

**DEMO
AMLAT**



**OBSERVATORIO
LEGISLATIVO
DE CUBA**

OBSERVATORIO LEGISLATIVO DE CUBA INFORME MARZO 2022

Una iniciativa de  transparencia
electoral

WWW.DEMOAMLAT.COM

¿Qué es el OLC?

El Observatorio Legislativo de Cuba, es una iniciativa de DemoAmlat que tiene como objetivo monitorear la actividad legislativa en Cuba de acuerdo a la agenda producto del proceso de reforma constitucional que terminó en una nueva Constitución, refrendada en febrero de 2019.

¿Cuáles son sus funciones?

- Observar y medir el desempeño de la IX Legislatura Nacional electa en 2019 que tiene a cargo la reforma constitucional planificada hasta 2023
- Analizar el contenido de las nuevas leyes sancionadas por la Asamblea Nacional del Poder Popular y su impacto en la sociedad cubana, dentro del marco de los tratados y convenios internacionales aprobados por organismos multilaterales como la ONU y la OEA.
- Monitorear los avances con respecto al próximo referéndum para el nuevo Código de Familia.

¿Qué diferencias existen entre otros parlamentos y la ANPP?

En la mayoría de los parlamentos del mundo se encuentra representado el pueblo de manera más fiel posible, sin embargo, en Cuba los únicos que acceden a formar parte de la Asamblea Nacional son los miembros del Partido Comunista, quedando fuera una real representación de los intereses del pueblo.

Al no haber competencia en elecciones, ni elecciones transparentes, los representantes no son legítimos, sino que son meras designaciones del Poder Ejecutivo y el Partido Comunista para obrar como ellos ordenen.

Una de las expresiones más acabadas la observamos en las situaciones en las que todos los diputados eligen o designan un funcionario, sin apertura a la diversidad ni la pluralidad. Es a las claras un sistema autoritario y cerrado.

Esto también lleva a otro tema, las repúblicas tienen como característica fundamental la división de poderes, en Cuba esto no existe. Es un resultado propio de los vicios que se acarrean desde la Revolución y del sistema de partido único que sostienen.

ÍNDICE

Introducción.....[p. 4]
Ley de amparo a los derechos constitucionales.....[p. 5]
Ley soberanía alimentaria y seguridad alimentaria y nutricional.....[p. 10]

Introducción

En esta edición del mes de marzo el Observatorio Legislativo de Cuba presenta un acercamiento a una de las disposiciones jurídicas más esperadas desde el proceso de reforma constitucional que culminó con la promulgación de la Constitución de 2019. Después de varios aplazamientos respecto al calendario legislativo original, este mes se presentó ante la Asamblea Nacional del Poder Popular (ANPP) el anteproyecto de “Ley de Amparo de los Derechos Constitucionales”.

También realizaremos un breve acercamiento a las disposiciones jurídicas y al peculiar proceso legislativo alrededor del anteproyecto de Ley de Soberanía Alimentaria y Seguridad Alimentaria y Nutricional, presentada ante el parlamento cubano en febrero pasado. Durante estos dos meses se han realizado varios debates por sectores sobre el anteproyecto, y se realizó el primer procedimiento conocido de Audiencia Legislativa, regulado en la Ley de organización y funcionamiento de la ANPP, que en su art. 68 (a) establece que las comisiones para el cumplimiento de sus funciones pueden convocar la celebración de audiencias y realizar investigaciones que les permitan profundizar en temas concretos, para lo cual podrán celebrar reuniones con dirigentes, funcionarios, especialistas y ciudadanos, así como cuántas otras acciones sean necesarias.

Por último, aunque seguimos realizando el seguimiento del proceso de consulta popular del Código de las Familias, a partir de los cambios anunciados en las primeras semanas del mes respecto a su realización y los avances del proceso de observación y seguimientos de activistas y sociedad civil independiente en la Isla. A la fecha de cierre del presente las autoridades electorales no han realizado corte o actualización de datos oficiales, tampoco la prensa oficial ha reportado los avances al respecto.

A fines de marzo se presentaron también dos nuevos anteproyectos de ley. Fue publicado en el sitio web del Ministerio de Finanzas y Precios una propuesta de Ley de la expropiación por razones de utilidad pública o interés social. También fue publicado el anteproyecto de Ley sobre Medio ambiente y recursos naturales en el sitio web del parlamento cubano.

Ley de amparo a los derechos constitucionales

En este informe centramos el análisis en la Ley de amparo a los derechos constitucionales. Según la postura del régimen cubano esta propuesta es una disposición jurídica de gran trascendencia, resultado de múltiples valoraciones especializadas, y que trae al conocimiento de los tribunales asuntos que hoy no tenían ese tratamiento.

Una ley para reclamar directamente ante instancias jurisdiccionales los derechos reconocidos en el texto constitucional es un reclamo largamente esperado desde la sociedad civil independiente, activistas e incluso desde la academia oficial.

Es necesario recordar que durante el proceso de discusión y consulta del anteproyecto de la Constitución de 2019, celebrado entre agosto y noviembre de 2018, varios juristas, investigadores y ciudadanos defendieron la necesidad de crear un Tribunal Constitucional o una Sala de lo Constitucional dentro del TSP. Esta propuesta, aunque fue recogida, no prosperó, quedando el mandato de establecer un procedimiento específico para ello.

Según Laritza Diversent, el anteproyecto "Está cumpliendo con el deber de garantizar a los ciudadanos el derecho de contar con un recurso efectivo ante los tribunales nacionales competentes que los amparen en caso de violación de derechos fundamentales, consagrado en el artículo 8 de la Declaración Universal de Derechos Humanos".

Su tránsito en el Cronograma legislativo también ha sido accidentado. Estaba originalmente prevista para septiembre de 2020, luego fue postergada hasta diciembre de 2021, y es presentada finalmente el 13 de marzo de 2022, para su posible aprobación en la sesión de abril de 2022 de la Asamblea Nacional del Poder Popular (ANPP).

La disposición debe dar cumplimiento al art. 99 de la Constitución de 2019 que establece que los ciudadanos puedan reclamar ante los tribunales la restitución de derechos constitucionales vulnerados y obtener, de conformidad con la ley, el correspondiente resarcimiento o indemnización. El texto reconoce el derecho de los

ciudadanos que vean vulnerados sus derechos y sufran daño o perjuicio por directivos, funcionarios o empleados de órganos del Estado, así como por particulares o entes no estatales. Hay que anotar que el mandato constitucional incluía la necesidad de que la ley futura estableciera “aquellos derechos amparados por esta garantía, y el procedimiento preferente, expedito y concentrado para su cumplimiento”. Su no reconocimiento expreso hace presuponer que la vulneración de algunos derechos constitucionales no será reclamable.

La plataforma de divulgación jurídica El Toque Jurídico pone como ejemplo de situaciones en que podría apelarse a esta ley para entablar querrela “contra responsables de retención policial preventiva dilatada o innecesaria, por pérdida de documentos oficiales, dilación injustificada de trámites y respuestas, acusaciones indebidas por violación de las legislaciones cubanas o maltrato en el ejercicio de la función pública”; también “contra funcionarios de órganos representativos del Estado y de instituciones de servicios públicos que denigren la dignidad humana a partir de múltiples formas de discriminación por color de la piel, origen étnico, género, edad, orientación sexual e identidad de género, entre otras”.

Para el abogado Eloy Viera el anteproyecto diseña un amparo constitucional con alcances limitados y facultades discrecionales amplias para los jueces; y prohíbe de manera expresa el empleo de amparo constitucional para combatir sentencias dictadas por otros tribunales. De manera general cumple la expectativa de ser un texto corto, que regula un procedimiento especial, con términos claros para garantizar su agilidad, aunque la ambigüedad, y la amplitud de facultades conferida a los jueces, y la ausencia de otros mecanismos democráticos pueden hacer muy baja su eficacia.

Su redacción ambigua y la ausencia de definición expresa de qué derechos podrán reclamarse ofrecen un margen demasiado amplio a la imposibilidad de empleo de este proceso de amparo “para discutir violaciones de derechos constitucionales que se resuelvan mediante otros procesos judiciales”.

Hay que señalar que que la norma establece una excepción a lo anterior, reconocimiento una vía para promover un amparo y la admisión de este “debido a la

«trascendencia jurídico-social de la vulneración alegada», se requiere «una actuación urgente y preferente».

Un déficit importante de la regulación propuesta es que no reconoce la posibilidad de discutir mediante este instrumento la constitucionalidad de las leyes y demás normas jurídicas. El reclamo por reconocer nuevas formas de control de la constitucionalidad e introducir la intervención del aparato de justicia en este es algo largamente planteado, incluso desde el constitucionalismo de la academia oficial cubana.

En varios textos de los últimos cinco años Martha Prieto reconoce que “De cara a la próxima reforma constitucional, es necesario introducir expresamente la intervención del aparato de justicia en el control de constitucionalidad de las leyes y demás disposiciones generales, preferiblemente con efecto *erga omnes*, mediante una acción pública, individual y colectiva. No se descuenta tampoco la posibilidad de intervención de la Sala Especial y todos los tribunales de justicia para la defensa de los derechos constitucionales, a través del recurso de inconstitucionalidad o el amparo, a través de los que de manera concreta se inapliquen las normativas inferiores restrictivas y, a la vez, lesivas de derechos constitucionalizados; decisiones que de ser reiteradas, deben surtir efectos generales.” La profesora de la Universidad de la Habana es clara al expresar que “Sólo un control plural, en cuanto a los diferentes tipos de órganos que participan (políticos y judiciales), y con una diversidad de actores estimulándolo, todos exigiendo y verificando el cumplimiento de la Constitución, será posible la salvaguarda de su supremacía y de los contenidos esenciales que la informan, lo que es además una exigencia para hacer valer la voluntad del pueblo en su carácter soberano y constituyente y, con todo ello, legitimidad de las disposiciones y la justicia.”

Al respecto, la plataforma El Toque Jurídico explica que si alguien “quisiera declarar inconstitucional el artículo 68, inciso (i, del Decreto-Ley 370, no podría acudir a un proceso de amparo. Una cuestión de este tipo solo sería posible promoverla ante la ANPP, siempre que medie la recolección previa de 500 firmas de ciudadanos cubanos con residencia efectiva en la isla”.

El anteproyecto establece que si los jueces consideran inconstitucional una norma que aplican a determinado caso, solo tendrán la facultad de comunicarlo «por el conducto jerárquico, al Consejo de Gobierno del Tribunal Supremo Popular» para que este órgano, si lo estima pertinente, promueva «su suspensión, revocación o declaración de inconstitucionalidad en la forma establecida en la ley». Como bien lo aclara Eloy Viera, en todos los casos, “esa forma consiste en solicitarle al órgano que, en teoría, hace las leyes en Cuba (la ANPP) la declaración de inconstitucionalidad”.

Esta norma, aun con su limitación y ambigüedad, representa un reto para el Estado cubano. Operará en un marco constitucional de mayor enunciación de derechos y con altas expectativas en la sociedad civil independiente, que constantemente sufre la violación de sus derechos, y donde se han ensayado y utilizado de manera creciente los mecanismos ofrecidos por las leyes cubanas para intentar obtener respuestas estatales. Ejemplo de ello son los Habeas Corpus utilizados de manera creciente por activistas durante detenciones ilegales.

Otro elemento clave, relacionado con una ausencia de visión integral de los derechos humanos en Cuba, está relacionado con los derechos como la libertad de expresión, de movimiento, de asociación y manifestaciones pacíficas. Según quedó establecido en la Constitución de 2019, su ejercicio está limitado por las leyes que los regulan, sin embargo, esas leyes aún no existen en Cuba. Su no definición expresa en el anteproyecto de ley de amparo, la ausencia de regulación específica que defina sus alcances en leyes complementarias, y la apelación al orden público y la restricción de derechos establecida en la Constitución de 2019 hacen muy restringido la posibilidad de reclamar mediante amparo la vulneración de estos.

Revisando la regulación del anteproyecto de ley, el abogado Yaxis Cires expresa preocupación por un elemento procesal central, la carga de la prueba. O cómo demostrar ante los tribunales el daño o perjuicio sufrido.

Al respecto, considera que, “si el activista cubano reprimido tiene que demostrar, de manera creíble, el daño o perjuicio”, eso podría ser “una limitación importante para el ejercicio de ese derecho”. Por sólo citar un ejemplo, de manera sistemática los activistas son privados de sus equipos celulares, estos son borrados y confiscados,

eliminando la posibilidad de que existan grabaciones o fotografías que registren limitaciones o violaciones a sus derechos. Otra práctica sistematizada es la ausencia de registros de detención, de citaciones policiales, de órdenes por escrito para violar libertad de movimiento, etc.

Un elemento central que condiciona el contexto de esta ley, y por tanto su eficacia, está relacionada con la independencia del poder judicial y las capacidades interpretativas y de autonomía, y los déficits en la formación en materia de derechos humanos de los juristas cubanos. Esto es sumamente grave cuando el texto deja en manos de los jueces la definición de qué violaciones podrán ampararse, y además les permite “desestimar los amparos sin practicar las pruebas propuestas y sin ofrecer explicaciones exhaustivas sobre su decisión”.

La presentación de esta ley ante la ANPP ocurre en un momento marcado por los cuestionamientos a la actuación de jueces y fiscales a raíz de los procesos penales y sentencias contra participantes en las protestas del 11 de julio de 2021. Ocurre cuando colectivos, familiares, y sociedad civil organizada han documentado y denunciado irregularidades, ausencia de garantías y violaciones a los derechos constitucionales. En ese marco, la presentación de este anteproyecto de ley puede ser un instrumento de publicidad, difusión y educación jurídica para activistas y ciudadanos.

Ley soberanía alimentaria y seguridad alimentaria y nutricional

En este mes también revisamos el proceso legislativo de la Ley de soberanía alimentaria y seguridad alimentaria y nutricional presentado para su discusión y aprobación, quizás en el próximo periodo de sesiones. Esta propuesta responde al reconocimiento expreso en la Constitución de la República del derecho a la alimentación sana y adecuada de la población. Lo hace en un momento donde existe una severa crisis de la situación alimentaria en el país, y después de varias fallidas reformas de los sectores productivos en busca de incrementar la producción nacional. Para el régimen, la ley per se no dará alimentos, pero “contribuirá a la estabilidad, disponibilidad y acceso de estos”.

Según los medios oficiales la norma permitirá reordenar los procesos para “facilitar la producción, transformación y comercialización de alimentos”, y dotará “pautas a los actores vinculados de una u otra forma a esas actividades y facilitará estrategias para aprovechar al máximo los recursos disponibles para la obtención de productos alimenticios inocuos, con calidad, nutritivos, equilibrados y culturalmente aceptados”.

La norma tiene entre sus fundamentos los artículos 77 y 78 de la Constitución de la República, que establecen el derecho de todas las personas a la alimentación sana y adecuada, a consumir bienes de calidad, y a acceder a información precisa y veraz sobre estos, y la responsabilidad del Estado en crear las condiciones para fortalecer la seguridad alimentaria de toda la población. Así como su alineación expresa con la Agenda 2030 en sus objetivos de poner fin al hambre; lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición; y promover la agricultura sostenible como premisa para alcanzar la sostenibilidad económica, social y ambiental recogidos también en el plan de Soberanía Alimentaria y Educación Nutricional de Cuba, como plataforma nacional para alcanzar una plena seguridad alimentaria, aprobado por el Consejo de Ministros, el 22 de julio de 2020.

La disposición reconoce que son claves los sistemas alimentarios locales, la articulación de los actores que los integran, y la necesidad de educar y fomentar

buenas prácticas alimenticias en el marco de la prevención de enfermedades asociadas con la mala alimentación.

Una peculiaridad del proceso legislativo de esta norma es la información expresa sobre su proceso de elaboración. Según los medios oficiales se ha coordinado el trabajo de “22 Organismos de la Administración Central del Estado, 12 Organizaciones Superiores de Dirección Empresarial, 27 entidades, 11 organizaciones de la sociedad civil, académicos e investigadores de instituciones científicas y universidades, así como productores agropecuarios, todos ellos puntos focales del Plan SAN”. Eso puede ser explicado debido a que este proyecto de norma jurídica tiene la asistencia técnica y logística del Proyecto de Colaboración Fortalecimiento de Políticas Públicas para la Seguridad Alimentaria Sostenible en Cuba (POSAS), cuyo implementador es la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), con fondos provenientes de la Unión Europea.

Otra peculiaridad, seguramente relacionada con el financiamiento y asistencia técnica para el proceso de elaboración de la norma recibido de parte de la cooperación internacional, fue la celebración de una Audiencia Legislativa, presidida por las comisiones Agroalimentaria y de Asuntos Constitucionales y Jurídicos del Parlamento, con la participación del equipo redactor del proyecto de ley, el experto brasileño y asesor de la FAO Frei Betto, y una representación de las distintas agencias de la Organización de las Naciones Unidas vinculadas con los temas de la alimentación. Esta “audiencia” parece responder a la regulación del artículo 68 de la Ley de organización y funcionamiento de la ANPP, que establece la facultad de las comisiones para “convocar la celebración de audiencias y realizar investigaciones que les permitan profundizar en temas concretos, para lo cual podrán celebrar reuniones con dirigentes, funcionarios, especialistas y ciudadanos, así como cuantas otras acciones sean necesarias.”

La reglamentación respecto a los tiempos, asistentes, o la posibilidad de decidir cuándo realizar estas audiencias o sobre qué temas es pertinente realizarlas no existe. Se entiende que estas son facultad exclusiva de las comisiones, otorgándoles desde esa ambigüedad un amplio margen discrecional. La centralidad de los actores estatales e invitados internacionales, la ausencia de difusión previa sobre la posibilidad de participar de la ciudadanía, su transmisión por redes sociales hace

parecer este proceso como una simulación participativa, respondiendo más a criterios de forma - relacionados con buenas prácticas de la cooperación internacional- que un real mecanismo de participación e incidencia al estilo de parlamentos abiertos o audiencias públicas.

Los medios oficiales también han celebrado la realización- entre el 28 de febrero y el 3 de marzo- de encuentros e intercambios con productores agropecuarios y cooperativistas en las provincias de Artemisa, Mayabeque, Matanzas, Cienfuegos, Villa Clara y Sancti Spíritus, en los que se recogieron 68 intervenciones que concretan observaciones y opiniones sobre el anteproyecto. Entre estas la prensa oficial destacó la necesidad de “incentivar la producción y el empleo de bioproductos y abonos orgánicos, situar los recursos del territorio en función del desarrollo agropecuario; y el exhortó a que «la ley sirva para resolver los problemas de producción de alimentos en el país», ese debe ser el principal aporte. Aunque de manera marginal, algunos medios recogieron la necesidad de fortalecer capacidades y autonomía en las formas productivas de los territorios, y los mecanismos para incentivar la producción.

El anteproyecto se encuentra disponible en el sitio web de la ANPP- <http://www.parlamentocubano.gob.cu> - para su consulta por la ciudadanía, y se pueden emitir consideraciones mediante el correo electrónico: seguridadalimentaria@anpp.gob.cu.

Referencias:

https://diariodecuba.com/cuba/1619021027_30423.html

http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-91932018000200043

<https://eltoque.com/reclamar-derechos-constitucionales-en-cuba-nueva-trampa-hecha-ley>

[inicia-debate-del-proyecto-de-ley-de-soberania-alimentaria-y-seguridad-alimentaria-y-nutricional-con-productores-agropecuarios-del-pais](#)

<https://www.fao.org/cuba/noticias/detail-events/fr/c/1481166/>