

RÉGIMEN POLÍTICO Y CALIDAD DE LAS LEYES EN CUBA* *POLITICAL REGIME AND QUALITY OF LAWS IN CUBA*

C. Yoel CARRILLO GARCÍA**

RESUMEN: El objetivo básico de este trabajo es identificar las principales causas que, desde el punto de vista institucional, normativo, teórico y metodológico, afectan la calidad de las leyes en Cuba. Para conseguirlo, se hace una descripción general del régimen político establecido en la Constitución de 1976, y se utilizan los instrumentos analíticos desarrollados por la teoría y la técnica de la legislación en los últimos treinta años, y sus antecedentes en los siglos XVIII y XIX. De las conclusiones obtenidas se deriva un conjunto de recomendaciones que, a juicio del autor, podrían contribuir a mejorar la calidad de las leyes en Cuba.

ABSTRACT: *The objective of this work is to identify the main causes that, from the institutional, normative, theoretical and methodological point of view, affect the quality of the laws in Cuba. After a general description of the political regime established in the Constitution of 1976 are used the analytic instruments developed by the theory and the technique of the legislation in the last thirty years and its antecedents in the XVIII and XIX centuries. Related with the conclusions obtained, a group of recommendations are formulated, considering that they could contribute to improve the quality of the laws in Cuba, in the author's opinion.*

Palabras clave: régimen político cubano, sistema electoral, calidad de las leyes, procedimiento legislativo, diversidad de legisladores.

Descriptors: *cuban political regime, electoral system, quality of the laws, legislative process, legislative procedure.*

* Artículo recibido el 22 de octubre de 2009 y aceptado para publicación el 22 de enero de 2010.

** Universidad de Oriente, Santiago de Cuba.

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *El régimen político cubano*. III. *El proceso legislativo*. IV. *Calidad de las leyes. Algunas ideas para el futuro*.

I. INTRODUCCIÓN

“La producción de leyes es una de las funciones principales que realiza el Estado dentro de las organizaciones políticas modernas”. Esa afirmación podría pasar como cierta a un lector desprevenido, y un escritor descuidado podría darla como tal sin más análisis. Sin embargo, el “Estado”, como forma de organización política no crea, ni destruye ni produce nada: quienes crean, producen o destruyen son los hombres que ejercen el poder político dentro de esa compleja organización. En esto parece que los antiguos tenían mayor claridad que los modernos: para aquéllos las leyes eran de Solón, Licurgo, Justiniano... poniendo en evidencia que existía una relación directa entre el contenido de la ley y la voluntad de quien ejercía el poder político. Para los modernos, las leyes son simplemente producidas por el “Estado”, sin percatarse que detrás, por encima o por debajo del “Estado” se encuentran hombres, de carne y hueso, con intereses, aspiraciones, filias y fobias, que las imponen al resto de la sociedad a través de las leyes, en virtud de la posición de poder que ocupan dentro de ella.

Pero se debe decir algo más sobre este asunto: los políticos, que ocupan las posiciones de mando dentro del Estado, tampoco son los que hacen materialmente las leyes, para eso cuentan con una compleja red de funcionarios burocráticos puestos a la orden para traducir en disposiciones jurídicas sus decisiones políticas; por ese camino se llega al punto de que las leyes que se atribuyen al “Estado” no son ni siquiera hechas por las personas que aparecen públicamente como sus representantes, sino por oscuros individuos, verdaderos especialistas que tienen a su servicio los medios materiales, personales y financieros necesarios para ejecutar con eficiencia y brevedad su tarea.

Eso explica el hecho de que algunos estudiosos de la legislación hayan propuesto como medida para mejorar su calidad, la publicación del nombre del funcionario encargado de la elaboración material de cada una de las leyes, con el doble objetivo de evaluar su capacidad como *legista* y someter su trabajo al escrutinio público.

Lamentablemente, no es de esperar que esa medida sea llevada a la práctica, porque pondría en evidencia la verdadera humanidad del trabajo legislativo, que suele presentarse bajo una aureola de divinidad, aunque ciertamente su dios es más terrible que cualquier otro, porque es manejado por los hombres. Ese dios es el “Estado”.

En este trabajo, que tiene como fondo esas ideas apenas enunciadas, se pone en relación la forma de organización y funcionamiento del régimen político cubano con la calidad de las leyes producto de su actividad legislativa. No se trata de que la calidad de las leyes depende sólo del régimen político,¹ ni de analizar cuáles son las consecuencias de las leyes así producidas, sino de explicar en qué medida la historia política de Cuba, en los últimos cincuenta años, le ha impuesto al procedimiento legislativo y a las leyes resultantes su cualidad dinámica, reactiva, a veces intensa y otras veces imperceptible, contingente, sin proyección a largo plazo y sin una sistemática coherente.

Un estudio así tiene por fuerza que ser realizado mirando a los hechos, a la teoría que los recrea y a las leyes que resultan de ellos; para transitar por esa vía, el método de investigación histórica, junto al análisis de contenido, aplicado a libros, leyes, folletos, publicaciones periódicas o discursos públicos, resulta el más apropiado.

La estructura interna del trabajo se divide en cuatro partes: en la introducción se expone el marco teórico y metodológico de fondo; en el primer epígrafe se explica cómo debe integrarse y funcionar legalmente el régimen político cubano junto a algunas ideas que lo sustentan, poniendo nombres donde es pertinente, para reforzar la idea de que el Estado no existe al margen de los hombres que ocupan los puestos de mando, sobre todo cuando esos hombres se mantienen ligados al ejercicio del poder durante un tiempo prolongado; el segundo epígrafe es un estudio de los principales factores que afectan la calidad de las leyes en Cuba, entre las que se encuentra algunas pe-

¹ En un ensayo que será publicado próximamente por la *Revista de Ciências Sociais de la Universidad de Valparaíso* (“Calidad de las leyes. Algunos puntos críticos”) hago un inventario de cuáles son las causas principales que, según una pequeña muestra de los autores que se han ocupado de este tema en los últimos 250 años, afectan la calidad de las leyes. Una versión ampliada de ese trabajo será publicada en *Legislação. Cadernos de Ciencia de Legislação*, INA, Portugal.

cularidades del régimen político y su modo de proyectarse sobre las relaciones sociales.

El trabajo termina con unas ideas para el futuro que vinculan ambos epígrafes en torno a la calidad de las leyes, haciendo algunas sugerencias que desde el punto de vista teórico, metodológico, normativo e institucional podrían contribuir a una mayor coherencia y eficacia del ordenamiento jurídico en su conjunto, y de las leyes individualmente consideradas.

No se formulan conclusiones al final del trabajo, porque se exponen dentro del texto las conclusiones parciales, y porque al tratarse de un tema con muchas aristas sensibles hacia el interior de la realidad política cubana, algunas cuestiones se dejan abiertas a la interpretación del lector interesado. La conclusión más general, sin embargo, es que el proceso legislativo real, burocrático y centralizado, sometido más a las determinaciones políticas contingentes que a reglas procedimentales estandarizadas y públicamente cognoscibles, queda oculto detrás de la estructura del régimen político, y detrás de ambos, las personas reales que ejercen el poder político y los funcionarios que traducen en disposiciones jurídicas supuestamente impersonales las decisiones de aquéllos.

Y todo esto tiene como consecuencias la cuestionable calidad del proceso de producción legislativa del derecho en general, la coherencia y unidad del ordenamiento jurídico, y la calidad de muchas leyes y disposiciones jurídicas individualmente consideradas.

II. EL RÉGIMEN POLÍTICO CUBANO

En una acepción mínima, la expresión “régimen político” tiene, en el ámbito de los saberes que se dedican al estudio de “lo político” y “la política”, un significado que se asocia al análisis de un conjunto de variables que se supone deben estar presentes en una organización política determinada. Esas variables hacen referencia a elementos estructurales y funcionales que permiten identificar, desde un punto de vista estático, los elementos que componen el régimen político y el lugar que ocupa cada uno en su estructura general y, desde un punto de vista dinámico, las funciones que realiza cada uno dentro de su estructura y las interrelaciones que se dan entre ambos.

El análisis anterior se puede hacer desde dos perspectivas metodológicas diferentes: desde una perspectiva jurídico-formal, el régimen político se puede estudiar a través de la regulación jurídica de las instituciones del derecho público, donde se establecen los diferentes órganos que lo integran, las formas en que cada uno se constituye, las funciones que les corresponde realizar y las interrelaciones que deben darse entre ellos; y desde una perspectiva sociológica, el régimen político puede estudiarse comparando lo que dicen las normas de derecho público con lo que de hecho sucede en la realidad política, para determinar hasta qué punto lo que jurídicamente *debe ser* corresponde con las relaciones políticas que se establecen al interior de la sociedad, con lo que *de hecho sucede* en esa práctica.²

En la primera parte de este estudio adoptaré básicamente la perspectiva jurídico-formal para explicar cómo se deben integrar legalmente los principales órganos del régimen político cubano y cuál es su dinámica de funcionamiento; no obstante, recurriré a la explicación de elementos ideológicos o sociológicos en la medida en que permitan una mejor comprensión de la regulación jurídica vigente y su eventual influencia en la calidad de las leyes.

Una exposición básica del régimen político cubano debe tomar en cuenta las siguientes variables:

- a) Caracteres formales de la integración y funcionamiento de los órganos del Estado.
- b) Sistema electoral.
- c) Formas de participación popular.
- d) Organizaciones políticas.

1. *Caracteres formales de la integración y funcionamiento de los órganos del Estado*

El actual régimen político, tal como fue configurado en la Constitución de la República de 1976, es producto del desarrollo del proceso revolucionario iniciado en la sociedad cubana a partir del 1o. de

² Para un análisis de la categoría “régimen político”, su evolución histórica y diferentes enfoques, puede verse González Hernández, Juan Carlos, “Regímenes políticos”, *Diccionario electoral*, Costa Rica, IIDH-CAPEL, 1989, pp. 566-575.

enero de 1959; de modo que para comprender los principales fundamentos políticos, teóricos e ideológicos que lo sustentan es preciso hacer una breve reseña histórica.³

Cuando, el 3 de enero de 1959, se constituyó el primer Consejo de Ministros del Gobierno Revolucionario en la Biblioteca de la Universidad de Oriente, se organizó una forma de gobierno que debía adaptarse a las urgencias de los primeros años de la revolución; el poder ejecutivo era ejercido por el presidente de la República⁴ asistido por el Consejo de Ministros;⁵ y el poder judicial por el Tribunal Supremo.

En aquella reunión, el presidente del Gobierno Provisional, doctor Manuel Urrutia Lleó, declaró cesantes en sus cargos a las personas que ocupaban, respectivamente, la presidencia de la República y las funciones legislativas; declaró disuelto el Congreso de la República, cuyas funciones legislativas asumiría el Consejo de Ministros, y cesantes los gobernadores, alcaldes y concejales municipales que constituían la autoridad política en sus respectivas demarcaciones territoriales.⁶

Así, con sucesivos cambios, ampliaciones y reorganizaciones internas, el presidente de la República y el Consejo de Ministros ejercieron el poder político hasta 1976 en que, después de puesta en vigor

³ Un estudio exhaustivo de este proceso, en su primer año, puede verse en Buch Rodríguez, Luis María, *Gobierno revolucionario. Génesis y primeros pasos*, La Habana, Editorial de Ciencias Sociales, 1997 y Buch Rodríguez, Luis María y Suárez Suárez, Reinaldo, *Otros pasos del gobierno revolucionario*, La Habana, Editorial de Ciencias Sociales, 2002.

⁴ El primer presidente de la República fue el doctor Manuel Urrutia Lleó, que ejerció su cargo hasta el 18 de julio de 1959 cuando renunció; para sustituirlo fue designado por el Consejo de Ministros el doctor Osvaldo Dorticós Torrado (quien hasta ese momento había ocupado el cargo de ministro del Ministerio de Ponencia y Estudio de las Leyes Revolucionarias); lo ejerció hasta la adopción de la Constitución de 1976 y la creación de la nueva institucionalidad, en la cual no existe el cargo de presidente de la República.

⁵ El primer ministro del gobierno revolucionario fue el doctor José Miró Cardona, hasta que renunció el 13 de febrero de 1959, y fue nombrado en su lugar el comandante Fidel Castro Ruz, por decreto presidencial núm. 563 de la misma fecha. Hasta ese momento, el comandante Fidel Castro Ruz no había ocupado ningún cargo dentro del Gobierno.

⁶ Acta de Constitución del Gobierno Revolucionario, *Proclamas y leyes del gobierno revolucionario I*, 1959.

la Constitución de la República de 1976, fueron constituidos los órganos del poder popular. Para organizarlos se realizó en la provincia de Matanzas un experimento legislativo de gran alcance en que se pusieron a prueba los elementos esenciales que debían constituir el nuevo régimen político que adoptaría el país.⁷

Para la redacción del Anteproyecto de Constitución, que debía recoger los resultados de aquel experimento, y los principios de organización y funcionamiento del régimen político se constituyó, en 1974, por acuerdo del Consejo de Ministros y del Buró Político del Partido Comunista de Cuba, una comisión integrada por miembros de ambas instituciones, con el objetivo de redactar el primer borrador de lo que sería la futura Constitución de la República.⁸

Ésos son, en síntesis, los antecedentes del actual régimen político, a los que hay que añadir algunos fundamentos teóricos e ideológicos tomados, tanto en su expresión constitucional como en la práctica política, de la historia política y constitucional cubana y del marxismo-leninismo de origen soviético.⁹

La Constitución resultante, que fue puesta en vigor el 24 de febrero de 1976, ha sido modificada en tres ocasiones: 1978, 1992 y 2002; la reforma de 1992 tuvo un alcance significativo en cuanto a la es-

⁷ Un amplio conjunto de documentos relacionados con este proceso puede verse en *Órganos del poder popular. Documentos rectores para la experiencia de Matanzas*, La Habana, Editorial Orbe, 1974.

⁸ Acuerdo del Consejo de Ministros y del Buró Político del Partido Comunista de Cuba de 22 de octubre de 1974 publicado en la *Gaceta Oficial Extraordinaria*, núm. 13, 23 de octubre de 1974. Una importante colección de documentos relacionados con este proceso puede verse en la *Revista Cubana de Derecho*, núm. 11, 1976.

⁹ De este último, tomó la concepción de la democracia socialista y la unidad de poder; la primera sirve de fundamento al sistema electoral del que se hablará más adelante; la segunda fundamenta la idea de que no existen dentro del régimen político "poderes" (legislativo, ejecutivo y judicial) sino un solo poder, el poder del pueblo, que es ejercido por diferentes órganos del Estado. En la práctica, la doctrina de la unidad de poder ha conducido a que, en ocasiones, una misma persona ocupe a la vez cargos en el Consejo de Estado, en el Consejo de Ministros, en el partido, en las organizaciones sociales y de masas y en la Asamblea Nacional del Poder Popular; de hecho, la Constitución no establece incompatibilidades para el ejercicio de diferentes cargos dentro del régimen político. Este "desempeño simultáneo de funciones" es uno de los "núcleos duros" del régimen político identificados por Hugo Azcuy. *Cfr.* "Cuba, ¿reforma constitucional o nueva Constitución?", *Cuadernos de Nuestra América*, vol. XI, núm. 22, 1994, pp. 42 y 43.

estructura y funcionamiento del régimen político y a sus fundamentos ideológicos; a ellos haré referencia en la medida en que sean necesarios para contrastar la regulación actual con la de 1976 e identificar los cambios introducidos.

En cuanto a la organización estatal, la Constitución establece que la Asamblea Nacional del Poder Popular (en adelante, Asamblea Nacional) es el máximo órgano del poder del Estado, y representa y expresa la voluntad popular; se integra por diputados elegidos para un periodo de cinco años por el voto libre, directo y secreto de los ciudadanos en pleno goce de sus derechos políticos; es el único órgano con potestad constituyente y legislativa;¹⁰ se reúne en sesiones ordinarias dos veces al año (normalmente en julio y diciembre) y en sesiones extraordinarias cuando sea convocada por el Consejo de Estado o por acuerdo de la tercera parte de los diputados; es una asamblea unicameral que para realizar su trabajo se auxilia de comisiones especializadas en diferentes esferas de relaciones sociales, que pueden ser de carácter permanente o temporal;¹¹ no está dividida en grupos parlamentarios regionales o de cualquier otra naturaleza: sus miembros son representantes del pueblo en su conjunto, y no de la circunscripción por donde fueron elegidos o de las organizaciones a las

¹⁰ No se trata de que sea el único órgano con función legislativa (hay otros que también la tienen) sino de que es el único que reúne a la vez funciones constituyentes y legislativas; otras de sus atribuciones son discutir y aprobar los planes nacionales de desarrollo económico y social; discutir y aprobar el presupuesto del Estado; acordar el sistema monetario y crediticio; aprobar los lineamientos generales de la política exterior e interior; declarar el estado de guerra en caso de agresión militar, y aprobar los tratados de paz; ejercer la más alta fiscalización sobre los órganos del Estado y del Gobierno y conceder amnistías.

¹¹ Para la VII Legislatura, que es la actual, se constituyeron las siguientes comisiones permanentes: de Asuntos Constitucionales y Jurídicos, de Relaciones Internacionales, de Órganos Locales del Poder Popular, Agroalimentaria, de Atención a los Servicios, de Asuntos Económicos, de Salud y Deporte, de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, de Atención a la Juventud, la Niñez y la Igualdad de Derechos de la Mujer, de Defensa Nacional, de Energía y Medio Ambiente y de Atención a la Industria y a las Construcciones. *Cfr.* Acuerdo núm. VII, 14 de 11 de julio de 2008, *Gaceta Oficial Extraordinaria*, 14 de agosto de 2008.

que pertenezca; de entre sus diputados la Asamblea Nacional elige a su presidente, vicepresidente y secretario.¹²

Entre uno y otro periodo de sesiones, la Asamblea Nacional es representada por el Consejo de Estado, quien ejecuta los acuerdos de aquélla y cumple las demás funciones que le atribuye la Constitución;¹³ éste es un órgano colegiado que a los fines nacionales e internacionales ostenta la representación del Estado; está compuesto por un presidente, un primer vicepresidente, cinco vicepresidentes, un secretario y 23 miembros más, todos elegidos por la Asamblea Nacional de entre sus diputados; el presidente del Consejo de Estado es también presidente del Consejo de Ministros y jefe de Estado y de Gobierno.¹⁴

La función ejecutiva del Gobierno la realiza el Consejo de Ministros, que es el máximo órgano ejecutivo y administrativo, y constituye el Gobierno de la República; sus miembros son elegidos por la Asamblea Nacional a propuesta del presidente de aquél; está integrado por un presidente, el primer vicepresidente (que es también primer vicepresidente del Consejo de Estado) los vicepresidentes, los ministros, el secretario y los demás miembros que determine la ley; durante el periodo que media entre una y otra de sus reuniones, su

¹² Desde 1992 hasta la actualidad, ha sido electo sucesivamente como presidente Ricardo Alarcón de Quesada, y como vicepresidente, desde 1976 hasta la actualidad, Jaime Alberto Crombet Hernández-Baquero.

¹³ Entre las que se encuentran dictar decretos-leyes, entre uno y otro periodo de sesiones de la Asamblea Nacional; dar a las leyes vigentes, en caso necesario, una interpretación general y obligatoria; disponer lo pertinente para realizar los referendos que acuerde la Asamblea Nacional; sustituir, a propuesta de su presidente, a los miembros del Consejo de Ministros entre uno y otro periodo de sesiones de la Asamblea Nacional; impartir instrucciones de carácter general a los tribunales a través del Consejo de Gobierno del Tribunal Supremo Popular; impartir instrucciones a la Fiscalía General de la República.

¹⁴ Para el cargo de presidente de los consejos de Estado y de Ministros fue elegido sucesivamente en todas las elecciones generales realizadas desde diciembre de 1976 a 2003 el comandante en jefe Fidel Castro Ruz; en julio de 2006 fue sustituido por enfermedad, según establece la Constitución, por el primer vicepresidente, general de Ejército Raúl Castro Ruz. Para las elecciones de enero de 2008, aquél declaró “no aspiraré ni aceptaré, —repite— no aspiraré ni aceptaré el cargo de presidente del Consejo de Estado y comandante en jefe”; en esas elecciones resultó electo el general de Ejército Raúl Castro Ruz. El mensaje de Fidel Castro está disponible en Internet: <http://www.granma.cubaweb.cu/2008/02/19/nacional/artic03.html>.

Comité Ejecutivo puede decidir sobre las cuestiones que le están atribuidas.¹⁵

La función judicial es realizada por el Tribunal Supremo Popular, cuyo presidente, vicepresidente y demás jueces son elegidos por la Asamblea Nacional; los tribunales que lo integran constituyen un sistema de órganos estatales, estructurado con independencia funcional de cualquier otro y subordinado jerárquicamente a la Asamblea Nacional y al Consejo de Estado; su función básica consiste en impartir justicia en nombre del pueblo.¹⁶

Otro de los órganos que integran el régimen político cubano es la Fiscalía General de la República cuyo titular, el fiscal general de la República, al igual que los vicefiscales generales, son elegidos por la Asamblea Nacional; a este órgano corresponde, como objetivos fundamentales, el control y la preservación de la legalidad, sobre la base de la vigilancia del estricto cumplimiento de la Constitución, las leyes y demás disposiciones legales, por los organismos del Estado, entidades económicas y sociales y por los ciudadanos; y la promoción y el ejercicio de la acción penal pública en representación del Estado.¹⁷

Finalmente, como órgano creado en tiempos de paz para dirigir al país en las condiciones de estado de guerra, durante la guerra, la

¹⁵ Algunas de sus funciones son organizar y dirigir la ejecución de las actividades políticas, económicas, culturales, científicas, sociales y de defensa acordadas; proponer los proyectos de planes generales de desarrollo económico-social del Estado y, una vez aprobados por la Asamblea Nacional, organizar, dirigir y controlar su ejecución; dirigir la política exterior de la República y las relaciones con otros gobiernos; aprobar tratados internacionales y someterlos a la ratificación del Consejo de Estado; dirigir y controlar el comercio exterior; elaborar el proyecto de presupuesto del Estado, y una vez aprobado por la Asamblea Nacional, velar por su ejecución; proveer la defensa nacional, al mantenimiento del orden y la seguridad interiores, a la protección de los derechos ciudadanos, así como a la salvaguarda de vidas y bienes en caso de desastres naturales; dirigir la administración del Estado, y unificar, coordinar y fiscalizar la actividad de los organismos de la administración central y de las administraciones locales.

¹⁶ Su constitución, estructura y funciones están reguladas en la Ley núm. 82, 1997, Ley de los Tribunales Populares.

¹⁷ Su constitución, estructura y funciones están reguladas en la Ley núm. 83, 1997, Ley de la Fiscalía General de la República.

movilización general y el estado de emergencia, está el Consejo de Defensa Nacional; su titular es el presidente del Consejo de Estado.¹⁸

Al ser Cuba un Estado unitario, cada uno de estos órganos tiene su representación en las diferentes demarcaciones territoriales en que está dividido el país.

2. *Sistema electoral*

Pese a lo que normalmente suele creerse en el extranjero, en Cuba se desarrollan, desde 1976, elecciones para la integración de algunos órganos que integran el régimen político. El actual sistema electoral, cuyos principios están establecidos en la Constitución y su desarrollo en la Ley núm. 72, 1992, de la Ley Electoral, tiene sus antecedentes en el proceso electoral que se realizó en la provincia de Matanzas en 1974, cuyo fundamento legal fue la Ley núm. 1269, 1974, en la que se establecieron los principios básicos del sistema electoral, según el cual debían desarrollarse las elecciones en el marco del experimento; ese fue el primer proceso electoral realizado en Cuba después de 1959, aunque la Ley Fundamental del 7 de febrero del propio año había previsto la elaboración de un Código Electoral, y la constitución de un Tribunal Superior Electoral; pero ninguna de las dos previsiones constitucionales fue ejecutada.¹⁹

¹⁸ Su constitución, estructura y funciones están reguladas en la Ley núm. 75, 1994, Ley de la Defensa Nacional.

¹⁹ Según Carlos Rafael Rodríguez, un dirigente de esa época, “el deseo de institucionalizar la revolución surgió en sus dirigentes desde los primeros días. Debe recordarse que desde los balcones del palacio presidencial, muy poco después de iniciado el proceso de construcción revolucionaria, Fidel Castro habló de elecciones, y para sorpresa de todos los responsabilizados con esta revolución, un grito unánime surgió de aquella muchedumbre: “¡No!, ¡no!, ¡no!”. Era evidente que al pueblo le interesaba más la revolución que tenía a la vista, que la vieja apariencia de institucionalidad democrático-representativa, mentira dentro de la cual había vivido, y padecido, durante más de medio siglo... desde entonces, la dirección de la revolución cubana se dio a la búsqueda de aquellas formas de gobierno que fueran más adecuadas a las características de nuestro proceso revolucionario”. *Cfr.* Rodríguez, Carlos Rafael, “Entrevista a Teresa Gurza”, *Letra con filo*, La Habana, Editorial de Ciencias Sociales, 1983, t. II, p. 195; en el mismo sentido, Fernández-Rubio Legrá, Ángel, *El proceso de institucionalización de la Revolución cubana*, La Habana, Editorial de Ciencias Sociales, 1985, pp. 36-39.

La Ley Electoral vigente (Ley núm. 72, 1992)²⁰ establece dos tipos de elecciones:

a) Las elecciones generales que se realizan cada cinco años, y en las que se renuevan todos los órganos representativos (Asamblea Nacional, Consejo de Estado y asambleas provinciales y municipales del poder popular).

b) Las elecciones parciales que se realizan cada dos años y medio, en que sólo se eligen a los delegados a las Asambleas Municipales del poder popular.²¹

Para exponer cómo se desarrolla el proceso y cuáles son los órganos que se eligen explicaré esquemáticamente las elecciones generales.

Con el objetivo de organizar, dirigir y validar los procesos electorales se crean las Comisiones Electorales: la Comisión Electoral Nacional, las Comisiones Electorales Provinciales, Municipales y de Distrito, las Comisiones Electorales de Circunscripción y las Comisiones Electorales Especiales, cuando son necesarias. Son comisiones creadas *ad hoc* para cada proceso electoral; los miembros de la Comisión Electoral Nacional son designados por el Consejo de Estado; los de las Comisiones Electorales Provinciales y Especiales por la Comisión Electoral Nacional, los de las Comisiones Electorales Municipales por la Comisión Provincial y los de las Comisiones de Distrito por la Comisión Municipal correspondiente.

Otra autoridad que interviene en el proceso electoral son las Comisiones de Candidaturas Nacional, Provincial y Municipal, cuya función consiste en elaborar y presentar los proyectos de candidaturas de delegados a las Asambleas Provinciales y de diputados a la Asamblea Nacional, y para cubrir los cargos que eligen cada una de ellas.²²

²⁰ La primera ley electoral después de 1959, aparte de la ley experimental de Matanzas, fue la Ley núm. 1305, 1976, según la cual se eligieron los primeros órganos del poder popular; ésta fue derogada por la Ley núm. 37, 1982, Ley Electoral, que a su vez fue derogada por la vigente Ley núm. 72, 1992, del mismo nombre.

²¹ Antes de la reforma constitucional de 1992 y de acuerdo con la Ley núm. 37, 1982, también los delegados a las asambleas provinciales eran elegidos para un período de dos años y medio.

²² Las comisiones de candidaturas se integran por representantes de la Central de Trabajadores de Cuba, de los comités de Defensa de la Revolución, de la Federación

Las elecciones son convocadas por el Consejo de Estado y comienzan con la elección de los delegados de circunscripción que integran las Asambleas Municipales; el proceso debe transcurrir, legalmente, así:

1) Los ciudadanos residentes en las diferentes circunscripciones electorales creadas al efecto se reúnen y proponen directamente a los candidatos, que deben ser como mínimo dos para que se pueda escoger entre ellos.²³

2) El día para el que se fijan las elecciones, los ciudadanos con derecho al voto eligen al candidato de su preferencia mediante el voto libre, directo y secreto; el que obtenga la mayoría simple resulta elegido e integra la Asamblea Municipal de su municipio. De entre los delegados se elige un presidente y un vicepresidente a partir de una lista previamente elaborada por la Comisión de Candidaturas Municipal en la que aparece un candidato para cada puesto a cubrir (en el caso del presidente y vicepresidente se puede marcar para cualquiera de los dos cargos a los candidatos propuestos para cubrirlos).

3) Después de constituidas las Asambleas Municipales se procede —en una sesión convocada al efecto— a la elección de los delegados a las Asambleas Provinciales; los precandidatos son propuestos por la Comisión de Candidatura Municipal y la lista es remitida a la Comisión de Candidaturas Provincial (el número de delegados a las Asambleas Municipales propuestos como precandidatos a delegados a la Asamblea Provincial no debe exceder del 50% del total de los precandidatos propuestos para dichos cargos en cada municipio); ésta remite nuevamente a las Comisiones de Candidaturas, de los municipios que integran la provincia, la lista de los precandidatos a delegado a la Asamblea Provincial (el 50% propuesto por las Asam-

de Mujeres Cubanas, de la Asociación Nacional de Agricultores Pequeños, de la Federación Estudiantil Universitaria y de la Federación de Estudiantes de la Enseñanza Media (organizaciones que agrupan en su seno a los sectores sociales mencionados en sus nombres), designados por las direcciones nacionales, provinciales y municipales respectivas, a solicitud de las comisiones electorales nacional, provinciales y municipales.

²³ Los requisitos para ejercer el derecho al voto son los normales en cualquier país: edad, 16 años, tiempo de residencia y pleno goce de los derechos políticos y no incapacidad mental declarada judicialmente; sólo varía la edad en el caso de los diputados a la Asamblea Nacional, que es 18 años.

bleas Municipales, y el otro 50% propuesto por la Comisión de Candidaturas Provincial).

4) Corresponde también a la Comisión de Candidaturas Municipal remitir a la Comisión de Candidaturas Nacional la propuesta de precandidatos a diputados a la Asamblea Nacional, seleccionados de entre los delegados la Asamblea Municipal correspondiente (el 50% propuesto por las Asambleas Municipales y el otro 50% propuesto por la Comisión de Candidaturas Nacional).²⁴

5) Después de conformadas cada una de las listas de precandidatos a delegados a la Asamblea Provincial y diputados a la Asamblea Nacional se somete a la aprobación de las Asambleas Municipales, las que pueden rechazar alguno de los precandidatos, exponiendo en cada caso las razones que le asisten; la exclusión del precandidato rechazado debe ser aprobada por la mayoría de los delegados presentes; si es aprobada, el presidente de la Comisión de Candidaturas Municipal hace una nueva propuesta.

6) Cumplido el trámite anterior, el presidente de la Comisión de Candidaturas Municipal somete las proposiciones, individualmente, a votación de los delegados a la Asamblea Municipal; la votación se realiza a mano alzada y resultan aprobados los que obtengan más de la mitad de los votos de los delegados presentes; si alguno no obtiene los votos necesarios, la Comisión de Candidaturas Municipal hace una nueva proposición, que se somete al mismo procedimiento. Los precandidatos aprobados son ahora candidatos.

7) Completadas las listas de candidatos a delegados a la Asamblea Provincial y de diputados a la Asamblea Nacional, el Consejo de

²⁴ El otro 50% de los candidatos son propuestos por las comisiones de candidaturas. La previsión de que sólo el 50% de los precandidatos deben ser delegados a las asambleas municipales ha sido explicada así: “hay ciudadanos cuyas ineludibles actividades políticas y laborales no le permiten asumir responsablemente las tareas locales del poder popular por lo que, a pesar de su alta calificación —y precisamente por ella— los electores no los propondrían ni elegirían para representantes en el nivel municipal... de ese modo, el pueblo, a través de sus representantes directos, puede incorporar a los órganos superiores del poder popular a aquellos ciudadanos que precisamente, por su alta capacidad, experiencia y calificación, estiman que no deben ser incorporados a la Asamblea Municipal del Poder Popular, sino reservados a las instancias superiores o para la suprema”. *Cfr.* Dirección Jurídica del Ministerio de Justicia, “Comentarios sobre el nuevo sistema electoral”, *Documentos Jurídicos Básicos*, Universidad de Oriente, Facultad de Derecho, 1983, p. 46.

Estado convoca a las elecciones que se realizarán el mismo día en todo el país; en las listas de candidatos los electores no pueden incluir otros nombres ni modificar el orden en que aparecen;²⁵ y los puestos cuyos candidatos no obtengan los votos necesarios, quedan vacantes.

8) Después de elegidos los delegados a las Asambleas Provinciales y los diputados a la Asamblea Nacional se procede a su constitución; en la sesión constitutiva de la Asamblea Provincial se procede a la elección, de entre los delegados, del presidente y vicepresidente, siguiendo el mismo procedimiento establecido para dichos cargos en la Asamblea Municipal.

9) En la sesión constitutiva de la Asamblea Nacional se eligen a su presidente, vicepresidente y secretario a partir de la candidatura elaborada por la Comisión Nacional de Candidaturas: para cada puesto a cubrir se propone un candidato que debe obtener más del 50% de los votos válidos emitidos.

10) También en la misma sesión se procede a elegir a los miembros del Consejo de Estado, para lo cual la Comisión de Candidaturas Nacional hace las proposiciones para presidente, primer vicepresidente, los cinco vicepresidentes, el secretario y demás miembros; el procedimiento para su aprobación es el mismo establecido para elección del presidente, vicepresidente y secretario de la Asamblea Municipal.

11) Uno de los principios que rigen el sistema electoral consiste en la posibilidad de que los elegidos para ocupar cualquiera de los cargos mencionados puede ser revocado por quien lo eligió, lo cual le confiere a los electores, al menos teóricamente, un mecanismo de control permanente sobre sus representantes.²⁶

12) Como “eslabón intermedio” entre las Asambleas Municipales y los electores se encuentran los Consejos Populares, incorporados a la Constitución en la reforma de 1992.²⁷

²⁵ Las listas, en ambos casos, tienen el carácter de cerradas y bloqueadas, según la terminología utilizada en el lenguaje electoral. *Cfr.* Nohlen, Dieter, “Candidaturas”, *Diccionario...*, *cit.*, pp. 83-85.

²⁶ El desarrollo de este precepto constitucional está regulado en la Ley núm. 89, 1999, Ley de Revocación de Mandatos de los Elegidos a los Órganos del Poder Popular.

²⁷ Su forma de organización, funcionamiento y atribuciones están reguladas en la Ley núm. 91, 2000, Ley de los Consejos Populares.

Para completar el resumen del proceso electoral y comprender la lógica de su funcionamiento, es preciso insistir en cuatro elementos fundamentales:

a) El primero de ellos está relacionado con la ausencia de partidos políticos o cualquier otro tipo de organización política que presente candidatos y haga propaganda a favor de ellos; su nominación corresponde a los ciudadanos (en el caso de los candidatos a delegados a las Asambleas Municipales) o a las Comisiones de Candidaturas; las organizaciones que participan (que no son políticas sino “sociales y de masas”) lo hacen a través de sus representantes que integran las Comisiones de Candidaturas. En consecuencia, las elecciones no son competitivas (para cada cargo a elegir se propone un candidato para que lo cubra), salvo en la elección de los delegados a las Asambleas Municipales en las que para un puesto se deben presentar como mínimo dos candidatos.

b) Asociado a esa característica está el hecho de que no hay propaganda electoral a favor de los candidatos para cualquiera de los puestos a ocupar; este fue un principio que estaba ya establecido en la ley electoral a través de la cual se reguló las elecciones experimentales en la provincia de Matanzas, en la que quedó “prohibida la realización de propaganda a favor de los candidatos, a la manera de charangas, con uso de pasquines o de otras formas por el estilo”.²⁸ De hecho, dentro de los principios de la “ética electoral” establecidos en la ley vigente se establece que los procesos electorales deben ser ajenos a “toda forma de oportunismo, demagogia y politiquería”, y que “la propaganda que se realizará será la divulgación de las biografías, acompañadas de reproducciones de la imagen de los candidatos, la cual será expuesta en sitios públicos o a través de los medios de difusión masiva del país”. Asimismo, se establece que “los candi-

²⁸ No hubo campaña electoral, pero “el domingo 30 de junio de 1974 fue un verdadero día de fiesta para los matanceros, fueron colocadas flores y banderas en las puertas, ventanas y balcones en pueblos y ciudades... pioneros con sus bellas pañoletas al cuello custodiaban simbólicamente las urnas”. Cfr. varios autores, *La provincia Matanzas*, Santiago de Cuba, Editorial Oriente, 1978, p. 148; por su parte, Gilberto Muñoz Valdés (*Introducción al estudio del derecho*, La Habana, Editorial Pueblo y Educación, 1982, p. 101) se refiere “al carácter puro de esas consultas, realizadas sin maniobras politiqueras, sin fraudes, sin demagogia, sin más campaña electoral que la propia vida y conducta, la página de servicios a la patria del candidato”.

datos podrán participar de conjunto, en actos, conferencias y visitas a centros de trabajo e intercambiar opiniones con los trabajadores... sin que ello se considere campaña de propaganda electoral”.

c) Uno de los elementos centrales del proceso electoral lo constituye las Comisiones de Candidaturas, cuya función es doble: les corresponde proponer el 50% de los precandidatos a delegados a las Asambleas Provinciales y de los diputados a la Asamblea Nacional que deben ser aprobados como candidatos por las Asambleas Municipales (ese 50% normalmente está constituido por personalidades destacadas en el ámbito de la ciencia, la cultura, el deporte o funcionarios públicos que, por no tener una vida social “normal” en su comunidad, son propuestos por esas comisiones “para garantizar la representación de esos sectores sociales en los órganos elegidos”) y proponer los candidatos para cubrir los cargos electivos dentro de cada Asamblea, y del Consejo de Estado.

d) Las Asambleas del poder popular no son órganos que funcionan de manera permanente: se reúnen normalmente dos veces al año por un periodo que suele oscilar entre uno y tres días; el resto del tiempo son representadas por el Consejo de Estado (en el caso de la Asamblea Nacional) o por el Consejo de Administración (Provincial o Municipal) cuyo presidente y vicepresidente son por derecho propio presidente y vicepresidente de la respectiva Asamblea;²⁹ para realizar sus funciones se constituyen comisiones permanentes o temporales de acuerdo a sus necesidades. Los que no ocupan cargos de dirección dentro de la Asamblea o no son miembros de sus comisiones permanentes (o aún siéndolo en muchos casos), normalmente continúan en los puestos de trabajo que ocupan y reciben su salario por él; el ser delegado o diputado no implica, legalmente, ningún privilegio o beneficio económico adicional.

3. *Formas de participación popular*

De acuerdo con el artículo 3o. de la Constitución: “En la República de Cuba la soberanía reside en el pueblo, del cual dimana todo el

²⁹ Antes de la reforma constitucional de 1992, y según la Ley núm. 37, 1982, la Asamblea primero elegía a su Comité Ejecutivo, y luego éste elegía, en reunión secreta, a su presidente y vicepresidente, que lo eran por derecho propio también de la Asamblea respectiva.

poder del Estado. Ese poder es ejercido directamente o por medio de las Asambleas del Poder Popular y demás órganos del Estado que de ellas se derivan”. Según ese precepto constitucional, se pueden distinguir dos formas de participación popular: a) directa y b) indirecta, a través de los representantes elegidos.

a) Las formas de participación popular directa son cada vez más complejas en los regímenes políticos contemporáneos, en los que la intervención de los ciudadanos en los asuntos públicos está cada vez más mediatizada por las organizaciones de toda índole; de modo que en las actuales democracias representativas lo que queda de la participación popular directa se reduce a las elecciones de representantes para los diferentes órganos del Estado que se integran a través de ese proceso, la participación en referendos y consultas populares y la iniciativa legislativa popular.

Esas tres formas de participación política directa están reguladas en el ordenamiento jurídico cubano:

La elección directa de los representantes ha evolucionado desde los tiempos en que los ciudadanos sólo elegían directamente a los delegados a las Asambleas Municipales³⁰ hasta que se estableció la elección directa, por los ciudadanos, de los delegados a las Asambleas Municipales y Provinciales, y los diputados a la Asamblea Nacional.³¹

El único referendo popular realizado fue para la aprobación del Proyecto de Constitución en 1976.

Las consultas populares han sido más frecuentes, sobre todo para el análisis de proyectos de leyes a través de los que se regulan relaciones sociales de gran trascendencia; su convocatoria es facultad discrecional de la Asamblea Nacional.

La iniciativa legislativa popular sólo fue ejercida en 1992 cuando se presentó ante el presidente de la Asamblea Nacional el llamado “Proyecto Varela”, pero no fue sometido a

³⁰ Así estaba establecido en la Ley núm. 1305, 1976 y en la Ley 37, 1982.

³¹ En la Ley núm. 72, 1992, donde son elegidos por el voto directo de los ciudadanos, además, los delegados a las asambleas provinciales y los diputados a la Asamblea Nacional.

discusión porque la Comisión de Asuntos Constitucionales y Jurídicos lo consideró inconstitucional.

También la nominación de los candidatos a delegados a las Asambleas Municipales es una forma de participación popular directa.

Una forma peculiar de participación popular directa la constituye el proceso de rendición de cuentas que realizan los delegados a las Asambleas Municipales, en el cual los electores reciben información de la gestión realizada por aquéllos y le plantean los problemas de la circunscripción que deben ser resueltos y de los que debe informar en la próxima reunión; ese proceso se cumple rigurosamente todos los años.

b) La forma indirecta de participación popular se manifiesta en que los elegidos deben ejercer sus funciones en nombre y en interés de sus representantes, so pena de ser sometidos a un proceso de revocación del mandato conferido; también se manifiesta en la elección de los titulares de los cargos dentro de las Asambleas del poder popular a todos los niveles y del Consejo de Estado, cuya elección se realiza por los representantes elegidos por el voto directo de los ciudadanos.

4. *Organizaciones políticas*

Como ya quedó expresado, en el proceso electoral los candidatos son propuestos directamente por los ciudadanos, las Asambleas Municipales o las Comisiones de Candidaturas, y en ese proceso no interviene ninguna organización política, si por ello se entiende aquellas que inscriben y presentan sus propios candidatos y hacen propaganda electoral a favor de ellos con el objetivo de obtener los votos de los electores y convertirlos en cargos públicos. Ese hecho suscita inmediatamente dos interrogantes: si existen o no organizaciones políticas en Cuba, y cuál es su carácter, y qué función realizan dentro del régimen político, aclarado ya que no es una función electoral.

La primera y más importante de las organizaciones políticas es el Partido Comunista de Cuba; también es una organización política la Unión de Jóvenes Comunistas, reconocidas en los artículos 5 y 6 de la Constitución, respectivamente. Las demás organizaciones que, se-

gún el artículo 7o. de la Constitución, son reconocidas por el Estado son aquellas que “surgidas en el proceso histórico de las luchas de nuestro pueblo, que agrupan en su seno a distintos sectores de la población, representan sus intereses específicos y los incorporan a las tareas de la edificación, consolidación y defensa de la sociedad socialista”. Representantes de éstas últimas son los que integran las Comisiones de Candidaturas que participan en el proceso electoral.³²

Se trata de “organizaciones de masas y sociales”³³ que cumplen una doble función: por una parte, representan los intereses de sus miembros y, por otra, realizan en alguna medida tareas estatales³⁴ que les son encargadas en determinadas esferas de la sociedad; cumplen también una importante función política, ya que a través de ellas se transmiten a sus miembros la política del Gobierno en la esfera de su influencia; también son una fuente importante de socialización, reclutamiento político y formación de “cuadros”.³⁵

El Partido Comunista de Cuba, el único legalmente reconocido dentro del régimen político, no es un partido cuya función básica, como en cualquier régimen político contemporáneo, es la participación en el proceso electoral con todo lo que ello implica.³⁶ Su posición dentro del régimen político, así como su función principal, está regulada escuetamente en el artículo 5o. de la Constitución y dice así: “El Partido Comunista de Cuba, marxista-leninista, vanguardia organizada de la nación cubana, es la fuerza dirigente superior de la sociedad y del Estado, que organiza y orienta los esfuerzos co-

³² Véase nota 20.

³³ En los últimos años, el conjunto de esas organizaciones se ha venido presentando bajo el nombre genérico de “organizaciones de la sociedad civil cubana”.

³⁴ Este es otro de los “núcleos duros” del régimen político, identificados por Hugo Azcuy. Cfr. “Cuba, ¿reforma constitucional...?”, *cit.*, nota 9, pp. 42 y 43; en el mismo sentido, cfr. Álvarez Tabío, Fernando, *Comentarios a la Constitución socialista*, La Habana, Editorial Pueblo y Educación, 1981, p. 43.

³⁵ Las organizaciones sociales y de masas están “destinadas a servir de correa de transmisión entre el partido y las masas populares, y éstas prestan una ayuda decisiva a la realización de sus tareas”. Cfr. Márchenko, M. N. y Pérez Sarmiento, Eric, “El sistema político de la sociedad socialista cubana”, en varios autores, *Manual de teoría del Estado y el derecho*, La Habana, Editorial de Ciencias Sociales, 1988, p. 220.

³⁶ No obstante, en la Ley núm. 1305, 1977, y en la Ley núm. 32, 1982, las comisiones de candidaturas eran presididas por un representante del partido; en la Ley núm. 72, 1992, son presididas, como se vio en la nota 20, por el representante de la Central de Trabajadores de Cuba.

munes hacia los altos fines de la construcción del socialismo y el avance hacia la sociedad comunista”.³⁷

Fue constituido en 1965, después de un proceso de unión de las diferentes fuerzas políticas existentes en el país que habían contribuido al triunfo de la revolución, y desde entonces ha sido la fuerza política dirigente de la sociedad y del Estado; se trata de una organización política situada por encima de cualquier otra, incluso del propio Estado,³⁸ y de la cual emanan las líneas fundamentales del desarrollo del país en todos los órdenes de la vida social que son trazadas por el Congreso, que según sus estatutos debe realizarse cada cinco años,³⁹ ha sido históricamente la principal fuente de reclutamiento político y formación de cuadros, y normalmente sus secretarios provinciales son los que ocupan luego las posiciones claves dentro del Estado, el Gobierno y el propio Partido. La historia de su función dentro del régimen político está en gran parte resumida en el informe central de cada uno de los congresos celebrados.

³⁷ La redacción actual de este artículo se deriva de la reforma constitucional de 1992; la original de 1976 decía: “El Partido Comunista de Cuba, vanguardia organizada marxista-leninista de la clase obrera, es la fuerza dirigente de la sociedad y del Estado, que organiza y orienta los esfuerzos comunes hacia los altos fines de la construcción del socialismo y el avance hacia la sociedad comunista”. Sobre algunas de las dificultades prácticas y teóricas derivadas de esa formulación, puede verse Azcuy, Hugo, “Cuba, ¿reforma constitucional...?”, *cit.*, nota 9, pp. 42 y ss.

³⁸ Las funciones del partido dentro del sistema político son, sociológicamente hablando, más claras en el ámbito provincial y municipal, donde el primer secretario del Comité (provincial o municipal) del Partido es la máxima autoridad política. En el ámbito nacional es menos apreciable, también sociológicamente, porque para el cargo de primer secretario del Comité Central del Partido fue elegido, desde su constitución y hasta el último congreso, el comandante en jefe Fidel Castro Ruz, que también era el presidente del Consejo de Estado y del Consejo de Ministros. Ahora, y hasta que se haga el próximo congreso, está dirigido por el segundo secretario del Comité Central, general de Ejército Raúl Castro Ruz.

³⁹ El primer congreso se realizó en 1975, el segundo en 1980, el tercero en 1985, el cuarto en 1991, y el quinto en 1997; desde entonces no se ha realizado ningún otro. El sexto, según anunció el general de Ejército Raúl Castro Ruz, segundo secretario de su Comité Central en el VI Pleno de dicho Comité que sesionó el 28 de abril de 2008, debía realizarse a finales del segundo semestre del 2009 (información disponible en Internet: <http://www.cadenahabana.cu/noticias/nacionales/noticias02290408.htm>), pero en el VII Pleno del Comité Central realizado el 29 de julio de 2009 se “acordó posponer la realización del VI Congreso del Partido hasta que se haya vencido esta crucial etapa de preparación previa”. Disponible en Internet. <http://www.bohemia.cubasi.cu/2009/07/31/noticias/cuba-raul-castro-pleno.html>.

En cuanto a lo que aquí interesa esencialmente, la relación entre el régimen político y la calidad de las leyes, el Partido cumple una función esencial, ya que es la principal fuente de impulsos legislativos a partir de los cuales se desencadena todo el procedimiento legislativo del que se hablará a continuación⁴⁰ y, por otra parte, sus disposiciones son consideradas por algunos autores como una fuente indirecta de derecho, particularmente en el ámbito de su aplicación en sede administrativa.⁴¹

III. EL PROCESO LEGISLATIVO⁴²

Es un hecho notorio el que sólo a partir de la década de los años setenta, los estudios sobre la legislación han ocupado un lugar significativo dentro de las investigaciones jurídicas; pero constituye un error considerar que se trata de un campo de investigación virgen, si bien el abandono que sufrió durante un tiempo prolongado impidió que las bases establecidas por sus primeros cultivadores cimentaran un só-

⁴⁰ Gran parte de los principios de política legislativa que ha seguido el Gobierno está contenida en los mencionados informes, y la indicación de los impulsos que condujeron al proceso legislativo es expresamente declarado en un número significativo de las leyes cubanas de los últimos 45 años. Una muestra de esos impulsos es precisamente el hecho de que el segundo congreso “acordó recomendar a la Asamblea Nacional el estudio de la legislación electoral vigente, a partir de las experiencias obtenidas desde su promulgación, con el propósito de incorporarle las modificaciones que las mismas indiquen”. Como resultado de ese impulso se promulgó la Ley núm. 37, 1982, Ley Electoral; también “el cuarto congreso aprobó... un grupo de recomendaciones dirigidas a transformar el sistema electoral”. Como resultado de ese impulso se promulgó la Ley núm. 72, 1992, del mismo nombre.

⁴¹ *Cfr.* Matilla Correa, A., “Comentarios sobre las fuentes del derecho administrativo cubano (excepto el reglamento)”, en varios autores, *Temas de derecho administrativo*, La Habana, Editorial “Félix Varela”, 2006, t. I, pp. 90 y ss.

⁴² Utilizaré la expresión “proceso legislativo” cuando haga referencia al proceso de producción legislativa del derecho como categoría general; mientras que cuando haga referencia a su regulación legal en Cuba utilizaré la expresión “procedimiento legislativo”, que es el nombre que recibe en el Reglamento de la Asamblea Nacional de 1996. Antes de dicho Reglamento, no se designaba por un nombre especial el *iter legislativo*: en el Reglamento de 1977 (derogado) estaba regulado en el capítulo VI. “De la iniciativa, discusión, aprobación y publicación de los proyectos de leyes”; y en el Reglamento de 1982 (derogado) estaba regulado en el capítulo VII. “De las disposiciones legales que emite la Asamblea Nacional del Poder Popular”.

lido cuerpo teórico y metodológico, capaz de hacer frente a las características de la legislación en el Estado contemporáneo.

Los aportes de los primeros teóricos de la legislación, como Montesquieu,⁴³ Gaetano Filangieri⁴⁴ y Jeremy Bentham,⁴⁵ no fueron desarrollados por el pensamiento jurídico posterior por diversas razones, entre las cuales se cuenta la reducción del derecho a la manifestación de la voluntad política que sólo constituye objeto de conocimiento para la dogmática jurídica, una vez puesto en vigor y, en consecuencia, el desplazamiento de los problemas de fundamentación de las leyes al ámbito político, y la constitución de una teoría del derecho formalista y pretendidamente a-política.

De manera que nos encontramos, desde hace más de tres décadas, ante un *renacimiento* de los estudios sobre la legislación, con la particularidad de que los problemas actuales que debe enfrentar tal teoría son cualitativa y cuantitativamente diferentes a los que se plantearon y trataron de resolver sus primeros cultivadores.

Si en los tiempos de J. Bentham se trataba de la necesidad de que el legislador expusiera las razones de las leyes, de que el derecho debía ser reducido a derecho escrito y de fácil conocimiento para sus destinatarios, hoy se trata, además de estos temas no resueltos completamente, de la evaluación de los resultados obtenidos con la vigencia de la ley, de su impacto social e individual e incluso de valorar las posibles alternativas antes de emprender una intervención legislativa para resolver un determinado problema social.

⁴³ *El espíritu de las leyes* (1748), La Habana, Editorial de Ciencias Sociales, 1976. Un resumen de los aportes principales de Montesquieu a la teoría de la legislación, puede verse en Carrillo García, Yoel, “Diez tesis sobre la racionalidad legislativa (a propósito de un artículo de Jürgen Habermas)”, en varios autores, *Jürgen Habermas. Estudios en su homenaje*, Valparaíso, Edeval, 2008, pp. 627-654.

⁴⁴ *Ciencia de la legislación*, 2a. ed. rev. y corr., trad. de Juan Ribera, Bordeaux, Imprenta de Don Pedro Beaume, 1823, 6 vols. Un resumen sobre la influencia de Filangieri en América puede verse en Morelli, Federica, “Filangieri y la ‘otra América’: historia de una recepción”, *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Pontificia Bolivariana*, núm. 107, 2007, pp. 485-508.

⁴⁵ *Tratados de la legislación civil y penal* (1802), trad. de Ramón Salas, Madrid, Editora Nacional, 1981. Un resumen de los aportes principales de J. Bentham a la teoría de la legislación, puede verse en Carrillo García, Yoel, “Diez tesis...”, *cit.*, nota 43.

El centro de gravedad se ha desplazado desde los problemas filosóficos de fundamentación hacia los problemas pragmáticos de medio-fin.

Se trata evidentemente de una ampliación considerable de los problemas que deben enfrentar hoy los estudios sobre la legislación que impone la necesidad de refinar los métodos de investigación y perfilar la perspectiva de análisis para hacerles frente satisfactoriamente.

Por esa razón, *desde el punto de vista metodológico*, es preciso analizar las ideas tradicionales acerca del proceso de producción legislativa del derecho y, en caso necesario, ensayar diferentes alternativas de solución que permitan perfeccionarlo, allí donde conduce a resultados insatisfactorios o donde éstos pudieran ser más congruentes con principios como la jerarquía normativa, la seguridad jurídica y la proporcionalidad que deben expresarse a través de las leyes.

En lo que sigue, aplicaré ese “punto de vista metodológico” al análisis del procedimiento legislativo en Cuba. Para que los resultados sean satisfactorios, es preciso realizar dos operaciones diferentes:

a) Analizar cómo ha sido planteado y resuelto desde el punto de vista teórico.

b) Cómo ha sido regulado y por qué fases debe transcurrir desde el punto de vista legislativo-institucional.

1. Desde el punto de vista de su tratamiento, en una muestra de la literatura especializada publicada en los últimos 30 años en Cuba, el proceso legislativo ha estado asociado al estudio de las fuentes formales del derecho, dentro de las cuales ocupa un lugar exclusivo el acto normativo (la ley en sentido general).⁴⁶

Su exposición ha consistido en identificar y explicar cada una de las fases por las que transcurre la actividad legislativa en orden cronológico; así, Fernando Cañizares, después de considerar que:

⁴⁶ En realidad este tema ha sido muy poco tratado en el conjunto de la literatura política y jurídica publicada en Cuba, para tener una idea aproximada hay que recurrir a publicaciones de las décadas fundacionales de 1960-1980 donde se abordó el estudio de la Constitución desde una óptica positivista, sin vínculos con la realidad política y social del momento. Por otra parte, los estudios que se refieren a este tema no lo hacen de manera específica, sino que lo mencionan dentro de un espectro más general de otros temas y problemas, salvando las excepciones de las tesis de doctorado que se mencionarán más adelante.

Los cuerpos deliberativos colegiados realizan la función legislativa valiéndose de procedimientos que pueden ser diferentes, pero que llevan todos la misma finalidad: *formalizar la función* de modo que las determinaciones legislativas no se *promulguen y publiquen* sino hasta después de haber sido suficientemente *estudiadas, analizadas, discutidas y aprobadas* previa y amplia deliberación, para garantizar su mayor efectividad, evitando precipitaciones, acuerdos secretos y demás vicios de la legislación que suelen ser tan funestos.

Identificó como “fases del procedimiento formativo de las leyes” la iniciativa legislativa, la discusión del proyecto, la aprobación o sanción, la promulgación y la publicación.⁴⁷

Por su parte, A. V. Michkievich afirma que el proceso legislativo es “el más complejo de todos los procesos normativos” e identifica como “fases del proceso de creación del acto normativo” la iniciativa legislativa, discusión, aprobación por el órgano de creación jurídica y publicación del acto normativo.⁴⁸

Finalmente, Julio Fernández Bulté, después de afirmar que “el desarrollo del constitucionalismo burgués, sobre todo después del siglo XIX, condujo a que casi todas las constituciones establecieran, con mayor o menor minuciosidad, los pasos fundamentales en el proceso de formación del acto normativo... el procedimiento requerido para asegurar la legitimidad de la función legisferante”, identifica como “fases o etapas esenciales del proceso del acto normativo” la iniciativa legislativa, la discusión del proyecto legislativo, la votación y aprobación del proyecto, la promulgación del acto normativo, la publicación y la entrada en vigor.⁴⁹

Esa enumeración puede ser complementada con el análisis que hace el propio autor sobre la legalidad socialista en la misma obra, donde explica la necesidad de la realización de estudios e investigaciones sobre la eficacia de derecho y divide el “mecanismo de regula-

⁴⁷ *Teoría del Estado*, La Habana, Editorial Pueblo y Educación, 1979, pp. 168 y ss.

⁴⁸ “Las fuentes (formas de expresión externa) del derecho y la creación jurídica en el Estado socialista”, en varios autores, *Manual de teoría del Estado...*, cit., nota 35, pp. 379 y 382.

⁴⁹ *Teoría del derecho*, La Habana, Editorial “Félix Varela”, 2001, pp. 246 y ss. El autor señala acertadamente que estas fases “sólo corresponden con el proceso relativo a las leyes de mayor jerarquía”, p. 79.

ción jurídica de la sociedad” en tres fases: a) creación de la norma (en la que cree imprescindible la participación consciente y directa del pueblo y que exista un plan legislativo); b) armonización de cada nueva disposición con el ordenamiento jurídico (lo cual cree que debe atribuirse a un órgano especializado), y c) comprobar la eficacia de la norma (atribuyendo esa función a más de un organismo o a órganos académicos).⁵⁰

En las publicaciones periódicas consultadas,⁵¹ el tema no ha sido tratado en profundidad, aunque pueden señalarse algunos trabajos publicados en la *Revista Cubana de Derecho*⁵² y la *Revista Jurídica*,⁵³ en los que se recurre a elementos rudimentarios de teoría y técnica de la legislación.

Los trabajos de mayor profundidad elaborados hasta el momento (aunque inéditos), son dos tesis de doctorado: la primera, “El modelo de creación de leyes en Cuba” de Josefina Méndez López (1999), en la que fue estudiado el proceso legislativo con el objetivo de “valorar... el modelo cubano de creación de leyes y su realización; determinando aquellos factores que relacionados con el tríptico órgano legislativo-ley-procedimiento legislativo, inciden de una manera negativa en la centralidad legislativa de la Asamblea Nacional del Po-

⁵⁰ *Ibidem*, pp. 237 y ss. Esa exigencia ha sido una constante en su obra, y se inicia con su trabajo “La legalidad socialista”, presentado en el simposio “Política, ideología y derecho” (1985), y publicado en *Política, ideología y derecho*, La Habana, Ciencias Sociales, 1985, pp. 39-48.

⁵¹ *Revista Cubana de Jurisprudencia* (1961-1963); *Revista Cubana de Derecho* (a partir de 1972); *Información jurídica* (1975-1989); *Legalidad Socialista* (1975-1989); *Revista Jurídica* (1983-1990); y los siguientes trabajos de la revista *Temas*: “¿Qué esperar del derecho?”, núm. 8, 1996, pp. 80-96; Fernández Bulté, Julio, “Tras las pistas de la revolución en 40 años de derecho”, núm. 16-17, 1998-1999, pp. 100-119; Fernández Estrada, Julio A. y Guanche, Julio C., “Se acata pero... se cumple. Constitución, república y socialismo en Cuba”, núm. 55, 2008, pp. 125-137, y Cruz Ochoa, Ramón de la y Cobo Roura, Narciso A., “*Diké*: diez notas (críticas) sobre el acceso a la justicia”, núm. 59, 2009, pp. 84-94.

⁵² Garcini Guerra, Héctor, “Las comisiones de estudios jurídicos”, núm. 1, 1972, pp. 21-34; Cruz Ochoa, Ramón de la, “Política penal” y Quirós Pérez, Renén, “Despenalización”, núm. 27, 1986, pp. 7-16 y 23-38, respectivamente, y Gómez Treto, Raúl, “¿Hacia un nuevo Código de familia?”, núm. 34, 1988, pp. 31-74.

⁵³ Rapa Álvarez, Vicente, “La codificación del derecho civil”, núm. 11, 1986, pp. 82-166 y Pérez Sarmiento, Eric, “Proposiciones para una posible reforma del proceso civil en Cuba”, núm. 15, 1987, pp. 9-53.

der Popular”; y la segunda, “El proceso legislativo interno en Cuba. Un modelo para su análisis” de quien suscribe el presente artículo, y cuyo objetivo principal fue “identificar los principales factores que desde el punto de vista teórico, metodológico y normativo afectan el correcto desarrollo del proceso legislativo interno en Cuba, y fundamentar la necesidad de un modelo metodológico para su análisis, y la fundamentación de una propuesta de intervención legislativa”.

Puede decirse que el tratamiento teórico del tema se ha caracterizado por las siguientes notas:

a) Se reduce a la enumeración y explicación de las fases por las que debe transcurrir un proyecto de ley desde que es presentado al órgano legislativo hasta que entra en vigor.

b) Se sigue un criterio esencialmente cronológico.

c) Se concibe como un proceso lineal, sin saltos, contradicciones y/o retrocesos.

d) Esa manera de abordar la cuestión no permite dar cuenta de lo que sucede (o debe suceder) en las fases prelegislativa y poslegislativa.

e) Se asume implícitamente que en proceso legislativo sólo intervienen las instituciones públicas legalmente competentes.

f) Cuando se toman en cuenta otros elementos ajenos a la fase legislativa, sólo se los menciona, lo cual constituye obviamente un avance, pero sin que se haga sobre eso un análisis en profundidad.

g) Su valor, desde el punto de vista práctico, es muy limitado, ya que sólo se refiere a la gestión de los proyectos de ley en sentido formal y material, y no toma en cuenta a las disposiciones jurídicas de rango inferior a la ley que, por las características del régimen político cubano y una práctica generalizada de la que luego se hablará, los decretos-leyes derogan o modifican aquéllas.

2. Para comprender la regulación jurídica del procedimiento legislativo en Cuba y sus características principales, es preciso recordar que, según el artículo 69 de la Constitución: “La Asamblea Nacional del Poder Popular *es el órgano supremo del poder del Estado*. Representa y expresa la voluntad soberana de todo el pueblo”, y, en consecuencia, entre sus facultades se encuentra, según lo establecido en el artículo 75 c), la de “aprobar, modificar o derogar las leyes”.

Es precisamente ante el presidente de la Asamblea Nacional que se presentan los proyectos de ley en ejercicio de la iniciativa legislativa,⁵⁴ a partir de la cual se inicia el procedimiento legislativo.

Desde el punto de vista jurídico, el procedimiento ha sido sucesivamente regulado en los siguientes cuerpos legales:

- a) Reglamento de la Asamblea Nacional de 1977.
- b) Reglamento de la Asamblea Nacional de 1982.
- c) Acuerdo III, 60, de 1988 de la Asamblea Nacional.
- d) Reglamento de la Asamblea Nacional de 1996.

El Reglamento de 1977 sólo estableció la obligación de la comisión designada para dictaminar el proyecto desde el punto de vista de su necesidad y fundamentos (artículo 69).

El Reglamento de 1982 mantuvo esencialmente la misma regulación (artículo 53).

En el A III, 60, se establecieron los elementos que debía contener el “documento” que acompañara a los proyectos de ley que se presentaran a la Asamblea Nacional.

El Reglamento de 1996, que derogó al de 1982 y al Acuerdo III, 60, incorporó a su regulación el contenido del punto primero de éste último, en su artículo 63,⁵⁵ según el cual:

Los que conforme a la Constitución de la República ejerzan la iniciativa legislativa, presentan los proyectos de leyes al presidente de la

⁵⁴ Según el artículo 88 de la Constitución, pueden ejercer la iniciativa legislativa: a) a los diputados de la Asamblea Nacional del Poder Popular; b) al Consejo de Estado; c) al Consejo de Ministros; ch) a las comisiones de la Asamblea Nacional del Poder Popular; d) al Comité Nacional de la Central de Trabajadores de Cuba y a las direcciones nacionales de las demás organizaciones de masas y sociales; e) al Tribunal Supremo Popular, en materia relativa a la administración de justicia; f) a la Fiscalía General de la República, en materia de su competencia; g) a los ciudadanos. En este caso será requisito indispensable que ejerciten la iniciativa diez mil ciudadanos, por lo menos, que tengan la condición de electores.

⁵⁵ La única diferencia, de no escasa importancia, es que en el ordinal tercero se cambió el término “efectos económicos” por el de “consecuencias económicas”; asimismo, el ordinal tercero del acuerdo no exigía solamente, como el reglamento, “los resultados de las coordinaciones efectuadas con los órganos y organismos que deben cumplir o hacer cumplir las regulaciones propuestas”, sino, además, “con otras entidades”.

Asamblea Nacional del Poder Popular, acompañados de una fundamentación⁵⁶ en la que se exprese:

las relaciones que son objeto de regulación jurídica, sus objetivos, los presupuestos económicos, políticos y sociales que aconsejen su aprobación;

las materias que se regulan y las soluciones que se proponen, con indicación de las modificaciones que se introducen en la legislación vigente; las disposiciones jurídicas que se ordenan o sistematizan y los antecedentes de la materia;

las consecuencias económicas previsibles que se derivan de la aplicación de la disposición jurídica propuesta;

la enumeración de las disposiciones jurídicas de igual o inferior jerarquía que se modifican, complementan o derogan;

la fundamentación del rango normativo de la disposición jurídica propuesta;

los resultados de las coordinaciones efectuadas con los órganos y organismos que deben cumplir o hacer cumplir las regulaciones propuestas;

las condiciones y mecanismos necesarios que garanticen la aplicabilidad, la efectividad, el cumplimiento y el control de la disposición jurídica cuyo proyecto se presenta.

El proyecto ley acompañado con la fundamentación debe ser presentado al presidente de la Asamblea Nacional. El procedimiento debe transcurrir así:

- 1) Iniciativa legislativa (proyecto de ley + fundamentación);
- 2) Presidente de la Asamblea Nacional (recibe el proyecto y lo envía a la(s)):
- 3) Comisión(es) correspondiente(s) según la materia (éstas deben adoptar alguna de las siguientes decisiones):
- 4) Aprobar el proyecto con enmiendas o sin ellas, pudiendo además recomendar en qué periodo de sesiones se debe incluir, y si se debe someter a consulta popular; devolver el proyecto con las recomendaciones que estime procedentes con los aspectos que se deben

⁵⁶ La denominación legal del texto donde se explica la nueva disposición normativa y se justifica su necesidad ha variado considerablemente: el R/77 y el R/82 lo denominan "Exposición de motivos", el A-III/60 "Documento" y el R/96 "Fundamentación".

considerar o subsanar, o rechazar el proyecto, exponiendo sus argumentos al respecto;

5) Control de constitucionalidad del proyecto por la Comisión de Asuntos Constitucionales y Jurídicos (puede ser simultáneo o posterior al trabajo de aquéllas).

6) Inclusión en el orden del día;

7) Traslado a los diputados, no menos de 20 días antes de su discusión. Si se tramita con urgencia, el presidente fija el término y los diputados pueden emitir su opinión o sugerencias por escrito. Se remiten a la comisión correspondiente. El presidente puede realizar reuniones parciales con los diputados para explicar el proyecto y escuchar sus opiniones;

8) Quien ejerce la iniciativa designa al ponente que presenta el proyecto y responde a las preguntas;

9) Dictamen de la(s) comisión(es);

10) Debate y votación;

11) Comisión de estilo;

12) Firma del presidente y secretario;

13) Publicación y entrada en vigor.

Sobre la regulación del procedimiento legislativo y el Reglamento que lo establece se pueden hacer las siguientes observaciones:

1) Se trata de un documento interno para el trabajo de la Asamblea Nacional, y por tanto, sus regulaciones son aplicables solamente a los proyectos de ley que se le presenten en ejercicio de la iniciativa legislativa.

2) A esa exigencia de fundamentación han escapado y escapan la mayor parte de los proyectos de disposiciones jurídicas de alcance general,⁵⁷ como las leyes, los decretos-leyes del Consejo de Estado, los decretos del Consejo de Ministros y todas las que están por debajo de ellas, puestos en vigor antes del Acuerdo III, 60, de 1988; después de aprobado el referido acuerdo, se exigían en su apartado decimo-

⁵⁷ Según el apartado primero del decreto núm. 62, 1980, dictado por el Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros “se entiende que una disposición tiene carácter general cuando debe ser cumplida fuera de los marcos del organismo donde se dicta, por otros órganos u organismos estatales o las empresas o dependencias de éstos o interesa a las organizaciones sociales y de masas o a la población”, y en consecuencia deben ser publicadas en la *Gaceta Oficial* de la República.

primero los mismos elementos para la fundamentación de los proyectos de leyes, decretos leyes y decretos, pero con la adopción del Reglamento de 1996 se eliminó la exigencia para los dos últimos,⁵⁸ que no están tampoco sometidos a ningún otro procedimiento públicamente conocido;⁵⁹ además, el ejercicio de la iniciativa legislativa sólo está regulada constitucionalmente para las leyes a las que está facultada para aprobar la Asamblea Nacional, con lo cual de esa iniciativa queda excluida la presentación de cualquier disposición normativa que no sea un proyecto de ley.

3) La pretensión de fundamentar los proyectos de ley en los resultados de los estudios realizados al efecto puede quedar frustrada por que:

Cada una de esas exigencias podría ser llenada *pro forma* ya que, salvo la expresada en el numeral 3, se refieren a cuestiones esencialmente formales donde se establece *qué debe decirse* pero no *cómo y de dónde debe recabarse la información que justifique lo que se dice*.

Por otra parte, es de esperar que lógicamente se expresarán con mayor énfasis en la “fundamentación” aquellos elementos que contribuyen a reforzar la necesidad, conveniencia y oportunidad de aprobar el proyecto que se presenta, ya que quien debe fundamentar su necesidad es el máximo interesado en que se apruebe.

No obstante, el dictamen de la comisión designada puede tener un efecto positivo en este sentido, y limitar la tendencia

⁵⁸ Tampoco parece que ese *test* pueda ser aplicado, por vía de interpretación, a los decretos leyes o a los decretos, ya que su facultad de “revocar en todo o en parte los decretos-leyes del Consejo de Estado y los decretos del Consejo de Ministros” al amparo del artículo 75 r) de la Constitución sólo procede cuando “contradigan la Constitución o las leyes”.

⁵⁹ “En nuestro país no existe disposición normativa alguna respecto a las formalidades y el contenido esencial de las cuales deben estar revestidos los instrumentos jurídicos-administrativos... sin embargo, no podría dejar de señalarse la necesidad de la regulación normativa general de éstos al efecto de lograr una mayor uniformidad formal en los mismos y unidad de criterio en cuanto al contenido de uno u otro, especificando la jerarquía de cada cual”. *Cfr.* Reyes Paret, Yanila, “Un primer acercamiento a los instrumentos jurídico-administrativos”, en varios autores, *Temas de derecho...*, *cit.*, nota 41, p. 565.

apologética subyacente a cualquier ejercicio de la iniciativa legislativa.

4) No se exige evaluar elementos tan importantes como el grado de eficacia o ineficacia alcanzado por las disposiciones jurídicas que se derogan o modifican, sus causas principales y las posibles consecuencias (costos y beneficios) políticas y sociales (y no sólo económicas) de la nueva disposición para sus destinatarios (especialmente para los ciudadanos), los posibles efectos colaterales, la función latente de la nueva disposición o el modo de evaluar su eficacia, efectividad y eficiencia después de cierto periodo de vigencia.⁶⁰

5) Este último aspecto podría pensarse que queda salvado por la exigencia de expresar en la fundamentación, las condiciones y mecanismos que garanticen el “control”, la “efectividad”, el “cumplimiento”, y la “aplicabilidad”, pero estos términos no parece que puedan entenderse como relativos a la probabilidad de cumplimiento de la conducta prevista en relación con los destinatarios de la disposición (particularmente en relación con los ciudadanos), sino a las autoridades encargadas de aplicarla y hacerla cumplir; se trata de un control de naturaleza administrativa y no una evolución realizada con métodos científicos de investigación.

6) En estrecha relación con lo anterior, al no estar asignada a ninguna institución en particular la responsabilidad de evaluar los resultados positivos y/o negativos derivados del cumplimiento y aplicación de las leyes, esas exigencias caen en el vacío, no obstante, podría pensarse que lógicamente esa responsabilidad corresponde al órgano encargado de su aplicación.

7) El nombramiento de la Comisión de Estilo, después de aprobado el proyecto de ley, podría ser contraproducente y debiera ser lógi-

⁶⁰ En su discurso del 28 de diciembre de 1984, en la sesión de la Asamblea Nacional donde se aprobó el Código de Trabajo (Ley núm. 49, 1984), Fidel Castro —entonces presidente del Consejo de Estado y de Ministros— expresó que “no pensamos que sea perfecto... por eso se establece que periódicamente debe ser revisado”. Esa previsión no se incluyó en el texto aprobado; no obstante, en su discurso en la misma sesión, Flavio Bravo Pardo (presidente de la Asamblea Nacional) expresó que “es normal y hasta deseable que una vez sometido a la prueba de la práctica durante equis tiempo este Código sea de nuevo analizado”. Los fragmentos de ambos discursos pueden verse en Guillén Landrián, Francisco, *La codificación del derecho laboral en Cuba*, La Habana, Ciencias Sociales, 1987, pp. 101 y 102.

camente anterior a la aprobación, en razón de que los diputados han aprobado el texto tal cual les fue sometido, y si la Comisión de Estilo hiciera un cambio *de estilo*, por muy pequeño que fuera, podría, voluntariamente o no, cambiar todo el sentido del texto y, en consecuencia, la ley publicada y puesta en vigor podría ser sensiblemente diferente a la aprobada por los diputados. Y una ley es precisamente eso, un texto compuesto por signos con un significado que, después de aprobado, no debería ser modificado, en ningún sentido, sino por la autoridad que lo aprobó u otra de jerarquía superior.

La regulación jurídica de estos elementos no ha tenido, en general, los resultados que de su observación se esperaban, en parte por los razonamientos expuestos con anterioridad, y en parte porque las directrices de política legislativa han continuado siendo las mismas, a lo que habría que añadir las dificultades derivadas de las contingencias políticas y las urgencias que ha debido enfrentar el país durante todo el proceso revolucionario y, relacionado con el tiempo y las urgencias, el poco tiempo que ha tenido la Asamblea Nacional para estudiar cada uno de los proyectos de ley sometidos a su consideración con la debida profundidad, a lo que se une el carácter no especializado en materia jurídica de un número importante de diputados que es propio de cualquier institución parlamentaria.⁶¹

El estudio del desarrollo del procedimiento legislativo en Cuba, desde 1977 en que fue institucionalizada la Asamblea Nacional hasta la actualidad, realizado en la tesis doctoral que sirve de base a este trabajo, permite identificar como sus características fundamentales las siguientes:

- a) Modelo descentralizado de realización de la fase prelegislativa.
- b) Creación de comisiones *ad hoc* para diseñar y ejecutar la fase prelegislativa de las leyes básicas.

⁶¹ Sobre la duración de los periodos de sesiones de la Asamblea Nacional, puede verse Méndez López, J., *El modelo de creación de leyes en Cuba*, Santiago de Cuba, 1999, tesis doctoral, anexo 9. Esa brevedad ha implicado que la Asamblea Nacional “no siempre ha contado con el tiempo suficiente para estudiar de manera exhaustiva todos los proyectos de ley y sus consecuencias, y que ahora es necesario rectificar algunos de esos textos legislativos”. Castro Ruz, Fidel, “Versión de su intervención en la discusión del proyecto de la Ley núm. 59, 1987, Código Civil”, *Granma*, 21 de julio de 1987.

c) Baja utilización de la discusión popular y pública en el proceso de producción legislativa.

d) Desconexión entre las investigaciones jurídicas externas y el proceso legislativo.

e) Inexistencia de una política legislativa articulada y coherente.

Esta última característica, que sintetiza las anteriores, se fundamenta en los siguientes elementos:

1) Desde el punto de vista organizativo-institucional, la inexistencia de una institución permanente encargada de realizar las investigaciones necesarias en función de la legislación, ha impedido la continuidad del trabajo legislativo: cada vez que las condiciones políticas, sociales o económicas del país han impuesto la necesidad de una intervención legislativa de gran alcance, ha sido preciso crear una comisión para desarrollar la fase prelegislativa; esa práctica ha limitado la formación de una actividad legislativa basada en principios científicos que la orienten y, sobre todo, la posibilidad de estudiar, después de un tiempo prudencial de vigencia de la disposición normativa creada, su eficacia, su grado de cumplimiento, el nivel de consecución de los objetivos previstos y los resultados (positivos y negativos) obtenidos, y recabar argumentos para su perfeccionamiento.

2) Esa incoherencia es perceptible no sólo a nivel institucional, sino también hacia el interior del propio ordenamiento jurídico: en el “Estudio sobre los factores que más afectan al desarrollo de una cultura de respeto a la ley”, cuyos resultados fueron discutidos por la Asamblea Nacional en julio de 1987, se concluyó que:

Con respecto a la necesaria sistematización del derecho, se demuestra cómo el pueblo constata, por diferentes vías y medios, la existencia de leyes respetables por su rango que, en ocasiones, son contradichas por otras de menor entidad, o lo que es peor, no son aplicadas y son sustituidas por orientaciones o interpretaciones arbitrarias o ilegítimas, y que en general existe poca sistematización en nuestro ordenamiento jurídico.⁶²

⁶² Asamblea Nacional del Poder Popular, “Estudio sobre los factores que más afectan al desarrollo de una cultura de respeto a la Ley”, AN/3L/1POS//JUL.87/DOC.11, inédito. También puede verse la “Tesis sobre la vida jurídica del país” aprobada por el Tercer Congreso de la Unión Nacional de Juristas de Cuba, 1987.

3) A pesar de haber sido reclamado en numerosas ocasiones, tanto en documentos políticos⁶³ como en trabajos científicos,⁶⁴ no se ha elaborado y publicado un plan legislativo que, a corto, mediano y largo plazo, garantice la coherencia del ordenamiento jurídico y la regulación jurídica adecuada de las relaciones sociales que lo reclamen y el control de los efectos del derecho sobre las relaciones sociales y viceversa.

4) Tampoco se ha recurrido a la técnica de la *Ley de bases* a través de las cuales sentar los principios, las directrices y el tiempo de elaboración del proyecto (o anteproyecto) de leyes básicas como el Código Penal o el Código Civil.

Si es cierto, como se ha dicho, que el primero constituye la “Constitución negativa del Estado”⁶⁵ y el segundo es la ley más importante en cualquier sociedad después de la Constitución (por el carácter de las relaciones sociales que regula), no se explica cómo en la práctica legislativa cubana no se haya utilizado,⁶⁶ al menos en la elaboración de esos dos cuerpos legales, esa técnica tan conocida y probadamente eficaz tanto en España como en la ex URSS, de donde proviene

⁶³ Esta propuesta tiene sus antecedentes en el Segundo Congreso del Partido Comunista de Cuba (1980); véase “Informe central al II Congreso del Partido Comunista de Cuba”, *I, II y III congresos del Partido Comunista de Cuba*, La Habana, Editora Política, 1990, pp. 288 y 289; y en la Asamblea Nacional del Poder Popular, “Estudio sobre los factores...”, *cit.*, nota anterior.

⁶⁴ Fernández Bulté, J., “La legalidad...”, *cit.*, nota 50, pp. 39-48; Azcuy, Hugo, “Revolución y derechos”, *Cuadernos de Nuestra América*, vol. XII, núm. 23, 1995, p. 151; Méndez López, J., *op. cit.*, nota 61. Primera de las recomendaciones.

⁶⁵ Exposición de motivos del Código Penal español de 1995, *BOE*, núm. 54, 2 de marzo de 1996.

⁶⁶ Un antecedente importante que, sin embargo, no se volvió a utilizar hasta principios de la década de los noventa en que fue aprobado el Anteproyecto de Bases de los Consejos Populares por el Consejo de Estado, fueron las Bases sobre la Unificación de las Jurisdicciones, Principios y Estructura del Nuevo Sistema Judicial, hechas por las Comisiones de Estudios Jurídicos en 1974. No obstante, ninguna fue aprobada como Ley de Bases. Sobre este punto, dicen los profesores M. D’Estéfano Pisani y J. Fernández Bulté (“El sistema de derecho socialista cubano”, en varios autores, *Manual de teoría del Estado...*, *cit.*, nota 35, p. 440) que lo que explica que no se hayan formulado “leyes de bases [en Cuba] es que el proceso codificador ha estado exento de toda conceptualización idealista y racionalista: en puridad, cada código ha respondido a exigencias normativas correspondientes a un ámbito de relaciones jurídicas consagradas objetivamente por el avance revolucionario”.

nuestra tradición jurídica.⁶⁷ Quizá eso explique el hecho de que el primer Código Penal aprobado después de 1959 (la Ley 21, 1979) haya “envejecido antes de su nacimiento”⁶⁸ y que el Código Civil haya tenido una “obsolescencia precoz”.⁶⁹

5) A eso debe añadirse la deficiente y limitada regulación de los requisitos para la elaboración y presentación de los proyectos de ley.⁷⁰

Diversidad de “legisladores”

En el Estado contemporáneo, el “Legislador” se desdobra en varios “legisladores”, a los cuales la Constitución y las leyes facultan para dictar disposiciones jurídicas de alcance general; “Legislador”, en su primera acepción hace referencia a la unidad ideal de la voluntad político-jurídica que se presume subyacente al ordenamiento jurídico en general (en ese sentido, se postula que el legislador no debe contradecirse, debe ser coherente, racional, etcétera); en su segunda acepción, “legislador” hace referencia a la pluralidad de órganos facultados para dictar las mencionadas disposiciones jurídicas.

La primera es una cuestión política con un importante trasfondo filosófico e ideológico que remite a los elementos ideológicos y funcionales del régimen político; la segunda es una cuestión de derecho vigente y de técnica legislativa que necesariamente deben ser entendi-

⁶⁷ La posibilidad de adoptar bases para la elaboración de un proyecto de ley se encuentra establecida en el artículo 66 del Reglamento de la Asamblea Nacional de 1996; también lo estuvo en el R/82 (artículo 52) y en el R/77 (artículo 74).

⁶⁸ Medina Cuenca, A., “Las penas privativas de libertad y sus alternativas”, en varios autores, *La implantación de penas alternativas: experiencias comparadas de Cuba y Brasil*, La Habana, Unión Nacional de Juristas de Cuba-Reforma Penal Internacional, 2006, p. 126. La elaboración del Código Penal duró diez años, y su vigencia 8. Véase la Ley núm. 21, 1979, y Ramos Smith, Guadalupe, *Derecho penal, Parte general*, La Habana, Editorial Pueblo y Educación, 1987, t. I, pp. 36 y 37.

⁶⁹ Pérez Gallardo, Leonardo, “La codificación civil”, en varios autores, *Derecho civil. Parte general*, La Habana, Editorial “Félix Varela”, 2000, p. 69.

⁷⁰ *Granma*, 19 de julio de 1988. Reseña del III periodo ordinario de sesiones de la III Legislatura de la Asamblea Nacional en donde se analizaron las medidas a adoptar en relación con el “Estudio sobre los factores...”, *cit.*, nota 62; en el mismo sentido, Pérez Milián, Félix, “Discurso en el acto central por el día del trabajador jurídico”, *Legalidad Socialista*, núm. 3, 1989, p. 5.

das en relación con aquella. Como la primera ya fue explicada, aquí haré referencia únicamente a esta segunda acepción del término “legislador”.

Además de la Asamblea Nacional, facultada para aprobar las leyes que le sean presentadas en ejercicio de la iniciativa legislativa, en la Constitución se establecen otros “legisladores”. Así, en el artículo 90 c) se establece que: “Son atribuciones del Consejo de Estado... c) dictar decretos-leyes, entre uno y otro periodo de sesiones de la Asamblea Nacional del Poder Popular”; y en el artículo 98 k): “Son atribuciones del Consejo de Ministros:... k) dictar decretos y disposiciones sobre la base y en cumplimiento de las leyes vigentes y controlar su ejecución”.

Para tener una idea general de los sujetos que pueden dictar disposiciones jurídicas de alcance general, debe completarse la enumeración anterior con lo siguiente: en el Decreto-Ley núm. 67 de 1983 (modificado por el Decreto-Ley núm. 147 de 1994) se establece, en su artículo 53, que: “Corresponde a los jefes de organismos de la Administración Central del Estado los deberes, atribuciones y funciones siguientes... r) dictar, en el marco de sus facultades y competencia, reglamentos, resoluciones y otras disposiciones de obligatorio cumplimiento para los demás organismos y sus dependencias, el sector cooperativo, el privado y la población”.

El cuadro general de “legisladores”, es el siguiente:

Asamblea Nacional	Leyes
Consejo de Estado	Decretos-leyes
Consejo de Ministros	Decretos
Jefes de organismos de la Administración Central del Estado	Reglamentos, resoluciones...

Si se tienen en cuenta las relaciones estáticas de estos órganos entre sí, podría concluirse que las relaciones sociales más importantes son reguladas siempre mediante las leyes que aprueba la Asamblea Nacional (las disposiciones jurídicas de mayor jerarquía normativa, por la autoridad competente para aprobarlas, y por el procedimiento de aprobación), y así de manera descendente hasta las resoluciones;

sin embargo, en la práctica, lo que sucede es que el Consejo de Estado no sólo regula cualquier tipo de relaciones sociales (de cualquier ámbito de la realidad social), sino que además modifica y deroga, mediante sus decretos-leyes, las leyes aprobadas por la Asamblea Nacional.

Esa práctica ha sido aceptada o rechazada de diferentes formas y con argumentos heterogéneos por los estudiosos del derecho constitucional y el derecho administrativo en Cuba;⁷¹ sin embargo, si se siguiera el *criterio de jerarquía institucional*, expresamente establecido en la Constitución, y los principios de *jerarquía normativa* y *paralelismo de las formas subyacentes*, esa práctica probablemente debía correr en sentido contrario.

Una de sus consecuencias más visibles, quizás sea el hecho de que la Asamblea Nacional, en sus 32 años de institucionalizada, ha aprobado hasta hoy solamente 107 leyes,⁷² entre las que se cuentan las del Presupuesto del Estado que son anuales (31 leyes),⁷³ las del Plan de Desarrollo Económico Social aprobadas anualmente desde 1978 hasta 1991 (13 leyes),⁷⁴ algunas leyes puramente modificativas, y otras que han sido sustituidas por leyes que regulan la misma materia con el mismo nombre y número diferente.⁷⁵

Todos estos “legisladores” sólo están obligados a cumplir con la fundamentación establecida en el Reglamento de 1996 cuando ejercen la iniciativa legislativa, mientras que si actúan como “legisladores por derecho propio”, dictando las disposiciones normativas bajo el nombre correspondiente, no lo están.

De la existencia de diversos legisladores se deriva otra consecuencia que, aunque está técnicamente fuera del procedimiento legislativo

⁷¹ Un resumen de algunas de las posiciones teóricas, al respecto, puede verse en Matilla Correa, A., “Comentarios sobre las fuentes...”, *cit.*, nota 41, pp. 69-71.

⁷² Una caracterización general de la producción legislativa de la Asamblea Nacional y una muy valiosa información estadística hasta 1999, pueden verse en Méndez López, J., *op. cit.*, nota 61, *passim*.

⁷³ Son 30, porque la primera se aprobó para 1978 y la de 1990 fue extendida hasta 1991.

⁷⁴ Son 13, por las mismas razones de la nota anterior.

⁷⁵ Así, la Ley núm. 21, 1979, del Código Penal fue sustituida por la Ley núm. 62, 1987, del mismo nombre; la Ley núm. 48, 1984, Ley General de la Vivienda, fue sustituida por la Ley núm. 65, 1988, del mismo nombre.

ordinario, influye de manera significativa en la calidad de las leyes. Se trata de un problema sencillo en su planteamiento, pero complejo en su análisis: ¿cómo conseguir que las disposiciones jurídicas de alcance general, dictadas por cada uno de los diferentes “legisladores”, sean compatibles entre sí y hagan del derecho vigente un “ordenamiento jurídico”?

Esa interrogante conduce directamente al tema de la defensa de la Constitución en general y al control de la constitucionalidad de las leyes en particular, un tema que en Cuba se ha enfocado más desde el punto de vista político e ideológico que desde el punto de vista técnico-jurídico, aunque en ninguno de los dos casos de los planteamientos se ha derivado la adopción de una solución técnicamente funcional y eficaz en sus resultados.

Se pueden adoptar aquí tres perspectivas diferentes para abordar el asunto: a) su proyección en el discurso político; b) su regulación jurídica y c) su tratamiento teórico.

1) Si se va a los orígenes de la Constitución, se puede constatar una preocupación constante en los dirigentes políticos por el respeto a la “legalidad socialista”, en cuyo centro se encontraba el respeto y obediencia a la Constitución por los órganos del Estado, funcionarios públicos y ciudadanos en general.⁷⁶ Sin embargo, por una concepción instrumental del Estado,⁷⁷ una concepción voluntarista en la política legislativa, la doctrina de la “unidad de poder” y un optimismo exagerado en las potencialidades del ejercicio del poder político dentro del Estado socialista, y en las virtudes de las autoridades y funcionarios que lo ejercen, muy pronto la Constitución fue relegada a un plano de subordinación a los elementos funcionales del régimen político.⁷⁸

⁷⁶ Una selección de discursos y documentos sobre la Constitución puede verse en Peraza Chapeau, José (comp.), *Selección de lecturas de derecho constitucional*, La Habana, Universidad de La Habana, 1985.

⁷⁷ Carrillo García, Yoel y Mondelo García, Walter, “El pan contra el espíritu (una lectura del pensamiento jurídico cubano)”, en Botero Bernal, Andrés y Estrada Vélez, Sergio I. (coords.), *Temas de filosofía del derecho*, Medellín, Universidad de Medellín-Señal Editora, 2003, pp. 229-234.

⁷⁸ Carrillo García, Yoel y Mondelo García, Walter, “Marxismo, poder y derecho en Cuba (notas para un programa de investigación)”, en varios autores, *Estudios de teoría del derecho*, Valparaíso, Edeval, 2003, pp. 345-385.

Lo curioso es que, en correspondencia con el itinerario del discurso político, la regulación jurídica del control de la constitucionalidad de las leyes, y demás disposiciones jurídicas de alcance general, también se fue acomodando a las circunstancias.

2) Como ya se vio en su momento, la Asamblea Nacional tiene como una de sus atribuciones “aprobar, modificar o derogar las leyes”, según el procedimiento establecido en el Reglamento de 1996; pero le corresponde además, según el artículo 75 c) de la Constitución, “decidir acerca de la constitucionalidad de las leyes, decretos-leyes, decretos y demás disposiciones generales”.

En el Reglamento de 1977, se estableció en su capítulo VIII un “modo de decidir acerca de la constitucionalidad de las leyes, decretos-leyes, decretos y demás disposiciones generales”, que luego, en el Reglamento de 1982, fue transferido a una “Disposición transitoria única”, en espera de una ley que debía regularlo, y que nunca llegó; en el Acuerdo III, 60, no fue contemplado, porque al parecer el control de la constitucionalidad de las leyes no afectaba “el proceso de preparación, elaboración y presentación de las leyes”, que era su objetivo.

En el Reglamento de 1996 restringieron las pocas posibilidades que abrían las regulaciones anteriores en un doble sentido: facultando, para “promover la revocación en todo o en parte de los decretos-leyes del Consejo de Estado”, solamente a las comisiones permanentes de la Asamblea Nacional y a los diputados, y otorgando la posibilidad de promoverla sólo en relación con los decretos-leyes, aunque sin establecer los casos en que procede (artículos 81 y 82).

No obstante, con una técnica legislativa lamentable, en los artículos 83 y 84 se vuelve sobre la facultad de la Asamblea Nacional de “revocar los decretos o disposiciones del Consejo de Ministros... o los acuerdos o disposiciones de los órganos locales del Poder Popular que violen la Constitución, las leyes, los decretos-leyes, decretos y demás disposiciones dictadas por un órgano de superior jerarquía o afecten los intereses generales del país”, pero esta vez sí establece la causa: *cuando contradigan la Constitución o las leyes*; su promoción corresponde al Consejo de Estado, a las comisiones (¿permanentes? ¿temporales?) de la Asamblea Nacional y a los diputados.

El control de la constitucionalidad de las leyes queda, en el Reglamento de 1996, reducido al control previo que realiza la Comisión de Asuntos Constitucionales y Jurídicos de la Asamblea Nacional. Es significativo que, no obstante las posibilidades abiertas por el Reglamento de 1977 y el de 1982, y aún las más limitadas del Reglamento de 1996, nunca ha sido declarada inconstitucional ninguna disposición jurídica de alcance general, lo cual ha puesto a algunos constitucionalistas ante un dilema: o en las disposiciones jurídicas de alcance general, dictadas desde 1977 hasta la actualidad, se ha respetado siempre a la Constitución, o el control de la constitucionalidad de las disposiciones jurídicas de alcance general es ineficaz.

3) A juzgar por el tratamiento teórico y la dudosa constitucionalidad predicada de algunas disposiciones jurídicas,⁷⁹ los constitucionalistas se han decantado por esta última opción. Desde el punto de vista teórico los estudios apuntan hacia la necesidad de fortalecer los medios de ejercer el control de constitucionalidad de las leyes, y las propuestas han ido desde las que sugieren potenciar el funcionamiento de los medios existentes con algunos retoques,⁸⁰ hasta las más radicales que proponen la creación de un Tribunal Constitucional como institución especializada.⁸¹

Pero detrás de esas propuestas está un elemento de hecho que las hace inviables: para que cualquier mecanismo de defensa de la Constitución, particularmente de control de constitucionalidad de las leyes, sea eficaz, es requisito *sine qua non* que aquélla sea considerada una norma jurídica con fuerza vinculante *erga omnes* dentro de la sociedad, porque el juicio de constitucionalidad resulta de comparar a la Constitución con las disposiciones jurídicas de inferior jerarquía, y determinar su correspondencia formal y/o material: como la Constitución

⁷⁹ Como el decreto ley núm. 50, 1982, de inversión extranjera, la reforma constitucional de 1992 y la reciente Ley núm. 107, 2009, De la Contraloría General de la República.

⁸⁰ Por ejemplo, Fernández Bulté, Julio, "Los modelos de control constitucional y la perspectiva de Cuba hoy", *El Otro Derecho*, vol. 6, núm. 2, 1994, pp. 13-27 y Fernández Pérez, Serafín S., "Cuba y el control constitucional en el Estado socialista de derecho", *El Otro Derecho*, vol. 6, núm. 2, 1994, pp. 29-44.

⁸¹ Esta propuesta corresponde a Mariño Castellanos, Ángel, R., "El recurso de amparo y el tribunal constitucional cubano: necesidad y proyecto", *El Otro Derecho*, vol. 6, núm. 2, 1994, pp. 45-63.

cubana no cumple ese requisito, todo lo demás queda sobreentendido, y las propuestas caen en el vacío.

IV. CALIDAD DE LAS LEYES. ALGUNAS IDEAS PARA EL FUTURO

Las dificultades y deficiencias señaladas apuntan a dos tipos de problemas diferentes, y exigen consecuencias alternativas diferentes para su solución.

Las deficiencias teóricas en la descripción cronológica del proceso legislativo podrían ser explicables si se tiene en cuenta, por un lado, el carácter esencialmente formalista implícito en los enfoques comentados, y por otro, el carácter de *Manual* de las obras en que han sido expuestas.

Más, en ambos casos, las consecuencias pueden ser negativas: en el primero, porque toma en cuenta solamente el aspecto externo, formalizado y público del proceso legislativo, pero a cambio de eso oculta la parte más importante: los factores ideológicos y los principios de política legislativa subyacentes, la génesis de la ley, sus causas, los objetivos que se pretenden conseguir, los acuerdos previos a la formalización del proyecto, los intereses que influyen en su contenido, y la jerarquía que finalmente se le asigne, el posible carácter simbólico, exploratorio o experimental de la ley, y la intervención (o exclusión) de diferentes actores sociales en su génesis.

Deja oculto, en fin, el carácter dinámico que debe tener el proceso legislativo, que en muchos casos se desarrolla por el método de ensayo y error; una mala ley puede ser sustituida por la propia autoridad que la dictó sobre la base de sus defectos y consecuencias negativas.

El segundo aspecto, el carácter de *Manual* de las obras en que se expone la teoría del acto normativo, tiene una importancia decisiva en la posible comprensión real del proceso legislativo. El *Manual* es, en Cuba, el vehículo privilegiado a través del cual se transmiten los conocimientos a los futuros juristas; por tanto, lo que en ellos se expone, por su propia finalidad de conformar el pensamiento, constituye la cultura jurídica común de los juristas formados en su lectura.⁸² Y

⁸² Sobre el lugar de los manuales en la literatura jurídica cubana, puede verse Carrillo García, Yoel y Pavó Acosta, Rolando, "Un punto de vista sobre las investigacio-

si la cultura común, compartida, llega hasta ahí, difícilmente podría facilitar la ejecución de un examen como el que implican las fase prelegislativa y poslegislativa del proceso legislativo.

Las dificultades y deficiencias de estos planeamientos teóricos podrían ser salvadas en alguna medida si se asume la distinción básica entre fase prelegislativa, legislativa y poslegislativa elaborada por los recientes estudios de teoría de la legislación. No se trata sencillamente de completar el *iter legislativo*, sino considerarlo como un proceso circular en el que la fase legislativa ocupa simplemente un lugar intermedio, que debe ser estudiada en estrecha relación con el proceso de elaboración de un proyecto de ley y con la evaluación de su impacto en las relaciones sociales.

Por otra parte, esta distinción, como ya he dicho, sólo es aplicable al proceso de producción de las leyes en sentido formal y material, y sus cualidades explicativas son limitadas; por eso, una comprensión profunda del proceso de producción legislativa del derecho debe interesarse, además, por el estudio del proceso de producción de las demás disposiciones jurídicas de alcance general de jerarquía inferior a aquéllas.

Desde el punto de vista teórico, podrían orientar el proceso la hipótesis de que la legislación es un medio para conseguir fines sociales que beneficien a toda la sociedad; en consecuencia, cualquier ley debe poder justificarse desde el punto de vista sociológico y axiológico, y desde la perspectiva de sus destinatarios concretos. Esa justificación, que consiste en su capacidad para conseguir los objetivos que condujeron a su adopción, sólo es posible a través de la ejecución de estudios e investigaciones profundas y multidisciplinarias, cuyos resultados garanticen un nivel adecuado de eficacia, efectividad y eficacia social.

Desde el punto de vista legislativo-institucional, las posibles alternativas de solución deben ser cuidadosamente ponderadas, pero cualquiera que sea la alternativa más conveniente, para la solución de las deficiencias señaladas se requiere, ante todo, de un *cambio de actitud*, además de un *cambio en las regulaciones vigentes*.

Antes de proponer alguna solución en el ámbito normativo, es preciso insistir en tres aspectos que ya han sido indirectamente señalados.

1) El primero es que la regulación vigente en el Reglamento de 1996 de la Asamblea Nacional sólo es aplicable a los proyectos de ley; sin embargo, por las características del régimen político y la dinámica legislativa, las leyes no ocupan un lugar central en la dinámica del ordenamiento jurídico, sino los decretos-leyes que no están sujetos al procedimiento legislativo previsto en dicho reglamento. La dificultad se agrava por el hecho de que en la Constitución no se establece la competencia material de los diferentes “legisladores”, de manera que las relaciones sociales, sin considerar su importancia, trascendencia o jerarquía, pueden ser reguladas indistintamente mediante una ley, un decreto-ley o cualquier otra disposición de jerarquía normativa inferior. La diferencia radica en que, para regularlas mediante una ley es preciso recorrer el *iter legislativo* previsto en el Reglamento de 1996 de la Asamblea Nacional, pero no es preciso seguirlo si se regulan mediante un decreto-ley u otra disposición jurídica inferior.⁸³

2) Aún limitada a las leyes, la regulación vigente establece de manera deficiente la fase prelegislativa y no regula la fase poslegislativa, rompiendo con ello el carácter sistémico y circular del proceso legislativo, e imponiendo a quien ejerce la iniciativa legislativa la “obligación” de comenzar siempre desde el principio, aunque en la práctica sucede generalmente lo contrario: la modificación, derogación o sustitución de las leyes se fundamenta normalmente “en los resultados obtenidos de la experiencia de su aplicación”.⁸⁴

⁸³ El establecimiento de la competencia material de las fuentes del derecho es una de las diferentes formas en que la Constitución puede limitar a la legislación. *Cfr.* Guastini, Riccardo, *Estudios de teoría constitucional*, México, Distribuciones Fontamara, 2001, especialmente el capítulo “La Constitución como límite a la legislación”, pp. 46-58.

⁸⁴ Pueden verse, al respecto, los “por cuanto” de las siguientes leyes: Ley núm. 72, 1992, Ley Electoral, que derogó a la Ley núm. 37, 1982, del mismo nombre; Ley núm. 65, 1988, Ley General de la Vivienda, que derogó a la Ley núm. 48, 1984, del mismo nombre; Ley núm. 62, 1988, Código Penal, que derogó a la Ley núm. 21, 1979, del mismo nombre; la Ley núm. 82, 1997, Ley de los Tribunales Populares, que derogó a la Ley núm. 70, 1990, del mismo nombre y la Ley núm. 83, 1997, Ley de la Fiscalía General de la República, que derogó el libro II de la Ley núm. 4, 1977, Ley de la Organización del Sistema Judicial. En todas se recurre a la “expe-

3) Por otra parte, el carácter reglamentario de las normas impide su aplicación más allá de los proyectos de ley, y sustrae del procedimiento legislativo a las disposiciones jurídicas de alcance general dictadas por otros órganos del Estado.

El diagnóstico anterior permite hacer las siguientes propuestas concretas:

Primera. Desde el punto de vista metodológico, sería conveniente diseñar el proceso legislativo en forma circular, de manera que comience con el análisis de las relaciones sociales que deben ser reguladas, sus características, su tendencia y sus causas, y el diseño y presentación de la disposición jurídica a través de la cual se propone regularlas (después de haber agotado otras posibles vías de solución en relación con el derecho vigente y su práctica), y, después de aprobada y puesta en vigor, evaluar los resultados obtenidos de su vigencia que, de ser negativos, podrían originar la continuidad del proceso legislativo en el cual determinar qué medidas adoptar para reforzar su eficacia y, en el límite de las posibilidades, proponer su reforma o derogación.

Segunda. Desde el punto de vista normativo, sería conveniente la regulación del proceso legislativo según los principios siguientes:

a) Para que la regulación tenga un mayor ámbito de aplicación, debe ser aprobada mediante una ley de la Asamblea Nacional, de manera que sea de obligatorio cumplimiento para todas las autoridades facultadas para dictar disposiciones jurídicas de alcance general, y para aquéllos que, aún no teniendo esa facultad, pueden ejercer la iniciativa legislativa.

b) Imponer una doble responsabilidad al órgano del Estado que propone la modificación del derecho vigente o la introducción de nuevas regulaciones en el ordenamiento jurídico: por un lado, la de ejecutar los estudios multidisciplinarios y las investigaciones previas que garanticen la eficacia, la efectividad, la eficacia social, la seguridad jurídica y su armonía con el ordenamiento jurídico, y presentar los resultados a la Asamblea Nacional, y, por otro, la de evaluar periódicamente la disposición jurídica desde el punto de vista de los

riencia acumulada” en la aplicación de la ley derogada y sus limitaciones para enfrentar las relaciones sociales al momento de la derogación.

resultados obtenidos con su vigencia y las medidas adoptadas para reforzarla.

c) Establecer taxativamente las disposiciones jurídicas que deban ser sometidas a discusión pública y popular, tomando como criterios el universo de personas que afecta, las relaciones sociales que regula, los intereses que afecta o protege, y la intensidad en que lo hace; con esa previsión se ampliaría el estrecho margen establecido en la Constitución, al dejar a discreción de la Asamblea Nacional la decisión de someter o no a consulta popular un proyecto de ley, sin establecer criterios objetivos de decisión. La convocatoria a consulta popular debe ser obligatoria cuando la nueva disposición, sin importar cualquier otro criterio, afecte los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución o en las leyes complementarias que los desarrollan, o se refiera a la reforma de la propia Constitución.

d) Definir el ámbito de competencia material de los órganos facultados para dictar disposiciones jurídicas de alcance general, de manera tal que —de acuerdo a la trascendencia, importancia y medida en que afecte los derechos e intereses individuales, las relaciones sociales, el funcionamiento de los órganos del Estado o la relación de éstos con aquéllos— pueda definirse legalmente qué relaciones sociales deben ser reguladas, mediante qué tipo de disposición jurídica, por cuál órgano y con qué alcance.

e) Establecer la obligación de elaborar bases que deben ser aprobadas por la Asamblea Nacional cuando se proponga, por los que tienen la facultad de ejercer la iniciativa legislativa o por los diferentes “legisladores”, la modificación de leyes básicas del ordenamiento jurídico, o de elaborarlas la propia Asamblea Nacional en uso de la facultad atribuida en el artículo 66 del Reglamento de 1996.

Tercera. Desde el punto de vista institucional, dicha Ley debe:

a) Atribuir a uno de los órganos superiores del Poder Popular la competencia de velar por su cumplimiento, particularmente para evaluar la calidad del procedimiento legislativo en sus fases prelegislativa y poslegislativa; esa función podría realizarse a través de la creación de una institución especializada de carácter permanente y de alcance nacional para diseñar, coordinar y/o ejecutar las investigaciones socio-jurídicas necesarias para el constante perfeccionamiento del orde-

namiento jurídico (que realizaría una evaluación interna y centralizada).

b) Incluir expresamente, en la obligación establecida en el artículo 68 e) de la Constitución, que tienen los órganos estatales inferiores de rendir cuenta a los superiores, lo relacionado con la evaluación *ex post* de las disposiciones jurídicas de alcance general, dictadas en el periodo y los resultados conseguidos de su aplicación.

c) Establecer institucionalmente la manera en que los resultados de las investigaciones jurídicas realizadas en el país por diferentes vías, puedan ser aprovechados en el proceso legislativo, estableciendo vínculos directos entre los órganos del Estado facultados para dictar disposiciones jurídicas de alcance general o para ejercer la iniciativa legislativa y las facultades de derecho o centros de investigaciones jurídicas del país (que realizarían una evaluación externa y descentralizada).

Cuarta. Como corolario de las anteriores sugerencias, está la solución del problema del control de la constitucionalidad de las leyes, sobre el cual no considero necesario hacer una propuesta concreta, sino expresar mi optimismo en que quizás el proceso de “fortalecimiento de la institucionalidad del país”, anunciado en 2008 por el presidente del Consejo de Estado y de Ministros, de lo cual es un ejemplo la mencionada Ley núm. 107, De la Contraloría General de la República, alcance también a la solución de algunos factores que afectan la calidad de las leyes.