



MINISTERIO DE JUSTICIA

IV EDICIÓN DEL PROGRAMA DE DIPLOMADO

“EL ROL DE LOS PROFESIONALES DEL SISTEMA DE JUSTICIA EN EL MARCO DEL MODELO ECONÓMICO SOLICIAL CUBANO”

TESINA

Título: “Pautas para el perfeccionamiento del sistema de trabajo de Capacidad Legislativa”.

Autora: Lic. Claudia Montero Calzado, Directora de Legislación del Ministerio de Justicia.

Tutora: Esp. Yaliet Peña Rodríguez, Directora General de Legislación, Asesoramiento Jurídico y Asistencia Legal del Ministerio de Justicia.

La Habana, octubre 2025

INTRODUCCIÓN

En cumplimiento de la Disposición Transitoria DECIMOTERCERA de la Constitución de la República de Cuba, la Asamblea Nacional del Poder Popular aprobó por primera vez en diciembre de 2019 un Cronograma Legislativo para la planificación de las normas jurídicas de rango superior necesarias para la implementación y desarrollo de los mandatos constitucionales.

El Ministerio de Justicia, conforme al Acuerdo 27 del Consejo de Estado del 20 de febrero de 2020, coordina la actividad de Capacidad Legislativa. Entre sus funciones se encuentra la de proponer a la Asamblea Nacional del Poder Popular y, una vez aprobado, ejecutar el Cronograma Legislativo correspondiente a cada Legislatura, razón por la que rinde cuentas anualmente a este órgano de su cumplimiento y actualización.

Esta actividad se integra por un conjunto de procedimientos, métodos y herramientas para cumplir con lo previsto en el Cronograma Legislativo, los que se consideran como el sistema de trabajo de Capacidad Legislativa.

Con vistas a los próximos dos años de la X Legislatura de la Asamblea Nacional del Poder Popular, y las 31 leyes y 5 decretos-leyes que restan por aprobar para el completo desarrollo de los preceptos constitucionales, resulta necesario perfeccionar el sistema de trabajo actual de Capacidad Legislativa y establecer una metodología que uniforme este procedimiento, para así optimizar la eficiencia, productividad y calidad del trabajo a realizar.

Teniendo en cuenta lo anterior, se plantea como **problema científico**: ¿cómo perfeccionar el sistema de trabajo actual de Capacidad Legislativa?

La **hipótesis** a defender será: para perfeccionar el sistema de trabajo actual de Capacidad Legislativa es necesario aumentar el rigor en la exigencia de los tiempos establecidos y del conjunto de documentos requeridos para la aprobación del paquete normativo, así como dirigir mayores esfuerzos a la capacitación de los juristas que desde las diferentes aristas se involucran en el proceso legislativo.

En función del problema de investigación, se propone como **objetivo general**: analizar las dificultades prácticas que presenta el sistema de trabajo actual de Capacidad Legislativa para realizar propuestas direccionadas a su perfeccionamiento.

Consustancialmente con el objetivo general, se trazan los **objetivos específicos** siguientes:

1. Analizar el sistema de trabajo actual de Capacidad Legislativa.
2. Realizar un levantamiento de las dificultades prácticas que presenta el sistema de trabajo actual de Capacidad Legislativa.
3. Diseñar propuestas direccionadas a su perfeccionamiento.

Para dar cumplimiento a los objetivos trazados, se utilizan los **métodos de investigación**:

- Inductivo: se utiliza en el análisis de los resultados de las entrevistas y, a partir de ellos, en la explicación de las principales deficiencias y propuestas de modificación en el sistema de trabajo actual de Capacidad Legislativa.
- Matriz DAFO: empleada para realizar un análisis estratégico del funcionamiento actual del sistema de trabajo de Capacidad Legislativa. Se sustentó en la identificación de las Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades que enfrenta actualmente, permitiendo así establecer un diagnóstico preciso y elaborar estrategias efectivas para su perfeccionamiento.

Se emplea, además, como **técnica de investigación** la entrevista.

Se decide recurrir al empleo de esta técnica de investigación debido a la escasez de material bibliográfico y normativo relativo a la actividad de Capacidad Legislativa en Cuba. Los conocimientos relativos al procedimiento legislativo en el contexto nacional, fundamentalmente a partir de la actualización del ordenamiento jurídico ocurrida tras la aprobación de la Constitución de 2019, descansa mayormente en los profesionales que se han visto involucrados directamente.

En virtud de esta realidad, se determina la conveniencia de llevar a cabo consultas a especialistas del Centro de Investigaciones Jurídicas y a Directores Jurídicos de organismos de la Administración Central del Estado con experiencia en el procedimiento de creación normativa como el Ministerio de Economía y Planificación, el Ministerio de las

Fuerzas Armadas Revolucionarias, el Ministerio de Salud Pública y el Ministerio de la Agricultura.

También fueron entrevistados expertos y directivos del Ministerio de Justicia vinculados a los Grupos Temporales de Trabajos y a los Grupos de Apoyo, Ejecutivo y Central de Capacidad Legislativa.

Esta investigación se efectuó en el periodo de tiempo comprendido entre diciembre de 2024 y enero de 2025, en respuesta a la indicación 295.1 del Presidente de la República de Cuba impartida en la reunión del Grupo Central de Capacidad Legislativa el 2 de diciembre de 2024. Las bases de este documento fueron aprobadas por los Grupos Ejecutivo y Central de Capacidad Legislativa en febrero de 2025, momento a partir del cual se comenzaron a implementar las propuestas realizadas.

CAPÍTULO I

“SISTEMA DE TRABAJO DE CAPACIDAD LEGISLATIVA”

El sistema de trabajo de Capacidad Legislativa comienza con la aprobación por la Asamblea Nacional del Poder Popular del Cronograma Legislativo, que determina las normas jurídicas superiores a aprobar, los organismos responsables de la elaboración de cada disposición jurídica y el momento de su aprobación por la Asamblea Nacional del Poder Popular o el Consejo de Estado, según el caso.

A partir de ese momento los titulares de los organismos ponentes aprueban el Grupo de Trabajo Temporal (GTT) integrado por los especialistas de las disciplinas e instituciones que puedan aportar los conocimientos necesarios en la elaboración de la Política y el Anteproyecto; y conforman un cronograma de trabajo con los términos para la elaboración y presentación de la Política y la norma a los espacios decisorios en materia de Capacidad Legislativa, que se somete a la aprobación del Grupo Ejecutivo de Capacidad Legislativa.

El GTT encargado de elaborar la Política, la norma jurídica y las normas complementarias tiene que distinguirse por la multidisciplinariedad y experticia como garantías de la calidad en el resultado final. Se recomienda siempre la presencia de, al menos, un jurista en representación del Ministerio de Justicia, que aporte conocimientos en cuanto a Derecho y técnica legislativa y permita alertar sobre discrepancias, así como la participación de la Academia, según la temática a abordar.

La Política constituye la base para elaborar las normas jurídicas. Tiene como objetivo realizar un análisis a profundidad del contexto para detectar de forma clara las deficiencias y dificultades, y en correspondencia proponer soluciones a los problemas identificados. Su estructura y contenido deben redactarse en consonancia con la “Guía para la elaboración de las propuestas de Políticas y su presentación al Grupo Ejecutivo de Capacidad Legislativa”.

La elaboración de la norma jurídica debe corresponderse con lo establecido en la Política y cumplir con el Acuerdo del Consejo de

Estado “Metodología para la elaboración de Disposiciones Normativas” de 14 de septiembre de 2018.

Las propuestas finales de Política y norma jurídica se remiten al Ministro de Justicia, con 7 meses de antelación a la presentación ante la Asamblea Nacional del Poder Popular o el Consejo de Estado, para ser sometidas a la aprobación del Grupo Ejecutivo de Capacidad Legislativa, que sesiona semanalmente y está integrado por:

1. Ministro de Justicia
2. Presidente de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Jurídicos de la Asamblea Nacional del Poder Popular.
3. Viceministra Primera de Justicia
4. Directora de Asesoría Jurídica de la Secretaría del Consejo de Ministros.
5. Directora General de Legislación, Asesoramiento Jurídico y Asistencia Legal del Ministerio de Justicia.
6. Coordinador General de la Actividad Legislativa/Director de Defensoría del Ministerio de Justicia.
7. Directora de Legislación del Ministerio de Justicia.
8. Vicerrectora de la Universidad de La Habana.
9. Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Habana.
10. Presidenta de la Organización Nacional de Bufetes Colectivos.
11. Presidente de la Unión Nacional de Juristas de Cuba.
12. Enlace del Ministerio de Justicia con la Presidencia de la República.
13. Magistrado del Tribunal Supremo Popular.
14. Fiscal Jefe de Secretaría de la Fiscalía General de la República.
15. Jefa de la Dirección de Asesoramiento Jurídico del Ministerio de las Fuerzas Armadas Revolucionarias.
16. Jefe de la Dirección Jurídica del Ministerio del Interior.
17. Jefa del Departamento Independiente Jurídico del Ministerio de Relaciones Exteriores.
18. Funcionaria de la Oficina de Atención a los Órganos del Estado y al Sector Jurídico del Comité Central del Partido Comunista de Cuba.

Una vez que el Grupo Ejecutivo aprueba estos documentos se presentan en la próxima reunión del Grupo Central de Capacidad Legislativa, dirigido por el Presidente de la República.

Conforme a las indicaciones que allí se reciban, y a partir de la trascendencia de la norma en cuestión, se remiten o no al Buró Político del Comité Central del Partido Comunista de Cuba; se someten a un proceso de consulta especializada con los organismos e instituciones seleccionados, previo a su publicación en los sitios webs de los organismos ponentes, y se consultan con los expertos en Marxismo (en los casos en que se decida).

Finalizada esta etapa, los documentos se envían a la Secretaría del Consejo de Ministros para ser presentados en la próxima sesión del Comité Ejecutivo y posteriormente al Consejo de Ministros para la aprobación y ejercicio de la iniciativa legislativa ante la Asamblea Nacional del Poder Popular o el Consejo de Estado, según corresponda.

El Anteproyecto de norma jurídica y su Fundamentación es presentado por el Consejo de Ministros con un periodo de antelación de 60 días ante la Asamblea Nacional del Poder Popular y de 45 días ante el Consejo de Estado, para su consecuente análisis y aprobación en las sesiones de cada órgano, conforme dispone la Ley 131 “Ley de Organización y Funcionamiento de la Asamblea Nacional del Poder Popular y el Consejo de Estado” del 26 de diciembre de 2019.

El procedimiento culmina con la publicación de la norma jurídica en la Gaceta Oficial de la República, en la fecha aprobada por la autoridad política, y su posterior entrada en vigor. Dicha publicación se efectúa de conjunto con sus normas complementarias para ganar en sistematicidad y evitar dispersión en el ordenamiento jurídico.

Para garantizar la calidad de la actividad legislativa, en el Ministerio de Justicia se han establecido los siguientes mecanismos:

- El Ministro realiza despachos semanales con la Viceministra Primera, la Directora General de Legislación, Asesoramiento Jurídico y Asistencia Legal, el Coordinador General de la Actividad Legislativa y la Directora de Legislación para el chequeo de la marcha del Cronograma Legislativo.

- La Viceministra Primera atiende la actividad legislativa y realiza chequeos sistemáticos de las acciones desarrolladas desde el Ministerio, los organismos ponentes y los diferentes espacios decisorios en materia de Capacidad Legislativa, incluida una preparación previa al despacho con el Ministro.
- La Directora de Legislación es la encargada de mantener actualizado un tablero donde se registran de forma digital cada una de las etapas del procedimiento de creación normativa por las que discurren las normas jurídicas previstas en el Cronograma Legislativo.
- Existe un Grupo de Apoyo de Capacidad Legislativa compuesto por jóvenes juristas del Ministerio de Justicia que tienen a su cargo el acompañamiento, dictamen y alerta en cada una de las etapas de elaboración y aprobación de las normas jurídicas.

Este grupo se reúne todos los lunes en horas de la tarde para analizar el estado de cumplimiento del Cronograma Legislativo, alertar tempranamente a la Viceministra Primera y al Coordinador General de la Actividad Legislativa, adoptar decisiones organizativas e indicar las acciones correspondientes para alcanzar mejores resultados. También es responsable de la elaboración de las actas y relatorías del Grupo Ejecutivo de Capacidad Legislativa.

Como reflejo del trabajo realizado, desde la proclamación y publicación de la Constitución de la República se han aprobado 55 leyes y 126 decretos-leyes, para un total de 181 normas jurídicas de rango superior.

Se logran avances en la organización y control del sistema de trabajo para el cumplimiento del Cronograma Legislativo, lo que ha contribuido a la calidad de las normas jurídicas.

Se han cumplido las indicaciones del Presidente de la República que permiten la participación popular en la actividad legislativa, con la realización de consultas especializadas y publicación de los anteproyectos de normas jurídicas en los sitios webs oficiales de la institución ponente. Además, se consultan en las normas más

complejas a expertos en Marxismo, garantizando coherencia con nuestro proceso de construcción del Socialismo.

CAPÍTULO II

“PROBLEMÁTICAS DIAGNOSTICADAS Y PROPUESTAS PARA EL PERFECCIONAMIENTO DEL SISTEMA DE TRABAJO DE CAPACIDAD LEGISLATIVA”

A partir de las consultas y entrevistas realizadas fue posible realizar un levantamiento de las principales problemáticas en el sistema de trabajo de Capacidad Legislativa y confeccionar un grupo de propuestas dirigidas a su perfeccionamiento.

I. Problemáticas diagnosticadas:

1. El ritmo de trabajo de los GTT en la elaboración de las normas se ve afectado en algunos casos por el déficit de personal cualificado.
2. No se exige inicialmente a los ponentes, además de la Política y la norma jurídica que se presentan al Grupo Ejecutivo de Capacidad Legislativa, la Fundamentación, documento que posteriormente le es solicitado al Ministerio de Justicia por la Secretaría del Consejo de Ministros al momento de enviar la norma jurídica.
3. Al ser analizadas las normas en el Grupo Ejecutivo de Capacidad Legislativa no se exige la concurrencia de las normas complementarias o al menos un informe del estado de elaboración de las mismas.
4. Incumplimiento, en algunos casos, de los términos de presentación de las leyes (60 días) y los decretos-leyes (45 días) a la Asamblea Nacional del Poder Popular y al Consejo de Estado respectivamente.
5. Demora en la publicación en la Gaceta Oficial de la República de las leyes y los decretos-leyes aprobados y, por tanto, de su

entrada en vigor, debido a atrasos en la elaboración de las normas jurídicas complementarias.

II. **Propuestas:**

1. Implementar un sistema de capacitación dirigido a los GTT sobre la elaboración de las Políticas y las normas jurídicas que se prevén en el Cronograma Legislativo.
2. Convocar periódicamente ante el Grupo Ejecutivo de Capacidad Legislativa a Ministros ponentes de normas para controlar el trabajo de los GTT y el estado de elaboración de Políticas, normas, Fundamentación y disposiciones jurídicas complementarias.
3. Controlar estrictamente a través de los miembros del Grupo de Apoyo de Capacidad Legislativa, el funcionamiento de los GTT y el cumplimiento de los términos en los que discurre el procedimiento de creación normativa.
4. Exigir que los organismos ponentes presenten al Grupo Ejecutivo de Capacidad Legislativa:
 - Propuesta de Política.
 - Anteproyecto de norma jurídica acompañado de su Fundamentación y normas complementarias.
 - Plan comunicacional.
5. Exigir que los GTT a cargo de las leyes y decretos-leyes durante el proceso de elaboración tanto de la Política como del Anteproyecto de norma jurídica, tengan como una de sus prioridades la correcta definición de las normas complementarias y sus contenidos. Evitar cualquier tendencia a excluir de la norma de rango superior contenidos propios de su objeto de regulación para su posterior inclusión en las normas complementarias.
6. Exigir que en las presentaciones ante el Grupo Ejecutivo de Capacidad Legislativa el organismo ponente esté representado por un alto directivo del mismo, sin perjuicio de la participación

de algunos de los miembros del GTT encargado de la elaboración de la norma jurídica.

7. Definir por el Ministerio de Justicia y el Grupo Ejecutivo de Capacidad Legislativa, como parte del análisis de cada Anteproyecto de ley o decreto-ley, las fechas de análisis de las normas complementarias de mayor complejidad, para ello:
 - Exigir a los GTT la presentación del Anteproyecto de norma complementaria de conjunto con la norma de rango superior.
 - Decidir por consenso, a partir de la complejidad de esas normas, el análisis en el Grupo Central de Capacidad Legislativa, dirigido por el Presidente de la República.
 - Exigir a los GTT la realización de consultas especializadas de las normas complementarias que por su trascendencia y complejidad así lo ameriten.
8. Reducir los términos de vacancia de las normas jurídicas previstas en el Cronograma Legislativo.
9. Presentar en la última reunión de cada mes del Grupo Central de Capacidad Legislativa los organismos incumplidores en cuanto a la aprobación de las normas previstas en el Cronograma Legislativo y a la publicación de las mismas en la Gaceta Oficial de República debido a demoras en la elaboración de las normas complementarias.

CONCLUSIONES

A partir de lo expuesto se arriban a las siguientes conclusiones:

PRIMERA: El sistema de trabajo de Capacidad Legislativa comienza con la aprobación del Cronograma Legislativo por la Asamblea Nacional del Poder Popular, mediante el cual se confiere la responsabilidad de la elaboración de la norma jurídica a un organismo ponente. El Ministerio de Justicia coordina la actividad legislativa y centra el análisis previo de la Política y Anteproyecto para su posterior presentación y aprobación por la dirección del país en los tiempos establecidos.

SEGUNDA: El sistema de trabajo de Capacidad Legislativa se ve afectado por los insuficientes niveles de especialización e inestabilidad de la fuerza laboral que participa en los diferentes procesos, la no presentación de forma conjunta de la Fundamentación y las normas complementarias con la norma de rango superior, el incumplimiento de los plazos establecidos para la remisión de los documentos a los órganos decisorios y la consecuente demora en la publicación en la Gaceta Oficial de la República.

TERCERA: Para el perfeccionamiento del sistema de trabajo de Capacidad Legislativa se propone implementar un sistema de capacitación dirigido a los miembros de los GTT, exigir la presentación ante el Grupo Ejecutivo de Capacidad Legislativa de la Política, el Anteproyecto, su Fundamentación, normas complementarias y Plan Comunicacional, así como informar periódicamente de los incumplimientos al Grupo Central dirigido por el Presidente de la República.

RECOMENDACIONES

A partir de los resultados obtenidos, se recomienda emplear la información contenida en este estudio como referente para sucesivas investigaciones y ampliar la divulgación en el gremio jurídico de lo referente al procedimiento de creación normativa.

BIBLIOGRAFÍA

Fuentes legales cubanas:

1. Constitución de la República de Cuba de 10 de abril de 2019.
2. Ley 131 “Ley de Organización y Funcionamiento de la Asamblea Nacional del Poder Popular y el Consejo de Estado” del 26 de diciembre de 2019.
3. Acuerdo del Consejo de Estado “Metodología para la elaboración de Disposiciones Normativas” de 14 de septiembre de 2018.
4. Acuerdo 27 del Consejo de Estado del 20 de febrero de 2020