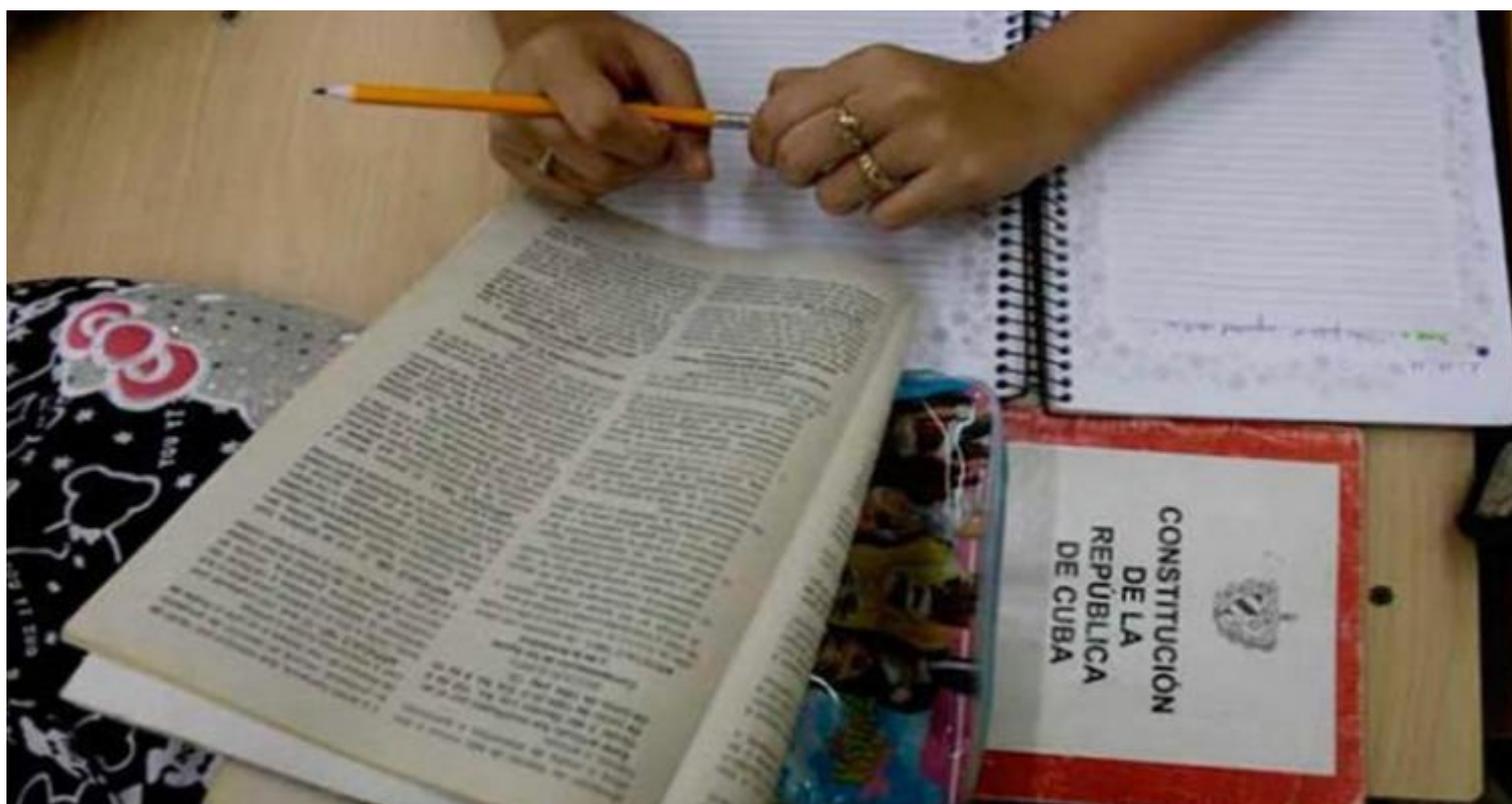


# *Reforma Constitucional en Cuba: Cambios en la estructura del Estado*

---



Por José Raúl Concepción, Dianet Doimeadios Guerrero, Leysi Rubio A.

La estructura del Estado en Cuba podría cambiar considerablemente durante 2019. El Proyecto de Constitución, que se somete desde el 13 de agosto a consulta popular en el país, propone novedades en los órganos de dirección superior, sin dudas, las más trascendentes en los últimos 42 años.

- Regresan las figuras del Presidente de la República y del Primer Ministro.
- El Consejo de Estado y la Asamblea Nacional del Poder Popular tendrán la misma dirección.
- Las Asambleas Provinciales del Poder Popular se eliminan y se instituye un Gobierno Provincial, integrado por el Gobernador y un Consejo, para que el municipio se fortalezca y logre, definitivamente, mayor autonomía.
- Asimismo, se introduce el cargo de Intendente, quien deberá regir el Consejo de la Administración en los municipios.
- “Se proyectan cambios importantes. Es un momento de renovación muy oportuno para el país y también para que la gente se interese en comprender cómo funciona su Estado, cuáles son los órganos

y sus atribuciones”, asegura Majela Ferrari Yaunner, Doctora en Ciencias Jurídicas y miembro, desde hace varios años, del grupo asesor para la Reforma Constitucional en Cuba.

Es en el Título VI del Proyecto de Constitución de la República donde se establece la pauta reglada de la acción y desempeño de quienes representarán y harán prevalecer el poder del pueblo en el país. Sin dudas, uno de los acápites más importantes del texto. Sin embargo, no es de los más comentados en Cubadebate, cuando ya hemos recibido más de mil opiniones sobre el texto constitucional.

La jefa del departamento de Estudios Jurídicos Básicos de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Habana cree que la falta de comprensión —y quizás también de confianza—, de cultura jurídica y política, y el lenguaje técnico que se utiliza para abordarlo, hace que las personas no se centren en el debate sobre los cambios que se proponen en este Título. “Y es sustancial que lo hagan”, alerta Majela Ferrari.

### **Elementos cardinales de la estructura del Estado actual**

Antes de pensar lo que nos propone el Proyecto para el futuro inmediato es válido acercarnos a algunos elementos de la estructura del Estado actual de la mano de la Doctora Martha Prieto, profesora Titular de Derecho Constitucional de la Universidad de La Habana.

“En la Constitución vigente, el presidente del Consejo de Estado es el mismo Presidente del Consejo de Ministros y del Consejo de Defensa Nacional, es Jefe de Estado y Jefe de Gobierno. El Presidente de la Asamblea Provincial es Presidente del Consejo de Administración y, salvo la experiencia de Mayabeque y Artemisa, y el acuerdo que se adoptó recientemente en la Asamblea Nacional de diferenciar los presidentes de las Asambleas locales de los órganos de administración a ese nivel, hemos tenido todo este tiempo como jefe de la administración local el mismo que del órgano representativo”, explicó la vicepresidenta de la Sociedad Cubana de Derecho Constitucional y Administrativo en la Casa de la Prensa, a propósito del Panel “La prensa cubana en la encrucijada de la reforma constitucional”.

Para la Doctora, con décadas de experiencia en la Academia cubana, el fundamento de esa dualidad fue buscar unidad de acción política para evitar la contradicción. “Pero lo cierto es que es muy difícil ser representante, presidir el ente de representación, y además ser el director de la esfera administrativa y controlar la administración, debiendo rendirle cuentas al órgano de representación. Por lo tanto, he aquí un fundamento hacia la separación”, apuntó.

Martha expuso en la sede de la UPEC que dentro de los órganos de elección popular directa que tenemos hoy: las Asambleas del Poder Popular, el Consejo de Estado tiene un carácter especialísimo, porque se vincula al Jefe de Estado, pero nace de la Asamblea. Sus integrantes son diputados y representa al Estado; entonces tiene una doble función.

“Actualmente no tenemos el cargo de Presidente de República, por eso yo he discutido con mis amigos los comunicadores cuando a veces decían: ‘el Presidente de la República de Cuba’. Y yo siempre insistía: ‘Cuba no tiene el cargo de Presidente de República’. Lo tuvo hasta 1976 y desapareció con el texto vigente, porque el cargo es Presidente de los Consejos de Estado y de Ministros, del órgano colegiado, porque la lógica era la colegiatura en la toma de decisiones, algo similar al modelo del Consejo de Estado búlgaro, del Presídium de la Unión Soviética. Cada uno pareciéndose a su momento y a su tiempo”, afirma la especialista.

La Asamblea Nacional del Poder Popular (ANPP) se salvaguarda como el órgano supremo de poder del Estado, tal y como refrenda el Artículo 97 del Proyecto de Constitución, que “representa a todo el pueblo y expresa su voluntad soberana”.

La Asamblea Nacional elegirá al Presidente de la República, a los miembros del Consejo de Estado, a su Presidente, Vicepresidente y Secretario, así como designa al Primer Ministro y demás integrantes del Consejo de Ministros. Igualmente es su responsabilidad elegir al Presidente del Tribunal Supremo

Popular, al Fiscal General de la República, al Contralor General, al presidente y demás componentes del Consejo Electoral, entre otros cargos de esos órganos. También designa, a propuesta del Presidente de la República, a los Gobernadores provinciales y puede revocar o sustituir a todas las personas elegidas o designadas por ella.

En el Proyecto de Constitución se introduce un elemento de cambio: el Presidente, Vice y Secretario de la Asamblea Nacional lo serán a su vez del Consejo de Estado.

La asesora de la Comisión de la Reforma Constitucional, Majela Ferrari, ve en esta novedad uno de los aportes “más necesarios y positivos” incluidos en el Título VI. “Si tienes una Asamblea que es el máximo órgano de poder, que al no poder sesionar permanentemente posee un órgano que la representa, resulta lógico que ambos compartan la misma dirección, lo que además contribuye a que se logre una relación más estrecha entre ambos órganos y propicie la continuidad y armonía entre sus objetivos y funcionamiento”, asevera.

### **ANPP: Poder constituyente, legislativo y fiscalizador**

Además de la presidencia compartida, el Artículo 116 incorpora otra importante cuestión en su segundo párrafo: los miembros del Consejo de Ministros no podrán integrar el Consejo de Estado. Así se promueve mayor independencia para las funciones de control de la Asamblea sobre los ministros. Aunque no se elimina la posibilidad de que sean diputados, limitante que sí evitaría la contradicción de que funjan como juez y parte.

Ferrari Yaunner considera: “Desde una visión positiva, esta práctica se justifica con que, al ser miembros de la Asamblea Nacional, se les puede pedir cuentas con mayor razón, no solo por su función gubernativa, sino además porque esta se combina con el encargo popular de ser diputados, lo que los legitima aún más”.

Se mantiene la fórmula del control constitucional y político en manos de la Asamblea Nacional. Es decir, los diputados continúan teniendo la responsabilidad de elegir y aprobar por voto directo —en representación del pueblo— a los actores principales de los órganos superiores del Estado. Asimismo tienen el poder para revocarlos de sus puestos en caso de ser necesario, de exigirles por el cumplimiento de sus funciones y cuestionar su desempeño en sus rendiciones de cuenta, porque así lo define la Carta Magna.

La experta Martha Prieto insiste en que la Constitución nos obliga a todos. “Si la Constitución establece el debe ser; si la Constitución pauta determinada conducta o relación, no me lo deben limitar. Si la Constitución lo define como posible, yo tengo el poder popular para llegar hasta ahí. Si la Constitución prevé esas estructuras y esas atribuciones, los órganos del Estado tienen que actuar conforme a ello”.

Majela Ferrari Yaunner recalca que los mecanismos constitucionales se han previsto en el nuevo diseño, el reto estará en su materialización. “La Asamblea Nacional deberá dinamizar su función de control de todos los órganos superiores del Estado y de aquellos cargos que elige o designa, de manera tal que, por ejemplo, aunque exista un Presidente de la República, con una visibilidad y capacidad de gestión que focalizará en él mucho poder, este también deberá rendir cuentas periódicamente a los diputados que lo eligieron en representación popular, para que las garantías del control inter-orgánico no se pierdan con el ejercicio del día a día”.

“Porque tenemos una asamblea donde la gente vota directamente por diputados en los que deposita toda la confianza, para que ellos elijan sus representantes y también para que hagan rendir cuentas. La Asamblea está diseñada para que tenga potestad legislativa, constituyente y de control. Si eso se cumple, la Asamblea tiene todo el poder y es el máximo órgano aunque exista un Presidente de la República”, explica la jurista.

## **Juego de roles entre los órganos: Normativas, actuaciones y decisiones**

Una función medular de la Asamblea Nacional es la legislativa, cuya actividad en las últimas décadas no ha sido eficiente. Otros órganos han suplantado o alterado la obligación de sujeción de unos, respecto a otros.

“La disposición superior no debe ser limitada ni contradicha por la disposición inferior. Por un tema de soberanía popular, no solamente de técnica jurídica, las disposiciones de los designados no deben desconocer ni contradecir las que aprueban los electos. He aquí la importancia de un control de legalidad y de constitucionalidad que sea realmente efectivo. Entonces, se ha de ver la Constitución como garantía, y acabar de entender que la Constitución es jerarquía superior, por encima de ella nadie salvo el pueblo en referendo popular”, considera Martha Prieto, quien al final de este proceso de Reforma tendrá la experiencia de haber participado en dos procesos de consulta popular y en dos referendos populares.

En el orden de la producción de normas jurídicas, la ANPP no ha sido la máxima protagonista, pues se ha optado por vías más expeditas para modificar cuestiones urgentes para la nación. Luego de la Reforma es el momento propicio para que la Asamblea haga valer su función legislativa con más fuerza y aprovechar el reto que supone la gran cantidad de leyes que se derivarán de la nueva Carta Magna.

“Hace falta una Asamblea que legisle más y mejor, que se le dé a la Ley el papel que tiene, que tengamos un legislativo eficiente, que responda a los retos permanentes que la sociedad cubana impone al Derecho”, reflexiona la Doctora Ferrari.

En este sentido, los diputados deberán reunirse más y en periodos más largos, quizás en una composición más reducida y funcional. No significa que la ANPP deba tomar cada decisión del Estado, para eso existe el Consejo que la representa de forma permanente y el Presidente de la República. No obstante, aumentar la frecuencia y el tiempo en el que los legisladores están reunidos, podría permitir que se creen y modifiquen un mayor número de leyes, según lo demandan las circunstancias del país, y se examine a fondo la gestión de organismos y cuadros.

### **Presidente de la República y Primer Ministro**

Dos nuevas figuras se añaden a lo más alto de la dirección del país, tras ausentarse del sistema de gobierno cubano desde 1976: el Presidente de la República y el Primer Ministro.

“La reaparición de la figura del Presidente de la República es para darle nombre a un cargo que no se llama así, sin embargo, en la percepción del pueblo existe, aunque constitucionalmente era el Presidente de los Consejos de Estado y de Ministros, porque hemos tenido ahí a figuras con una inmensa legitimidad moral e histórica como Fidel y Raúl”, dice Majela Ferrari.

Muchas de las atribuciones que tiene el Presidente de la República en el Proyecto de la Constitución, son las mismas que tiene hoy el presidente de los Consejos de Estado y de Ministros. El cambio radica más en la nomenclatura que en el desarrollo práctico que tendrá la principal figura política del país.

Lo más importante aquí es el desdoblamiento en los órganos superiores con la aparición de un Primer Ministro que, según se deriva de lo escrito en el Proyecto, será la mano derecha administrativa del Presidente.

“Otro cambio es el ejecutivo bicéfalo: el Jefe de Estado es diferente del Jefe de Gobierno, a diferencia del diseño actual en que coinciden en una persona, que era parte del ente representativo y además dirigía la esfera ejecutivo-administrativa. Lo previsto a futuro es tener un Jefe de Estado que se ocupe de las cuestiones de representación del Estado, de protocolo, de coordinación, que dirija el Consejo de Defensa Nacional, que pueda dirigir, controlar al ente de Gobierno sin ser parte de él”, dilucidó Martha Prieto.

El Presidente de la República será el Jefe de Estado y además dirigirá las reuniones del Consejo de Ministros cuando esté presente. El Primer Ministro coordinará todo el trabajo del Consejo de Ministros, será la persona que centralice la gestión de ese órgano y con la que el presidente puede despachar sobre las actividades de la Administración Central del Estado.

“No será el Primer Ministro fuerte de los sistemas parlamentarios, que concentra mucho poder, combinado con jefes de Estado prácticamente nominales con funciones mínimas. Lo que se proyecta es que el mismo Jefe de Estado tenga un poder importante y se auxilie del Primer Ministro para el desempeño del Gobierno de la República”, valora la profesora Majela.

Con la estructura vigente, el Jefe de Estado cubano es también Jefe de Gobierno. Es parte del ente representativo, pero además dirige la esfera ejecutivo-legislativa. “En el futuro tendremos un Presidente de la República, que aunque es el titular del ejecutivo máximo, tiene que ser votado y aprobado por la Asamblea, para evitar que se produzca una desvinculación entre ANPP y la jefatura del Estado. Pero debajo de él hay un Primer Ministro, que igualmente tiene que ser diputado, buscando que no solo responda al Jefe de Estado, quien va a estar constantemente exigiéndole, sino también a la Asamblea”, explicó Martha Prieto en el Panel “La prensa cubana en la encrucijada de la reforma constitucional”.

“Recuerden que el sistema cubano no es presidencialista ni parlamentario, sino un híbrido criollo bastante complejo y con varias influencias, pero sobre todo aterrizado en la experiencia cubana”, añade la Doctora Ferrari.

### **Límite de edad y mandatos**

Cuenta Majela Ferrari, la Doctora en Ciencias Jurídicas que integra el grupo asesor para la Reforma Constitucional, que para ellos fue muy enriquecedor el debate con el General de Ejército Raúl Castro en torno a fijar una edad límite para el Presidente de la República.

“Tal y como hoy en los debates hay opiniones discrepantes sobre el segundo párrafo del Artículo 122, al interior de la Comisión tampoco existió en un principio unidad de criterios, al igual que con otros temas”, refiere la joven profesora.

“Las personas le están haciendo rechazo porque tenemos la costumbre de tener líderes de avanzada edad dirigiendo el país, y la gente siente que poner un límite máximo de edad de 60 años es traicionar a Fidel y Raúl, sin embargo, esa idea es de Raúl, él mismo nos llevó a la reflexión y valoraba que para ser Presidente es necesario y se requiere una persona joven, vital, para que pueda estar en todas partes, como lo hace hoy Díaz-Canel —y nos puso ese ejemplo— para que pueda dedicarle todo el tiempo y las energías que requieren ser el Presidente de un país”, argumenta.

El límite de mandatos es también muy importante, porque si eres electo con 60 años, al transcurrir dos períodos de 5 años, debe concluir con 70, donde las capacidades no son las mismas y el agotamiento se hace sentir, comenta Majela. “Entonces, se fija el tiempo en que esa figura puede entregarse totalmente a sus responsabilidades y no significa que luego no pueda asumir otras tareas, donde resulte vital su experiencia”, agrega.

En la entrada donde se puede descargar el Proyecto de Constitución en este portal digital, entre más de 400 comentarios encontramos la opinión del forista Angelito: “Se establece un período de cinco años para el Presidente de la República, que puede optar por otro período de cinco años (10 años) y no puede ser reelegido más aunque sea Diputado, sin embargo no dice nada para el Presidente de la Asamblea Nacional que sería el Presidente del Consejo de Estado ni para el Primer Ministro, al parecer mientras sean Diputados o sean reelegidos pueden estar en el cargo, es una contradicción”.

¿Por qué solo el límite de edad y mandatos para el Presidente de la República y no para el Primer Ministro y el Presidente de la ANPP?, le preguntamos a Majela. “Porque el Presidente va a desarrollar

funciones que van a requerir un dinamismo mayor. Pero eso puede ser una propuesta. Hay que escuchar a todo el mundo, hay muchas personas con experiencia y capacidades en el país, aún no está dicha la última palabra, deberán escucharse todos los argumentos”, dice.

### **Autonomía al municipio, “donde vive la gente”**

Otras modificaciones interesantes planteadas en la Estructura del Estado y vinculadas también con los Títulos VII y VIII sobre la Organización Territorial y los Órganos Locales del Poder Popular, son las referidas a las administraciones municipales y provinciales, así como la relación entre ellas.

Una de las variaciones más significativas del Proyecto de Constitución es la descentralización local. Los cambios se derivan principalmente de los resultados del experimento en Artemisa y Mayabeque, tanto de los aspectos que funcionaron como de los que no.

La experiencia demostró que es imprescindible que el municipio tome sus propias decisiones, que no tenga que esperar por una orden de arriba para decidir en qué invierte, cuáles son sus prioridades y problemáticas, “porque es en el municipio donde la gente vive”, dice Majela.

“El cambio brusco es la desaparición de la Asamblea Provincial del Poder Popular (APPP). Lógico, si queremos potenciar la autonomía local, la provincia no puede ser demasiado fuerte porque va a pasar como en la actualidad, que aunque constitucionalmente está previsto que los municipios gozan de las facultades para determinar y tienen personalidad jurídica, en la práctica hasta que la provincia no les aprueba muchísimas cosas, no pueden tomar decisiones”, sentencia Martha Prieto.

Al eliminarse en consecuencia, las Asambleas Provinciales, debe quedar un órgano de coordinación, porque existen estructuras administrativas de la provincia como Transporte, Salud, Educación, Cultura que no pueden desaparecer a este nivel. Entonces se introduce la figura del Gobernador, que ha recibido críticas por el nombre y por la manera de llegar al cargo, dado que no es electo por los ciudadanos de cada provincia, sino designado por la Asamblea Nacional, a propuesta del Presidente de la República.

Sobre este tema deberán escucharse atentamente los criterios de la población, sobre todo por el ansia popular de que se legitime de alguna forma la figura del Gobernador, que aparece un tanto desvinculada de los electores y tendrá una importante responsabilidad frente al gobierno provincial.

En cuanto a los términos nuevos empleados para nombrar los cargos a nivel provincial y municipal, Majela comentó: “Son nombres que no forman parte de nuestra idiosincrasia y por eso traen resistencia, incluso fueron términos que a lo interno de la Comisión no todos estaban de acuerdo. Hay que ir más a las esencias que a los nombres. Lo que hace falta es que en la práctica cumplan bien sus funciones”.

El Gobernador se coloca al frente del Consejo Provincial, el cual estará integrado por el Vicegobernador, quien es designado por el Primer Ministro, los presidentes de las Asambleas Municipales del Poder Popular (AMPP) y los Intendentes, quienes serán los Jefes de los Consejos de la Administración Municipal y llegarán al cargo por designación de la AMPP, a propuesta de su propio presidente. Como resultado, el organismo encargado de la dirección provincial estará integrado por más personas designadas (Gobernador, Vicegobernador, Intendentes), que electas directamente por el pueblo o por sus delegados (presidentes de las AMPP).

El Gobernador tendrá atribuciones administrativas derivadas de su subordinación al Consejo de Ministros, pero también muchas decisiones se tomarán en el Consejo Provincial y serán colegiadas, porque será un órgano deliberativo, dedicado a la coordinación provincial, donde los representantes de los municipios deben llegar a acuerdos sobre los intereses colectivos.

“Si se quiere pensar en un municipio que se fortalezca hay que lograr que el ente intermedio sea de coordinación y control, como está previsto en la Constitución, lo que hasta hoy no ha funcionado como

tal”, opina Martha Prieto.

En el caso del Municipio “Uno de los acuerdos que nace del experimento de la Artemisa y Mayabeque es la separación entre quien dirige políticamente y quien administra. Si el presidente de las Asambleas locales, debe administrar, no dispone del tiempo necesario para ejercer las funciones como líder de un órgano colegiado de poder”, explica Ferrari.

### ¿División de poderes en Cuba?

Desde la publicación del Proyecto de Constitución, varios medios internacionales hablan de una división de poderes en Cuba, a partir de la nueva distribución de la estructura que se propone, en correspondencia de las funciones de los órganos.

“No hay separación de poderes. En Cuba, mientras haya Socialismo, no va a haber nunca separación de poderes, porque un principio intrínseco de nuestro sistema es la unidad de poder”, asegura Majela.

— ¿Pero hay cambios, hay una separación, una redistribución?

“Dividimos funciones, pero no poderes, que es propio de sistemas donde estos intentan irse unos por encima de otros y tienen que armonizarse entre los tres, cuatro, cinco... No tenemos división de poderes, sino de funciones. Son funciones depositadas en órganos, porque en Cuba hay un solo poder, el Poder Popular”. (Fuente: [Cubadebate](#))

---

<https://www.radiohc.cu/index.php/especiales/exclusivas/170118-reforma-constitucional-en-cuba-cambios-en-la-estructura-del-estado>



**Radio Habana Cuba**