, encargado de identificar las normas que debían emitirse como resultado de la nueva Constitución de la República,

de los Lineamientos y otros temas que requerían regulación; además de elaborar un procedimiento para ordenar la actividad legislativa y velar por el cumplimiento del cronograma de trabajo establecido para la elaboración y aprobación de las disposiciones jurídicas.

En su acuerdo, el Consejo de Estado dio al Ministerio de Justicia la responsabilidad de coordinar la elaboración del Programa Legislativo, con énfasis en las normativas derivadas de la nueva Constitución de la República y otras estrechamente vinculadas con estas.

Entre otros aspectos, también dispuso trabajar por la creación de condiciones indispensables para lograr el completamiento, la capacitación y la estabilidad de los juristas vinculados con la actividad legislativa, y la necesidad de integrar a los profesores universitarios a esta labor.

A raíz de los cambios introducidos por la nueva Constitución en la estructura del Estado y el Gobierno, en febrero del presente año el propio Consejo de Estado dejó sin efecto el citado Acuerdo, y en sustitución emitió uno nuevo, donde se precisa que el Presidente de la República encabeza el Grupo de Trabajo, al que se integran, además de los antes mencionados, el Vicepresidente de la República y el Primer Ministro.

Asimismo, el órgano colegiado encargó al Ministerio de Justicia la coordinación del Grupo Ejecutivo, y asignó a esta estructura nuevas funciones, entre las que se inclu-

yen: velar por los procesos de elaboración de las políticas y disposiciones jurídicas, en correspondencia con sus cronogramas; aprobar los grupos temporales de trabajo para la confección de las disposiciones legales y coordinar las acciones de divulgación necesarias para elevar la cultura jurídica de la población.

Otro progreso notable durante esta etapa fue la aprobación de la política para el perfeccionamiento de la actividad legislativa en el país (2019), con la cual se le daba continuidad a la diseñada por el Consejo de Ministros en 2016. El nuevo documento ratificaba los siguientes principios:

- Antes de la elaboración de cada disposición jurídica, deben aprobarse las bases o políticas en las que se sustenta, las que se someten como norma al Grupo de Trabajo encabezado por el Presidente de la República, previo a su aprobación por los órganos decisores
- Para la elaboración de las políticas y las disposiciones jurídicas se crean grupos temporales de trabajo, presididos por la máxima autoridad de la institución vinculada al tema a regular, e integrados por los especialistas que correspondan
- Para cada disposición jurídica a elaborar se presenta un cronograma de trabajo con los términos para su confección y aprobación
- Los proyectos de normas jurídicas que se realicen tienen que estar en correspondencia con las políticas aprobadas en cada caso
- Se deben elaborar todas las disposiciones legales requeridas para la implementación jurídica de una política
- Hay que concentrar en la menor cantidad de normas jurídicas las disposiciones sobre un tema, con derogación expresa de las que sean necesarias
- Cuando corresponda modificar parte de una disposición jurídica, esta última se actualiza y publica concordada
- Las opiniones que se reciban fuera del plazo establecido no serán, como principio, tenidas en cuenta
- Los representantes de las instituciones que participan en el proceso de conciliación estarán facultados para adoptar decisiones sobre las opiniones ofrecidas
- Cuando corresponda, se emplearán en el proceso de consulta y conciliación, los medios informáticos y de telecomunicaciones
- Si durante las conciliaciones de las normas jurídicas se conocen aspectos que deben modificar la Política, estos se presentan al mismo órgano que la aprobó inicialmente
- Todas las normas jurídicas relacionadas entre sí se publican en la misma edición de la Gaceta Oficial

Otra definición de la citada política fue el encargo de integrar en un procedimiento único el proceso de elaboración, publicación y entrada en vigor de las disposiciones normativas, en lo cual aún se trabaja, a partir de las experiencias que se vienen acumulando. Asimismo, ratificó el mandato constitucional de elaborar un cronograma que incluyera la planificación de las normas requeridas para ordenar la actividad legislativa.

En correspondencia con lo antes expuesto, la Asamblea Nacional del Poder Popular, en su sesión ordinaria del 21 de diciembre de 2019, aprobó un Cronograma Legislativo hasta el 2023, que contiene 39 leyes y 31 decretos-leyes para un total de 70 disposiciones jurídicas, resultado de un trabajo coordinado por el Ministerio de Justicia.

Según lo expuesto en el documento, la Comisión de Asuntos Constitucionales y Jurídicos es la encargada de velar por su cumplimiento, y la Asamblea Nacional es el órgano facultado para realizar una evaluación anual y aprobar los cambios que sean necesarios, a partir de la valoración que se presente sobre su implementación.

De acuerdo con lo aprobado, este año correspondían 14 leyes y 16 decretos-leyes (del planificado para regular las Garantías Mercantiles, se derivaron 2 decretos-leyes). Sin embargo, el cumplimiento Cronograma Legislativo, fundamentalmente en el caso de las leyes, se ha visto afectado por la incidencia de la pandemia COVID-19, pues la Asamblea Nacional no pudo sesionar en las fechas previstas.

No obstante, durante todo este tiempo se ha seguido trabajando intensamente en la elaboración de las dispo-

siciones normativas.

En la única sesión celebrada hasta el momento, el pasado 28 de octubre, se aprobaron 4 leyes: la del Servicio Exterior, la de Revocación de los elegidos a los órganos del Poder Popular, y las de Organización y Funcionamiento del Consejo de Ministros y del Presidente y Vicepresidente de la República, respectivamente.

La aprobación de estas leyes en un mismo período de sesiones refleja el esfuerzo de la máxima dirección del Estado cubano para tratar de cumplir lo acordado y poder asegurar el desarrollo normativo de los preceptos constitucionales, similar a lo ocurrido en los inicios de las transformaciones institucionales como resultado de la aprobación de la Constitución de 1976.

Las normativas del Consejo de Ministros, y del Presidente y Vicepresidente de la República, unidas a la de Organización y Funcionamiento de la Asamblea Nacional del Poder Popular y del Consejo de Estado, y a la de las Asambleas Municipales del Poder Popular y los Consejos Populares (aprobadas en diciembre pasado), también tienen un impacto en la actividad jurídica, pues en ellas se establece, entre otras cuestiones, el diseño de la actividad legislativa de esos órganos.

En la próxima sesión ordinaria de la Asamblea Nacional a celebrarse este mes de diciembre, deben aprobarse las leyes correspondientes al Gobierno Provincial del Poder Popular y al Consejo de la Administración Municipal, con ello, toda la estructura del Estado a nivel nacional y local tendría su base normativa, lo que contribuiría a una mejor articulación del trabajo legislativo, a partir de las fun-

ciones que a cada uno de esos órganos le corresponde en esa actividad.

Por su parte, el Consejo de Estado, a pesar de la situación epidemiológica en el país, sí ha mantenido una amplia actividad legislativa y ha aprobado, incluso, decretos-leyes que no estaban previstos en el Cronograma Legislativo, para un total de 25 al cierre del mes de noviembre.

Once (11) decretos-leyes aprobados hasta el 8 de diciembre del presente año se corresponden con el Cronograma Legislativo:

- Del Sistema Nacional de Gestión Documental y Archivos de la República de Cuba.
- De la Comisión Nacional de Organismos Genéticamente Modificados en la Agricultura Cubana.
- Del Sistema de Normalización, Metrología y Acreditación.
- Sobre la Reorganización del Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación.
- Del Sistema de Información del Gobierno.
- Sobre la Autoridades Nacionales Reguladoras.
- Sobre la Inocuidad de los Alimentos.
- Sobre el Sistema de Trabajo con los cuadros y sus reservas.
- El relativo a la Cooperación Internacional que Cuba ofrece y recibe.
- El de la Prenda y la Hipoteca.
- El del Fideicomiso de Garantía.

Catorce (14) decretos-leyes aprobados hasta la fecha antes mencionada están fuera del Cronograma Legislativo:

- Sobre el Seguro de Responsabilidad Civil para los choferes profesionales.
- El de Seguridad Social de los miembros de las Unidades Básicas de Producción Cooperativa.
- Dos modificativos de la Ley No 13 del Presupuesto del Estado del 20 de diciembre del 2019.
- El de la Implementación del Proceso Monetario.
- El del Procedimiento Transitorio para el cálculo de las pensiones y subsidios de la Seguridad Social.
- El relativo al procedimiento para el cálculo de las pensiones por edad, invalidez total y por muerte de los beneficiados de los regímenes especiales de Seguridad Social del sector no estatal.
- El del procedimiento transitorio para el cálculo de las prestaciones monetarias por maternidad de los trabajadores del sector estatal.
- El modificativo de la Ley No 113 del Sistema Tributario del 23 de julio del 2012.
- El de arancel de aduanas de la República de Cuba para las importaciones sin carácter comercial.
- El modificativo del Decreto - Ley No 357 de las contravenciones personales en el ejercicio del trabajo por cuenta propia del 16 de marzo del 2018.
- El modificativo del Decreto-Ley No. 67 "De Organización y Funcionamiento de la Administración Central del Estado", de 19 de abril de 1983.
- El del Régimen Especial de Seguridad Social a los atletas activos categorizados y a las glorias deportivas.
- El modificativo del Decreto-Ley No. 226 "Del Registro Mercantil", de 6 de diciembre de 2001.

Según lo establecido en el Cronograma Legislativo, aún queda pendiente la aprobación de los decretos-leyes relativos a los derechos de Reunión y Manifestación, al Patrimonio Estatal, al Ordenamiento Territorial y a la protección animal, en los que se ha venido trabajando intensamente durante este año.

Sobre el Decreto-Ley sobre la Producción Industrial de Alimentos y Bebidas, el Consejo de Ministros decidió retirar la iniciativa legislativa, al considerar que su contenido podía regularse en un Decreto de ese propio órgano.

En el próximo período ordinario de sesiones de la Asamblea Nacional corresponde realizar ajustes al Cronograma Legislativo para reprogramar las leyes y los decretos-leyes que no pudieron aprobarse en el 2020, y realizar otras modificaciones que se consideren necesarias.

A pesar de las dificultades que han incidido en el no cumplimiento del Cronograma Legislativo, el trabajo en esta actividad ha mantenido su vitalidad, demostrada en la aprobación, al cierre de noviembre, de 26 normas de rango superior: 4 leyes por la Asamblea Nacional del Poder Popular y 22 decretos-leyes por el Consejo de Estado.

Es válido recordar que, antes de su presentación a los órganos encargados de su aprobación, tanto los proyectos de decretos-leyes como de leyes, se someten a un amplio proceso de estudio y conciliación de las opiniones

emitidas por quienes, de una forma u otra, participan en este proceso.

En ese sentido, Esteban Lazo Hernández, presidente de la Asamblea Nacional del Poder Popular, señaló en la sesión de ese órgano el pasado 28 de octubre: *“los diputados han tenido en su poder los textos de cada uno de esos proyectos, lo cual les ha permitido estudiarlos e intercambiar con los ponentes, en las reuniones efectuadas los días 20 y 26 del presente mes, por lo cual llegamos a este momento con una preparación y un consenso mayor sobre los contenidos.*

El pasado día 21 el Consejo de Estado, en cumplimiento de su atribución constitucional, evaluó igualmente los proyectos realizándoseles diferentes observaciones que fueron acogidas y en otras se aclararon las dudas correspondientes.

Adicionalmente, y como parte de un ejercicio participativo, los proyectos fueron situados en el sitio web del parlamento cubano, se habilitaron direcciones de correos electrónicos y números telefónicos, lo que propició que nuestros ciudadanos pudieran enviar sus opiniones. En ese sentido, puedo informarles que se han recibido varias observaciones que en cada caso fueron evaluadas por los ponentes y tienen respuesta en la versión final que ahora se presenta. No todas las propuestas fueron acogidas pero contribuyeron al resultado final.

Todo ello evidencia que el proceso legislativo no se circunscribe únicamente al acto de discusión en el período de se-

siones, sino que incluye un conjunto de actos que propician la preparación de nuestros diputados y una mayor solidez en el resultado final de análisis y aprobación de las leyes.”

No obstante lo logrado, se debe seguir trabajando en la calidad y organización de esta actividad, con el objetivo de alcanzar la robustez y calidad que debe distinguir la labor legislativa en estos tiempos.

Al referirse a la forma en que se desarrolló todo este proceso y a la amplia participación popular y de especialistas de varias instituciones, el Presidente de la República, Miguel Díaz-Canel Bermúdez, expresó en la clausura el Quinto Período Ordinario de sesiones de la Asamblea Nacional del Poder Popular en su Novena Legislatura: *“Es una experiencia que debemos continuar y perfeccionar.”*

ⁱ Derogado por la Ley No. 131 “Ley de Organización y Funcionamiento de la Asamblea Nacional del Poder y del Consejo de Estado”, de 20 de diciembre de 2019.

ⁱⁱ Derogado por la Ley No. 134 “De Organización y Funcionamiento del Consejo de Ministros”, de 22 de octubre de 2020.

ⁱⁱⁱ *Ibíd*em