

# LA CONSTITUCIÓN CUBANA: SU APLICACIÓN Y EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES EN CUBA

Yulexy Solís

Este trabajo no pretende, en lo más mínimo, ser una obra acabada del estudio del Derecho Constitucional y muy particularmente del Derecho Constitucional cubano. Muy por el contrario, ha sido designado para ayudar a entender el papel que juega la Constitución cubana dentro de la realidad de la isla y su papel como norma o cuerpo legal ubicada en la cúspide de todo el ordenamiento jurídico.

Es objetivo de este texto resaltar la necesidad del estudio de la normativa cubana como punto de partida para comprender la realidad política y jurídica de la Cuba de hoy y más objetivamente de la Cuba del mañana. Los cambios que se han venido suscitando desde la toma de posesión de Raúl Castro como Jefe de Estado y Gobierno, parten precisamente desde una concepción jurídica de la realidad, muy condicionada por el momento histórico y como es natural por la base económica, como cimiento de toda la superestructura de la sociedad, donde encontramos entre otras a las relaciones jurídicas.

Dichos cambios, fundamentados y basados en normativa jurídica, han ido realzando el valor y la importancia del Derecho en cualquier sistema político, y es tarea de nosotros los estudiosos de dicha ciencia compren-

der a qué responden dichos cambios, a qué se deben dichas transformaciones y a dónde van o se dirigen dichas regulaciones.

Para un objetivo como este, relacionado con el ámbito normativo de un país, no podríamos empezar sino por la Constitución como ley suprema dentro de todo sistema jurídico, y muy en especial, en un sistema de derecho como el romano-francés donde predomina la ley escrita como fuente formal del derecho<sup>1</sup> y del cual Cuba forma parte.

Partiendo de la base que Constitución no es más que el documento o fenómeno político-jurídico fundamental del Estado, que establece los fundamentos organizativos, sociales y económicos del mismo, y apoyándose en que una de sus funciones es la jurídica, esta ha sido diseñada para ser el centro de todo sistema jurídico, creando los principios más importantes y puntos de partida para todas las ramas del derecho, ordenándolas en un sistema único.

Dentro del campo del Derecho Constitucional, existen muchos principios de mayor o menor generalización, pero es sin dudas el de supremacía constitucional el de mayor unanimidad. Dicho esto, es la Constitución, en tanto norma fundamental, norma suprema.

---

1. Las fuentes formales del derecho pueden ser disímiles en dependencia de la realidad de cada país, pero es de general acogida que está en gran parte condicionado por el sistema de derecho al cual hacemos referencia. En el sistema romano-francés, que como su nombre lo indica tiene sus orígenes en la Antigua Roma, la principal y primaria fuente formal del derecho es la ley escrita. Es dicho sistema el más grande sistema de derecho en el mundo por ser acogido en gran parte del continente europeo y Latinoamérica. Otro ejemplo de sistema jurídico lo encontramos en el *Common Law* o sistema anglosajón imperante en países como Estados Unidos, Inglaterra y Canadá y que dicho sea de paso, se diferencia en gran medida del romano-francés por tener como fuente del derecho al precedente, desplazando a un segundo plano a la legislación escrita no por su supremacía en importancia, sino por la carencia legislativa en muchos aspectos de normativa y dejando a la actividad judicial un elemento importante en la formación del derecho.

Dejando a un lado el fundamento de la mencionada supremacía,<sup>2</sup> es criterio incuestionado que es la Constitución y el estricto cumplimiento de la misma, el punto de partida del mecanismo garante del establecimiento y control de la legalidad en todo estado de derecho. De aquí se deriva la importancia de su estudio y comprensión.

La Constitución cubana de 1976 y reformada en 1992, no escapa a la teoría general del Derecho Constitucional, que de cierta forma ya hemos referido y por consiguiente no escapa a su carácter de norma suprema, tanto es así que resulta prácticamente inaplicable, fundamentalmente en su aspecto técnico-jurídico que dicho sea de paso es bastante limitado.

Siguiendo la orientación inicial de las primeras constituciones aprobadas o de primera generación como la norteamericana y francesa, que aun cuando se proclamaron como leyes, tuvieron un carácter básicamente de norma política, y no fueron de aplicación o eficacia directa,<sup>3</sup> la Constitución cubana honra su carácter de norma principio y se elude de la aplicación e interpretación cotidiana de los operadores del Derecho.

Aunque tampoco me inclino por el otro extremo, ponderándola excesivamente de un normativismo fundamentalista, pues sería un poco bajarla de la posición que ocupa como Ley de Leyes o rectora de la vértebra jurídica de un sistema determinado, si abogo por la necesidad de considerar a esta de con la posibilidad de su invocación y aplicación directa, mucho mas en aquellos casos en los cuales no existe precepto infraconstitucional que se desarrolle el principio, postulado o mandato jerárquico.

En este sentido, y cito a uno de los especialistas en la materia, vista solo como fenómeno sociopolítico e ideológico llega a concebirse y sobrevalorarse como programa de acción presente y futuro, que requiere ser objetivado a través de leyes ordinarias de desarrollo y de una acción estatal proveedora de los medios materiales y jurídicos para la realización de la misma. Su eficacia puede disminuir en tanto sus principios, valores y postulados pueden no ser instrumentados jurídicamente y en tal caso el legislador, incumpliendo con los mandatos constitucionales provoca inaplicación, o como prefiero, una inconstitucionalidad por omisión.<sup>4</sup>

La excesiva acepción de la Constitución cubana como documento político más que jurídico, sobreponiendo la supremacía política por encima de la supremacía normativa, provoca un insatisfactorio y perjudicial desbalance para la validez y respetabilidad del documento de 1976 y reformado en 1992.

Pero con independencia de que, ciertamente, mucho de sus artículos no han sido diseñados para su puesta en práctica, nada prohíbe su aplicación. Muy por el contrario, la propia ley en su artículo 10 y 66 exige su respeto irrestricto por parte de todos bajo la tutela de la normativa cubana en general.

Me permito citar dichos apartados. Artículo 10. Todos los órganos del Estado, sus dirigentes, funcionarios y empleados, actúan dentro de los límites de sus respectivas competencias y tienen la obligación de observar estrictamente la legalidad socialista y velar por su respeto en la vida de toda la sociedad.

Me gustaría reflexionar en dicho artículo antes de continuar con el 66. ¿No son los tribunales populares parte de ese aparato estatal? ¿No es la Constitución ley

2. Parte de la doctrina indica que el criterio de superioridad de la Constitución, en tanto norma, reposa en el contenido mismo de las Constituciones, en tanto reguladoras del Estado y del resto de las normas jurídicas hacia abajo; para otros sectores teóricos, la supremacía deriva del órgano constituyente, supuestamente representante máximo y directo del pueblo.

3. Dichas constituciones, como resultado del reconocimiento de la soberanía parlamentaria, ponían en el Parlamento la función de desarrollar mediante leyes la normativa constitucional, siendo entonces objeto de interpretación jurídica, y en particular judicial, solo las leyes. El texto constitucional no se interpretaba jurídicamente, ni era objeto de aplicación; realidad que cambió en 1803, momento desde el cual, la Constitución norteamericana esta siendo objeto de aplicación judicial.

4. Continua la profesora en su texto que también puede suceder que las leyes de desarrollo se dicten de carácter restrictivo respecto a la preceptiva constitucional y en tal caso, el legislador está impidiendo el pleno desarrollo del mandato, pudiendo excluir a quienes tenían el derecho o el deber de..., o incluir y reconocerle derechos o deberes a quienes no estaban contemplados en el diseño inicial, sentando las bases para que se cree un cauce hacia la noción de inseguridad jurídica. Marta Prieto Valdés. *Reflexiones en torno al carácter normativo de la Constitución*, trabajo presentado en un Evento Científico, junio de 1997.

que forma parte de la mencionada legalidad, o más apropiado, la que rige y es rectora el sistema jurídico y la legalidad en general? Entonces, por qué los tribunales no aplican dicha constitución, que dicho sea de paso, también los instituye en sus artículos 120 y siguientes, como órganos estatales.

En ese mismo sentido, y confirmando lo ya expuesto, la Ley 82 de 1998, Ley de los Tribunales Populares, con carácter o nivel constitucional, en su artículo 1.1 establece que los tribunales se rigen por los principios consagrados en la Constitución, que norman la organización y el funcionamiento de los órganos estatales (como el principio recogido en el citado artículo 10 y que exige la aplicación constitucional).

Pero el irrespeto legal es aun mayor cuando encontramos el artículo 5 de la ley de tribunales que expresamente establece que los Tribunales están en la obligación de cumplir la Constitución y demás disposiciones legales.

Por su lado, y volviendo al texto constitucional, el artículo 66 indica, más que establece, que el cumplimiento estricto de la Constitución y de las leyes es deber inexcusable de todos. Para nosotros, los estudiosos del Derecho, dicho mandato más que un deber, debió haber sido una obligación.

Al parecer no ha sido el legislador quien ha querido la no aplicación de la Constitución, pues como hemos advertido, y aunque debemos aceptar, vagamente, existen varios preceptos que establecen el empleo de la norma suprema.

Ha sido la realidad y la misma práctica quien ha excluido a la Constitución de su uso cotidiano y muy particularmente a la hora de impartir justicia. En primer lugar por parte de los abogados por no basar una sola de sus demandas para hacer cumplimentar la violación de algún precepto de la Ley de Leyes; y en segundo lugar por parte de los Tribunales de no referir a la Constitución con el objeto de solucionar un caso particular.

Tanto es así que de 42 sentencias del Tribunal Supremo de los años 2000 y 2001 del proceso de casación en materia administrativa, proceso que por eliminación

debería ser el de someter cualquier asunto relativo a la Constitución, todos se refieren a cuestiones relacionadas con la aplicación de la legislación de reforma urbana y en una sola de ellas se menciona la carta magna.<sup>5</sup>

Pero la realidad resulta más complicada aun, para el conocimiento de un caso de constitucionalidad, cuando, como habíamos referido, el único proceso que por exclusión o eliminación quedaría para hacer valer la violación de un derecho constitucional, le cierra las puertas expresamente a dicha posibilidad.

El proceso administrativo, regulado y establecido a partir del artículo 654 de la Ley 7 de 1977, Ley de Procedimiento Civil, Administrativo y Laboral, expresamente establece en su artículo 657 que no corresponden a la jurisdicción administrativa las cuestiones que se susciten con relación a las disposiciones que emanen de una autoridad concerniente a, inciso 4) las materias constitucionales.

Después de todo lo explicado, ¿cómo queda la aplicabilidad y eficacia de la Constitución cubana? Un elemental análisis expresaría la escasa aplicación de dicha ley en cuestiones de toda naturaleza jurídica, excepto constitucional, por no tener esta última viabilidad en algún proceso judicial.

El estudio de la Constitución cubana, es hoy un tema de academia. La principal razón: su aplicación en los Tribunales y en sentido general por el resto de los sectores jurídicos.

Dicha cuestión de la falta de empleo de la Constitución en los tribunales cubanos, no es un particular que incide solo en la aplicación y eficacia de la misma, sino que además vulnera el ejercicio de la acción para la defensa y control de la Constitución y la constitucionalidad de las leyes y actos.

Y es éste, el último tópico que nos ocupa dentro de este trabajo. El control de constitucionalidad de las leyes, comprendiendo a estas en un sentido amplio y material, no sólo referidas al derecho positivo, sino a toda aquella práctica que aun no estando regulada, su continuo ejercicio establece conducta a seguir y respetar, es otro de los temas que relacionado con la Constitución

---

5. José Augusto Ochoa del Río. "El Control Constitucional. Caso Cuba" en *Voz al Mundo.com*, <http://www.vozalmundo.com>.

cubana deja mucho que desear y deviene tema de estudio y discusión entre los más disímiles sectores jurídicos.

El análisis del control de la constitucionalidad en Cuba, como mecanismo de defensa de la Constitución, goza de muchas aristas y variantes que brevemente trataré de esbozar. La doctrina se ha inclinado por dividirse en dos los sistemas de control de constitucionalidad, a saber: el conocido como difuso o *judicial review* y el concentrado o austriaco-kelseniano. Otros agregan, por último, el sistema mixto. Todos estos sistemas tienen como central y común objetivo el control de la constitucionalidad y con ello, la verdadera supremacía jurídica y política de la Constitución.

El modelo difuso o de revisión judicial, nacido en Estados Unidos con el caso *Marbury vs. Madison*, en el año 1803, indica que todo juez en el momento de dictar sentencia, en cualquier caso sometido a su conocimiento, debe hacer prevalecer la Constitución sobre la ley o cualquier otra norma jurídica y/o sobre cualquier acto ejecutivo que contraría los postulados de la Carta Magna.

Valdría la pena señalar, que dicho mecanismo adolece de carácter *erga omnes*, lo que presupone que la declaración de inconstitucionalidad de una ley solo tiene efecto de lograr su inaplicabilidad en el caso controvertido, sin lograr así su nulidad absoluta.

El sistema opuesto al explicado anteriormente, es el conocido como concentrado, establecido por Hans Kelsen en la Constitución austriaca de 1920. Este método trata de evitar que la defensa de la supremacía constitucional dependa de los tribunales, pues se correría el riesgo de que los puntos de vistas políticos influyeran en la administración de justicia; por lo que aboga entonces que el control de la constitucionalidad se ponga en manos de un órgano de carácter más político que jurídico.

Como último modelo podríamos hablar del mixto y múltiple, que como su nombre lo indica, es una mezcla del sistema concentrado y difuso, y que enarbola que el control de la constitucionalidad descansa en un órgano que concentra dicha facultad, formando parte del poder judicial, usualmente su órgano supremo. Una de las características fundamentales de citado sistema es que la inconstitucionalidad se declara a instancia de parte,

en un caso concreto, pero alcanza la nulidad absoluta del acto o norma impugnada, teniendo así efecto *erga omnes*.

Bajo la sombra de este mecanismo, cada tribunal está obligado a aplicar la Constitución sobre la ley que le contravenga en todo caso que le sea sometido (rasgo del modelo difuso), pero sumado a esto se dispone que un Tribunal Constitucional concentre los recursos contra actos o normativas anticonstitucionales (carácter del modelo concentrado). En otras palabras, en su labor jurisdiccional ordinaria, los tribunales aplican la Constitución pero no derogan la norma contradictoria a esta, lo que queda exclusivamente en mano del Tribunal de Constitucionalidad.

Luego de explicado esto, se impone la interrogante: ¿Cuál es el sistema que en Cuba se aplica? ¿Cómo se manifiestan los caracteres del modelo que en la isla se emplea? ¿Cuál es el grado de efectividad del control de la constitucionalidad en la realidad cubana?

Según el texto magno de 1976, y haciendo una interpretación indirecta de la misma, el patrón seguido por Cuba es el de control difuso, que indica que el mismo se realiza por los tribunales en su actuar cotidiano a la hora de solucionar un caso particular, haciendo valer esta por encima de cualquier otra norma o acto, pero si a eso sumamos que los tribunales rara vez mencionan a la Constitución, puede el lector concluir que el control constitucional es prácticamente nulo.

Sin embargo, el modelo cubano agrega otros mecanismos de control de la constitucionalidad alejándose un poco de las directrices de cada sistema, y es que hace descansar la defensa, no solo de la Constitución, sino de toda la legalidad, en la Fiscalía General de la República.

El artículo 127 de la norma magna establece que la Fiscalía es el órgano al que le corresponde como objetivo fundamental, 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 por los organismos del Estado y la sociedad en general.

La Ley 83 de 1997 y que entró en vigor en 1998, Ley de la Fiscalía General de la República, establece en su artículo 7, entre otras finalidades, que la actividad de la

Fiscalía tiene como objetivos, además de los que le asigna la Constitución, el procurar el restablecimiento de la legalidad cuando sea quebrantada por disposiciones o decisiones contrarias a la Constitución y las leyes o por aplicación indebida o incumplimiento de estas.

Por su parte el artículo 8 de la misma norma, en franca correspondencia con el mentado artículo 127 de la Constitución refiriéndose a las funciones de la Fiscalía, implementa en su inciso a), que dicho órgano vela por el cumplimiento de la Constitución, las leyes y demás disposiciones legales por los organismos del Estado, las entidades económicas y la sociedad en general.

En su inciso b), entonces, lo faculta para actuar ante violaciones de los derechos constitucionales y las garantías legalmente establecidas y frente a las infracciones de la legalidad de los actos y disposiciones de organismos del Estado y sus dependencias, exigiendo su restablecimiento.

No obstante, justo es añadir, que este engranaje de control difuso es poco casual, poco enérgico y difícil, desprovisto de mecanismos eficaces de autoridad; casi tiene que rogarse en cada caso, incrementando la ya inaceptable burocracia administrativa.

Por último, y en clara concordancia con los mandatos constitucionales sobre las facultades de los órganos estatales, la Ley de la Fiscalía en el inciso e) del propio artículo 8, establece que dicho organismo dictamina a instancia de la Asamblea Nacional del Poder Popular o del Consejo de Estado acerca de la constitucionalidad de las leyes, decretos-leyes y demás disposiciones generales.

Y digo que el citado inciso e) en clara concordancia con los mandatos constitucionales, pues el artículo 75 de la Ley de Leyes en su inciso c) atribuye a la Asamblea Nacional del Poder Popular el decidir acerca de la constitucionalidad de las leyes, decretos-leyes y el resto de la normativa en general.

Resulta atractivo del sistema cubano, que el mismo ante la ausencia de control judicial de la constitucionalidad de las leyes, transforma en juez a quien es parte

principal en el proceso legislativo, cuestión que en cualquier otra rama del derecho sería inaceptable.

Planteado de esta manera, la ausencia de un procedimiento para la presentación y la declaración de inconstitucionalidad de las disposiciones infraconstitucionales, dejan al engranaje de control prácticamente obsoleto e inaplicable.

Cabría decir en este instante que el mecanismo cubano, en su sui generis proceso legislativo y de control de constitucionalidad, realiza un control a priori de las leyes que aprueba, a través de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Jurídicos de la Asamblea Nacional así como la Comisión parlamentaria de la esfera en la cual se propone el proyecto de ley. Dichas comisiones realizan su dictamen de constitucionalidad y legalidad y de pertinencia en la materia, que luego es sometido a la revisión del Presidente de la Asamblea Nacional y es tenido en cuenta para el debate plenario posterior,<sup>6</sup> y que como consecuencia, la ley al nacer recibe un voto reforzado de constitucionalidad.<sup>7</sup>

Similar proceso ocurre con los Decretos-Leyes aprobados por el Consejo de Estado que la Asamblea Nacional debe ratificar o no en el siguiente período de sesiones, con el fundamento de que el Consejo de Estado es órgano de la Asamblea Nacional y a ella debe rendirle cuentas. Este acto de ratificación o revocación puede suponer un control de constitucionalidad a posteriori del documento jurídico.

De forma general, la aplicación de la Constitución debe ser un tema de mayor resonancia en el ámbito cubano, especialmente aquellos postulados que no tienen un ulterior desarrollo en una norma de igual o menor jerarquía.

Dichas inaplicables premisas no son más que principios que pertenecen al acervo jurídico del ciudadano cubano y que por las razones ya explicadas no constituyen más que letra muerta de una norma legal como es la Constitución de la República.

El legislador cubano debe prestar mayor atención a lo que el mandato constitucional deja de forma inconclu-

6. Procedimiento regulado en los artículos 69 y 70 del Reglamento de la Asamblea Nacional del Poder Popular.

7. Marta Prieto Valdés. *Derecho Constitucional Cubano. Indicaciones Metodológicas*. Tema VII: La Defensa de la Constitución. Versión digital.

sa, por no tener aquel una redacción pragmática de forma tal que no necesite de ninguna acción legislativa posterior que siempre resulta peligroso y difícil.

La falta de desarrollo de semejantes principios y por consiguiente su práctica inaplicación, crea inseguridad jurídica que no creo que precisamente deba partir de las instancias cimeras del sistema normativo, lo que realza la importancia de un modelo de control de consti-

tucionalidad de mayor efectividad y eficacia del existente en la actualidad.

Debe existir sobre todo la posibilidad de instancia por parte de la ciudadanía de un proceso, a mi criterio judicial, donde se puedan dilucidar cuestiones de naturaleza constitucional cuando se tenga elementos para el mismo, teniendo este procedimiento efectos erga omnes, poniendo en manos del pueblo un mecanismo más de defensa de su patrimonio jurídico.