

El ejercicio del trabajo por cuenta propia en Cuba y la protección ambiental. Una asignatura pendiente

The Exercise of Self-Employment in Cuba and Environmental Protection. A Pending Issue

Dra. Natacha Teresa Mesa Tejeda

Profesora Titular Derecho Mercantil

Facultad Derecho, Universidad de La Habana

Cuba



0000-0002-8898-9209

natasha@lex.uh.cu

Dra. Dagniselys Toledano Cordero

Profesora Titular Derecho Ambiental

Facultad Derecho, Universidad de La Habana

Cuba



0000-0002-4406-8766

dagniselys@lex.uh.cu

Fecha de enviado: 26/02/2019

Fecha de aprobado: 05/03/2019

RESUMEN: El presente artículo realiza un análisis del impacto que puede tener el trabajo por cuenta propia ante la desregulación de ciertos temas en el ámbito ambiental cubano, tomando como punto de partida el reconocimiento de estos actores como parte del proceso de actualización del modelo económico cubano. Se analiza la susceptibilidad de algunas de las actividades que están hoy permitidas para el ejercicio del Trabajo por Cuenta Propia en la generación de impactos ambientales, llegando a convertirse, en algunos casos, en una fuente de contaminación. Así mismo, establece los problemas que afectan la protección ambiental en ejercicio del trabajo por cuenta propia en Cuba.

PALABRAS CLAVE: trabajo por cuenta propia, protección ambiental, Cuba.

ABSTRACT: This article analyzes the impact that self-employment can have on the deregulation of certain issues in the Cuban environmental sphere, taking as a starting point the recognition of these actors as part of the process of updating the Cuban economic model. The susceptibility of some of the activities that are currently allowed for the exercise of Own-account Work in the generation of environmental impacts is analyzed, becoming, in some cases, a source of contamination. Likewise, it establishes the problems that affect environmental protection in the exercise of self-employment in Cuba.

KEYWORDS: self-employment, environmental protection, Cuba.

En el proceso de transformación que supone la actualización del modelo económico cubano, el inventario de reformas que tienen lugar es extenso; mientras más se avanza, más reformas aparecen como necesarias y a todas ellas, debe dar respuesta el Derecho. Una de las reformas propias de este proceso ha sido el surgimiento de nuevos sujetos económicos por un lado y por otro, el fortalecimiento de otros actores económicos que ya existían, como es el caso del trabajador por cuenta propia.

El trabajo por cuenta propia en su devenir histórico tras el triunfo revolucionario no ha transcurrido de manera lineal. Ha atravesado por momentos de estabilidad, retroceso y otros de mayor potenciación. Es decir, en su desarrollo a lo largo de estos años se observa mostrando un movimiento para nada uniforme. En este sentido se puede afirmar que ha transitado desde su concepción como actividad complementaria al empleo con el sector estatal, con la proscripción de utilización de fuerza de trabajo asalariada y la determinación de un número muy cerrado de actividades que podían ser realizadas bajo esta modalidad, hasta mostrar en la actualidad una flexibilización, en su regulación jurídica, que permite la contratación de mano de obra asalariada así como la ampliación de las actividades a desarrollar.

En todo su *iter* evolutivo, uno de los elementos que ha caracterizado la regulación del ejercicio del trabajo por cuenta propia, es que, las actividades que se pueden realizar se encuentran determinadas en un *numerus clausus*, o sea, las normas jurídicas reguladoras del ejercicio del trabajo por cuenta propia, determinan taxativamente las actividades que se pueden realizar, el alcance de las mismas así

como los órganos facultados para autorizar las solicitudes de licencias.

Las normas jurídicas vigentes actualmente muestran que, el espectro de las actividades reguladas es diverso. La mayoría de ellas impactan en el medio ambiente, bien sea por la utilización de recursos o materias primas necesarias para la producción o por las afectaciones ambientales que pueden generar al entorno, llegando a convertirse, en algunos casos, en una fuente de contaminación. Es por ello que resulta necesario realizar un análisis de los procedimientos de autorización y control que se han articulado en nuestro ordenamiento jurídico, para garantizar que las afectaciones ambientales en el ejercicio de esas actividades sean las mínimas.

No puede perderse de vista que desde el triunfo revolucionario la protección ambiental ha sido un aspecto básico dentro de la política del Estado cubano¹, respaldada normativamente desde la aprobación de la Constitución en el año 1976² y que se ha mantenido en todas las reformas de la Carta Magna, reconociendo desde su versión original, que corresponde al Estado proteger el medio ambiente y los recursos naturales, así como el deber de los ciudadanos de proteger el agua, la atmósfera, el suelo, la flora, la fauna y el potencial de la naturaleza (Hernández, 2011; Toledano, 2013).

La tutela ambiental en nuestro texto constitucional aparece en el artículo 27, precepto que fue modificado en el año 1992 incorporando el objetivo del desarrollo sostenible. El nuevo texto Constitucional, aprobado mediante referendo popular el 24 de febrero de este año, también consagra la protección ambiental que ha de realizar el Estado en el artículo 75; el precepto en cuestión elimina la mención directa al deber de protección de los ciudadanos e

incorpora el derecho de todas las personas a disfrutar de un medio ambiente sano y equilibrado.

Después de la modificación del texto constitucional en 1992, fue necesario conformar un marco institucional que estuviera en consonancia con la nueva formulación. En este proceso fueron aprobadas un grupo de normas, siendo hoy la ley marco la Ley No. 81, del Medio Ambiente, aprobada en el año 1997³, que establece las bases de la protección ambiental y que está complementada por un conjunto de normas de diverso rango. Igualmente en lo que a la institucionalidad respecta, a lo largo de estos años se ha transitado por diversas fórmulas, siendo en la actualidad el organismo rector de la actividad el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente (Hernández, 2008; Rey Santos, 2012; Cánovas, 2017; Toledano, 2017).

La Ley No. 81 y sus normas complementarias, al regular la protección en el ámbito del desarrollo de actividades económicas, presenta un enfoque dirigido esencialmente a los sujetos de gestión estatal. Sin embargo, en el escenario económico actual del país, operan junto a estos sujetos los llamados sujetos de gestión no estatal, entre los que se inscriben los trabajadores por cuenta propia, cuya actividad puede resultar, como hemos señalado, lesivas al medio ambiente.

En las normas aprobadas como parte del proceso de reordenamiento del ejercicio del trabajo por cuenta propia, encontramos algunas disposiciones relacionadas con el tema ambiental, pero en nuestra opinión su contenido y alcance son insuficientes para garantizar una efectiva protección ambiental. Demos entonces una mirada al tema, partiendo de la caracterización del ejercicio del trabajo por cuenta propia en nuestro país y al marco

normativo en lo que a la protección ambiental respecta.

El trabajo por cuenta propia en Cuba: pasado y presente

A fines de ilustrar el comportamiento que ha tenido el trabajo por cuenta propia en la sociedad cubana, realizaremos una breve panorámica que muestre el tracto evolutivo en la regulación jurídica del trabajo por cuenta propia, denominación que se le ha dado a la iniciativa privada en el contexto cubano. *Iter* normativo que se ha caracterizado por una prolífera producción normativa respecto a esta temática, pero a los fines del presente artículo reflejaremos solo las que, a nuestro juicio, resultan más importantes.

Podemos tomar como punto de partida en cuanto a la regulación jurídica del trabajo por cuenta propia, luego del triunfo revolucionario, en la década del 60, específicamente en el año 1967, en el que se promulga la Ley No. 1213 de 1967⁴ estableciéndose en ella, algunos principios que marcarían el desarrollo del cuentapropismo en los años posteriores. En este sentido, la normativa regulaba la autorización de las actividades a realizar por cuenta propia sobre la base del trabajo personal o la ayuda familiar, la imposibilidad de emplear personal asalariado, la prohibición de establecimientos abiertos al público, entre otras cuestiones.

Una década después, tras haber transitado por todo el proceso de nacionalización y confiscación generado por la Ofensiva Revolucionaria, que eliminó la mayoría de los negocios privados, en tanto permanecieron otros en menor cuantía, y trajo consigo la preminencia de la empresa estatal socialista entre los sujetos que integran el sistema empresarial en Cuba, entró en vigor el Decreto-Ley No.14: "Sobre el

ejercicio de actividades laborales por cuenta propia” de 1978. Según lo dispuesto en la referida norma, se conservó como condición para ejercer las actividades permitidas, la vinculación a un centro laboral, a lo que se le sumó la observancia por quienes aspiraban a ejercer el trabajo por cuenta propia, de una correcta conducta, diligencia y disciplina laboral, así como el requisito de que, para el ejercicio de determinadas actividades debían poseer el título o certificado exigidos por la legislación vigente⁵.

El trabajo por cuenta propia continuó siendo en aquellos tiempos una opción de empleo complementaria, de manera que solo quedaban exceptuadas de cumplir el requisito de laborar en el sector estatal de la economía aquellas personas que no se encontraban vinculadas a un centro de trabajo por razones ajenas a su voluntad⁶. La normativa regulaba que en la realización de las actividades autorizadas sólo podían utilizarse herramientas manuales o máquinas elementales, por lo que, aquellas actividades cuyo objeto consistía en producir, las producciones eran muy rudimentarias. Otras de las restricciones que sobre los cuentapropistas pesaba en esta etapa consistía en la imposibilidad de comercializar a la población e intermediarios, los productos elaborados en virtud de la actividad que desarrollaban, por lo que, el Estado asumía la comercialización de los productos elaborados por cuenta propia. La realización del ejercicio de actividades por cuenta propia de forma individual o con ayuda familiar no retribuida continuó figurando como un principio esencial en el desarrollo del fenómeno del cuentapropismo en Cuba. Entendiéndose el auxilio familiar como expresión de la colaboración y cooperación entre los miembros de la familia, pero donde cada uno satisficiera sus necesidades materiales y culturales.

En el referido cuerpo normativo se apreciaba una idea sumamente restrictiva que denota los estigmas que permeaban la figura del cuentapropismo en el país, vislumbrándola como un “mal necesario,” y no como una forma de gestión llamada a coexistir armónicamente con el sector estatal que, en nuestra opinión, no implica un retroceso en el proceso revolucionario en el que nos encontramos inmersos desde hace más de medio siglo.

Esta primera etapa en la que hemos enmarcado parte de los antecedentes históricos del trabajo por cuenta propia en nuestro país, evidencia que, si bien desde la década del 60 del pasado siglo, esta forma de gestión encontró un lugar en la economía cubana, su coexistencia junto al sector estatal se apreciaba esencialmente como una forma de suplir aquellas producciones o servicios que el Estado no estaba en condiciones de satisfacer en determinados momentos, con lo cual el mismo tenía un carácter complementario.

La concepción del trabajo en el sector no estatal como modalidad de empleo complementaria, el despliegue de actividades autorizadas sobre la base del trabajo personal o la ayuda familiar, la prohibición de comercializar directamente a la población, así como la imposibilidad de emplear personal asalariado constituyen pautas esenciales que caracterizan el cuentapropismo durante este período, por lo que difícilmente pudiera caracterizarse como una empresa privada.

En el año 1993 vio la luz el Decreto Ley No. 141⁷, el cual derogó su antecesor, el Decreto Ley 14. La normativa anteriormente referida, en su artículo 1 regulaba no solo la ratificación del ejercicio del trabajo por cuenta propia, sino que postulaba al unísono su ampliación, con la participación de aquellas personas con aptitudes

y posibilidades para ello. La normativa encargaba al extinto Comité Estatal de Trabajo y Seguridad Social la determinación de las actividades que podrían realizarse por cuenta propia, la regulación de quiénes podrían ejercerlas, los requisitos, lo concerniente a la comercialización de lo producido o de los servicios que se prestaran, así como el ordenamiento, supervisión y control de dichas actividades.

A decir de algunos autores como Pérez y Torres (2013) la actividad por cuenta propia se acrecentó de manera significativa a raíz de la promulgación de esta disposición jurídica, llegando a alcanzar la cifra de 117 actividades autorizadas en un primer momento, ampliadas en el año 1995 con otras 19 más. La prohibición de empleo de personal asalariado continuó siendo un pilar inquebrantable en la política del Estado para con este sector de la economía nacional, unido a condicionamientos como la renovación temporal de la autorización para desarrollar actividades de este tipo. No obstante, una nueva perspectiva comenzaba a girar en torno a la actividad del cuentapropismo, de manera que deja de ser vista como una modalidad de trabajo complementaria y transitoria, pasando a ser concebida como una opción de empleo *per se*. Dentro de las personas autorizadas a ejercer el trabajo por cuenta propia se encontraban trabajadores sobrantes o subsidiarios por racionalización o paralización de las actividades en su centro de trabajo y quienes no se encontraban vinculados por razones ajenas a su voluntad.

Respecto a la comercialización de los productos, resultados del ejercicio de dicha actividad, se aprecia un giro radical con relación a etapas anteriores puesto que se permite la venta directa a la población, aunque con algunas

restricciones para evitar la proliferación excesiva de vendedores en determinadas áreas, así como la intervención de intermediarios.

En relación con la ayuda familiar, con la entrada en vigor de la Resolución No.1 de 1996 del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Ministerio de Finanzas y Precios, quedó circunscrita a la actividad de elaboración y venta de alimentos y bebidas en sus distintas modalidades.

Otras dos pautas esenciales marcan esta normativa respecto a la colaboración de los familiares en el desempeño del sector cuentapropista: la primera de ellas consiste en el hecho de que los familiares ayudantes comienzan a considerarse como cuentapropistas al igual que la persona titular de la actividad, debiendo consignarse en la licencia que obtuvieran, el nombre de quien auxiliaban; la segunda radica en que, a partir de entonces, la ayuda podrían prestarla, además de los cónyuges, progenitores, hermanos y hermanas, y descendientes (convivientes o no); los convivientes, fuesen o no familiares del trabajador autorizado a prestar el servicio. Con relación a la noción de ayuda familiar, su autorización era concedida exclusivamente para las actividades de elaboración y venta de alimentos y bebidas y se añaden determinados condicionamientos, por ejemplo, con relación a los convivientes, el auxilio comprendía a aquellos con tres o más años de permanencia en la vivienda del trabajador por cuenta propia, e introducen un mínimo de uno a tres ayudantes en dependencia de la modalidad de que se trate.

Esta segunda etapa que hemos analizado evidencia cómo la realidad de los años 90 exteriorizó la necesidad de potenciar el trabajo por cuenta propia en el país, como vía que contribuyera a enfrentar las circunstancias

impuestas por el Período Especial. Estuvo signada por pautas que denotan mayor flexibilidad respecto a las etapas anteriormente analizadas, de manera que, el cuentapropismo deja de ser visto como una modalidad de empleo complementaria y transitoria, aunque como analizamos, persistían ciertos condicionamientos para la autorización de su ejercicio; a la par que en lo adelante se permitiría la comercialización directa a la población, aunque la apertura no era total pues en algunas áreas permanecería la prohibición.

Un giro trascendental en la ordenación jurídica del cuentapropismo en el país lo marcó el año 2010, materializándose un importante número de transformaciones. Con la finalidad de contribuir a la reestructuración del empleo en el sector estatal entran en vigor nuevas normativas encaminadas a la potenciación de los agentes económicos no estatales, con miras a lograr que el trabajo por cuenta propia ascienda de forma gradual, como una opción válida llamada a coexistir armónicamente con la empresa estatal y a contribuir al desarrollo económico del país. Se expande así, el universo de actividades que las personas pueden desarrollar dentro del sector no estatal con un total de 181 actividades a ejercer y aproximadamente 16 disposiciones legales entre Decretos-Leyes y Resoluciones dictadas entre los años 2010 y 2011, flexibilizándose el control del gobierno cubano sobre el sector privado (Triana, 2013). La experiencia derivada de la aplicación de la Resolución No. 33, unido a la necesidad de adicionar nuevas actividades, eliminar limitaciones en el otorgamiento de autorizaciones para el ejercicio de determinadas actividades, definir el alcance de cada una, así como precisar aspectos sobre su ordenamiento y control,

constituyeron razones de peso que aconsejaron derogarla.

Un primer paso dentro de las normativas que se sucedieron desde la reanimación del trabajo por cuenta propia hasta la fecha, lo constituye la entrada en vigor de la Resolución No. 32 de 2010 del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Como parte de sus directrices esenciales apreciamos que, toda persona natural cubana o extranjera residente permanente en el territorio nacional, mayor de 17 años puede ejercer el trabajo por cuenta propia, aceptándose el desarrollo de más de una actividad por cuentapropista. Se suprime la prohibición de comercializar productos y servicios a entidades estatales, se viabiliza la realización de la actividad en lugares distintos al domicilio del titular, entre otras cuestiones.

Un cambio radical respecto a etapas anteriores, que dota la figura del cuentapropismo en Cuba de una nueva dimensión hasta el momento no alcanzada, lo constituye el hecho de la permisión de la contratación de fuerza laboral asalariada dependiente y subordinada de determinados cuentapropistas. Sin embargo, es válido resaltar que, esta normativa no permitió la contratación de personal asalariado en todas las actividades previstas, y establecía para algunas de ellas un mínimo de personas a contratar, cuestiones que fueron superadas con la promulgación de la Resolución No. 33 de 2011 del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social⁸. Con motivo del VI Congreso del Partido Comunista de Cuba en el año 2011, fueron aprobados los Lineamientos de la Política Económica del Partido y la Revolución, que servirán de guía en el proceso de actualización del modelo económico cubano en los próximos años. En los lineamientos se reconoce la ampliación del trabajo en el sector no estatal,

como una alternativa más de empleo, refrendan, además, que el modelo de gestión reconoce y promueve, además de la empresa estatal socialista, que continuará figurando como la principal en la economía nacional, otras modalidades, entre ellas, el trabajo por cuenta propia, de manera que todas las formas reconocidas contribuyan a elevar la eficiencia en el país (PCC, 2011).

La experiencia derivada de la aplicación de la Resolución No. 33, unido a la necesidad de adicionar nuevas actividades, eliminar limitaciones en el otorgamiento de autorizaciones para el ejercicio de determinadas actividades, definir el alcance de cada una, así como precisar aspectos sobre su ordenamiento y control, constituyeron razones de peso que aconsejaron derogarla. En consecuencia, nuevas disposiciones jurídicas vieron la luz para la posterior ordenación del cuentapropismo, entre ellas las Resoluciones No. 41 y 42 de 2013⁹ del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, las que mantienen los rumbos de las nuevas concepciones respecto al trabajo en el sector no estatal, autorizándose un total de 201 actividades.

En fecha 10 de julio de 2018, fue publicado en la Gaceta Oficial, un paquete legislativo, contentivo de diversas disposiciones jurídicas cuyo alcance es el reordenamiento y actualización del trabajo por cuenta propia, las que entraron en vigor el 7 de diciembre del propio año¹⁰. Dichas normas, sin alejarse de la concepción que hasta hoy ha caracterizado al trabajo por cuenta propia, unificó algunas actividades, eliminó la restricción establecida sobre todo para los “paladares” y cafeterías de que solo podían disponer de 50 capacidades, se concedieron licencias para realizar actividades que se encontraban prohibidas, estableció la

obligación de apertura de cuenta bancaria fiscal en la cual se realizaran los pagos a los trabajadores por cuenta propia, entre otras.

Como hemos apreciado, la iniciativa privada en nuestro país ha sido objeto de numerosas transformaciones producto del contexto histórico y económico-social en cada una de las etapas de la Revolución. El recorrido hasta aquí realizado evidencia que se han dado pasos de avance, otros de retroceso, así como la existencia de intervalos de estabilidad. Lo cierto es que nos encontramos en un momento de mayor apertura y consiguiente potenciación del sector. En este contexto, es necesario no perder de vista los impactos ambientales de las actividades que se autorizan, en tanto que es mayor la presencia de estos sujetos en nuestra economía y en no pocos casos la prestación de la actividad requiere el uso de recursos naturales o generan afectaciones al medio ambiente.

La variable ambiental en el marco normativo del ejercicio del trabajo por cuenta propia

No cabe duda alguna sobre la importancia que tiene el ejercicio del trabajo por cuenta para el desarrollo económico del país, siendo diversas las razones que justifican su presencia en nuestro modelo económico¹¹. Tal y como apuntamos anteriormente por su propia naturaleza muchas de las actividades que se autorizan, generan impactos ambientales negativos; de ahí que deba accionarse buscando establecer una armonía entre desarrollo económico y protección del medio ambiente.

Para acercarnos al tema que nos ocupa es menester tomar en consideración varios textos legales de nuestro ordenamiento jurídico. En primer lugar se impone el análisis del Decreto-Ley No. 356, norma que establece las disposiciones generales para el ejercicio del

Trabajo por Cuenta Propia. En su artículo 6, el Decreto-Ley relaciona las entidades rectoras y entre ellos se inscribe al Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente, en lo adelante CITMA¹², organismo de la Administración Central del Estado a quien compete el tema ambiental. Parte del contenido de esta disposición general lo comprende la distribución de funciones entre los diferentes niveles de los organismos rectores, estableciendo que el nivel central tiene una función metodológica¹³ y las instancias territoriales (provincial y municipal) de control y asesoramiento¹⁴.

Frente a la atribución de función precitada, resulta significativa y contradictoria la formulación que se realiza en el artículo 10 del propio Decreto-Ley¹⁵. En el precepto en cuestión se delimitan funciones de determinados órganos estatales, organismos de la Administración Central del Estado y entidades nacionales, sin que exista una explicación para justificar el carácter reducido de estos, sobre todo si se tiene en cuenta la larga lista de organismos rectores dispuestos en la propia norma.

Aunque podrían ser muchas las interpretaciones a este artículo, pensamos que el mismo trata de concretar funciones en los organismos que tienen una incidencia en la mayoría de las actividades que se encuentran autorizadas, pues a excepción de Ministerio de Industria, cuya función se limita a una actividad específica, el resto tienen funciones generales como es el caso del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Banco Central, la Fiscalía General de la República, la Contraloría General de la República, el Ministerio del Interior y Planificación Física. A nuestro juicio, si este fue el espíritu del legislador debieron tenerse en cuenta otros organismos cual es el caso del CITMA, debido a los efectos que muchas de las

actividades autorizadas tienen sobre el medio ambiente. Es importante tener en cuenta que a este organismo le compete el proceso de Evaluación del Impacto Ambiental y la emisión de las Licencias Ambientales, de conformidad con lo dispuesto en la Ley No. 81 y la Resolución 132/2009 que prevé su realización incluso para actividades en pequeña escala¹⁶, como lo son las autorizadas para ejercerse por cuenta propia, aspecto que analizaremos más detalladamente con posterioridad.

Analizadas las disposiciones generales del Decreto-Ley No. 356, debemos dar una mirada al Reglamento para el ejercicio del Trabajo por Cuenta Propia, contenido en la Resolución 11/18 del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. La norma en cuestión ordena todo lo referente al ejercicio del Trabajo por Cuenta Propia en el país, y por ende regula el proceso autorizatorio para dicho ejercicio. En el artículo 3 de la Resolución se enuncian las entidades que tienen a su cargo la emisión de las licencias para ejercer el trabajo por cuenta propia¹⁷.

Las entidades facultadas para emitir las autorizaciones evalúan la solicitud y deciden directamente sobre su procedencia, exceptuando las actividades listadas en el artículo 5 que requieren una evaluación previa de los grupos multidisciplinarios. La composición de estos grupos se establece en el artículo 15 y entre los organismos designados no se incluyó al CITMA, aunque podría defenderse su participación a partir de la expresión “y otra que se requiera” colocada seguidamente de la numeración de los organismos.

Sin embargo, consideramos que, en atención a las actividades listadas y por la significación de la protección ambiental, debió preverse directamente la participación del CITMA en el grupo multidisciplinario; con la formulación dada

al artículo queda su participación sujeta a la discrecionalidad de un tercero que por demás no se define en la norma. En efecto, la Resolución no establece quien decide la incorporación de otro organismo al grupo ni bajo qué condiciones o circunstancias, por lo que podría no ser nunca convocado.

No puede perderse de vista que como se ha indicado varias de las actividades que se someten a esta evaluación multidisciplinaria son susceptibles de generar impactos ambientales. En el caso de las actividades de aserrador, carpintero, curtidor de pieles y productor vendedor de materiales con fines constructivos, se trata de actividades que emplean directamente y en ese sentido resulta necesaria la valoración de los impactos ambientales.

También hay otras actividades que si bien no dependen directamente de la utilización de recursos naturales y a simple vista son inocuas, pueden provocar daños ambientales y/o afectar la calidad de vida de las poblaciones donde se desarrollan. Tal es el caso de actividades como arrendador de vivienda, habitaciones y espacios, fregador engrasador de equipos automotores, recolector vendedor de materiales con fines constructivos, reparador de equipos mecánicos y de combustión, servicio de chapistería y servicio gastronómico en cafetería, restaurant y bar, por solo citar algunos; estas actividades para su desarrollo utilizan grandes cantidades de agua, energía eléctrica y generan desechos sólidos y líquidos, ruidos, calor y polvo.

Todos esos elementos justifican la participación directa del CITMA. Consideramos que desde la etapa autorizatoria se requiere la intervención de las autoridades ambientales, en consonancia con el Principio Preventivo que es uno de los principios rectores del Derecho Ambiental y cuya finalidad es justamente la

evaluación previa de los impactos ambientales que puedan generarse en el desarrollo de una actividad económica.

Las consecuencias de falta de previsión respecto a participación de la autoridad ambiental como parte del grupo multidisciplinario, podría suplirse con la exigencia de una licencia ambiental pero sobre ello tampoco hay referencia directa en la Resolución No. 11/2018. Al relacionar los documentos que deben ser presentados en su artículo 12 no se menciona la Licencia Ambiental, cuya exigencia dependería de la decisión de la autoridad que debe emitir la autorización para el ejercicio a la amparo del último inciso de este artículo. Dejar a la discrecionalidad administrativa tal exigencia, además de atentar contra la protección del medio ambiente pudiera implicar la vulneración de la legislación ambiental vigente.

La licencia ambiental es uno de los instrumentos de la gestión ambiental reconocidos en la Ley No. 81. Se trata de una autorización que permite ejecutar una obra o desarrollar una actividad, previa a una valoración que de la misma realiza la autoridad competente (Cánovas, 2011; Rey Santos, 2008) En el artículo 28 de la citada Ley se listan las actividades que requieren de licencia ambiental, la que es reproducida en el artículo 5 de la Resolución No. 132/2009 del CITMA.

Como antes señalamos, la Resolución del CITMA hace una distinción para los proyectos de otras actividades a pequeña escala. De conformidad con el artículo 52 del Reglamento que contiene la norma jurídica anteriormente citada se

... consideran obras o actividades a pequeña escala a aquellas que por lo general son ejecutadas por personas naturales o personas

jurídicas locales y que no involucran cantidades importantes de recursos materiales para su ejecución, por lo que, para la evaluación de los impactos ambientales que los mismos provocan y el establecimiento de las correspondientes medidas de mitigación, no se requiere del mismo nivel de información para la solicitud de la licencia ambiental... (CITMA, 2009)

Estas obras están a tenor del artículo 55 y están sujetas a la obtención de una licencia ambiental que ha de ser emitida por la Delegación Territorial que le corresponda. Consecuentemente, el Reglamento del ejercicio del Trabajo por Cuenta Propia debió establecer como un documento a presentar junto a la solicitud la licencia ambiental, para las actividades que de un modo u otro pueden afectar el medio ambiente y/o la calidad de vida de quienes viven próximas al lugar medio en que estas desarrollan.

En el ejercicio de su función metodológica se dicta en fecha 12 de octubre de 2018 la Resolución No. 233/18 del CITMA, contentiva del "Procedimiento para la atención y el control al trabajo por cuenta propia de las actividades ambientales, de normalización, metrología y calidad que el Ministerio De Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente es rector". La lectura del artículo 4 apartado B inciso iv, evidencia una ruptura en la nomenclatura del sistema autorizador del CITMA, en tanto que se enviste de facultades a los Niveles Territoriales¹⁸ de este organismo para emitir "autorizaciones ambientales". No especifica la norma cuáles son las actividades que requerirían de dicha autorización, aspecto que tampoco tiene respuesta, como ya señalamos en la Resolución 11/2018 del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. En nuestra opinión debió referirse el Procedimiento aprobado por el CITMA

directamente a las licencias ambientales, que es lo que reconoce el ordenamiento jurídico ambiental.

Respecto a lo anterior, llamamos la atención sobre las dificultades que el orden práctico pudiera traer, la ausencia de estructuras municipales dentro del CITMA debido a la concepción del sistema autorizador del ejercicio del trabajo por cuenta propia. No puede perderse de vista que la mayoría de las actividades que en la actualidad pueden ser ejercidas por trabajadores por cuenta propia son autorizadas por las Direcciones Municipales de Trabajo, y que de requerir alguna valoración ambiental se han de dirigir a las Delegaciones Territoriales que comprenden varios municipios, pudiendo retardar el proceso de autorización por las múltiples solicitudes que de forma simultánea puedan presentarse.

Otro aspecto que merece una reflexión es la asignación de actividades realizadas al CITMA. La determinación de las actividades que pueden ser ejercidas por cuenta propia se realiza en la Resolución No. 12 del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. En su Anexo I dicha norma relaciona un total de 123 actividades estableciendo su alcance y en el Anexo II dispone los organismos rectores para cada uno de ellas.

De las actividades previstas se designa al CITMA como organismo rector de una única actividad: Reparador de instrumentos de medición. Sin embargo, no son pocas las actividades que por su naturaleza debían haberse previsto quedaran sujetas a la atención directa del CITMA. Tan solo como ejemplo podríamos citar al recolector vendedor de recursos naturales, actividad descrita en el numeral 72 del Anexo I sin que precise qué recurso será objeto de esta actividad.

Constituye también una arista importante en este análisis lo referente al control del ejercicio de las actividades por cuenta propia. El Decreto-Ley No. 357 puso en vigor el Reglamento de Contravenciones en el ejercicio del trabajo por cuenta propia. En su artículo 14 esta norma dispone que las personas facultadas para inspeccionar e imponer las medidas son los supervisores de las Direcciones Integrales de Supervisión provinciales y municipales. Una primera mirada al precepto citado, podría entenderse que limita la posibilidad de que se inspeccione el ejercicio de las actividades que comprende el trabajo por cuenta propia por los Inspectores del CITMA lo cual en nuestra opinión es totalmente errado.

Si recordamos lo explicado al inicio de este apartado, el Decreto-Ley No. 356 en su artículo 8 le atribuye la función de control y asesoramiento a los niveles provincial y municipal de los órganos rectores, quienes podrán, conforme a este precepto, realizar controles y participar en las inspecciones aprobadas. En concordancia con lo anterior la Resolución No. 233/2018 del CITMA reproduce esta asignación de funciones que solo la ejercen las Delegaciones Territoriales, siendo además reconocidas dichas Delegaciones como una autoridad responsable dentro del Sistema de Inspección Ambiental Estatal regulado en la Resolución No. 103/2008 de fecha 10 de junio de 2008¹⁹ del CITMA; conforme a dicha Resolución las personas naturales pueden ser objeto de Inspección Ambiental Estatal²⁰.

La inspección ambiental es la actividad de control, fiscalización y supervisión del cumplimiento de las disposiciones y normas jurídicas vigentes en materia de protección del medio ambiente. Tiene como objetivo la evaluación y adopción de las medidas

pertinentes para garantizar la preservación del ambiente, requiriéndose para ello tener conocimientos calificados y contar con medios específicos que permitan establecer, con claridad y certeza, los efectos adversos que pueda provocar la actividad para el medio ambiente. Por tanto, consideramos que realizar una inspección ambiental al ejercicio del trabajo por cuenta propia para valorar los efectos que sobre el medio ambiente produce el desarrollo de la actividad, es totalmente ajustado a derecho y su ejecución no debe supeditarse a las planificaciones de las Direcciones Integrales de Supervisión.

A modo de conclusión

Como ha podido apreciarse en las páginas anteriores el tema de la protección ambiental en el ejercicio del trabajo por cuenta propia requiere una mirada en las normas que lo rigen, en pos de lograr una armonía en nuestro ordenamiento jurídico que tribute a una tutela más efectiva y eficiente del medio ambiente. Somos del criterio que existe en el marco normativo de estas actividades algunas incongruencias e imprevisiones en el sistema autorizatorio y de control, en lo que respecta a la variable ambiental.

Algunas de las imprevisiones que se detectan en la regulación son: la no inclusión del CITMA entre los organismos a los que de modo expreso se le asignan funciones en la atención y control, dentro de los entes con facultades para autorizar algunas de las actividades que tengan un impacto en el medio ambiente, aun y cuando, su ámbito de aplicación es transversal. Lo mismo sucede con la conformación del grupo multidisciplinario que debe evaluar un grupo de actividades, del cual, igualmente no se encuentra incluido. Se devela como otra falta de previsión,

la no exigencia de la licencia ambiental para aquellas actividades que lo requieran máxime cuando en el ordenamiento jurídico ambiental existen disposiciones normativas al respecto para las actividades a pequeña escala, cual es el caso del trabajo por cuenta propia.

Partiendo de lo anterior, consideramos que es necesario modificar el sistema autorizatorio y de control del ejercicio del trabajo por cuenta propia en lo que respecta a, otorgarle al CITMA funciones generales que permitan que este organismo con sus dependencias intervenga en correspondencia con las normas jurídicas vigentes, referidas al otorgamiento de licencia y la inspección ambiental. Asimismo, se impone la articulación de un sistema de información recíproco entre las dependencias del CITMA y las de los órganos, organismos y estructuras locales relacionadas con la autorización, atención y control el ejercicio del trabajo por cuenta propia, que permita la consecución en general de sus fines y en particular la protección ambiental.

Notas:

¹ La primeras normas ambientales en Cuba fueron aprobadas a finales del siglo XIX, pero no puede decirse que las mismas respondieran a una política estatal integrada en función de la protección del medio ambiente por su valor *per se*. De hecho, a pesar de la vigencia de las referidas normas, las mismas no cumplieron sus objetivos. En este sentido coincidimos con Cánovas quien ha planteado “*La eficacia de las disposiciones jurídicas dictadas fue muy disminuida, al faltar la voluntad política necesaria para su implementación, además de la falta de asignación de recursos económicos con esa finalidad*”. (Cánovas, 2017)

² *Constitución de la República de Cuba*, texto reformado, Gaceta Oficial Extraordinaria Nro. 3, de 31 de enero del 2003.

³ Ley No. 81, del Medio Ambiente, Gaceta Oficial Edición Extraordinaria No. 7, de 11 de julio de 1997.

⁴ Ley No. 1213 de 21 de junio de 1967. Publicada en la Gaceta Oficial No. 4, edición ordinaria, de fecha 7 de julio de 1967.

⁵ Artículo 1 c) y ch) del Decreto-Ley No 14 de 1978.

⁶ Primer párrafo del artículo 2 del Decreto-Ley 14. En el segundo párrafo regula que dichas personas perderán ese derecho si no aceptan ofertas de empleos en el sector estatal adecuadas a su calificación, o evidencian con su conducta que rehúyen o no procuran empleo que los vincule laboralmente a un centro de trabajo. El artículo 3 mantiene la exoneración del requisito del vínculo laboral a las personas jubiladas, amas de casa y trabajadores y trabajadoras con capacidad laboral disminuida no vinculados laboralmente.

⁷ Decreto-Ley No. 141: “*Sobre el ejercicio del trabajo por cuenta propia*” de 8 de septiembre de 1993, Gaceta Oficial No. 5, Extraordinaria de fecha 8 de septiembre de 1993.

⁸ Resolución No. 33, *Reglamento del ejercicio del trabajo por cuenta propia*, de fecha 6 de septiembre de 2011 del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, publicada en la Gaceta Oficial No. 29, extraordinaria, de fecha 7 de septiembre de 2011.

⁹ Resolución No. 41: *Reglamento del ejercicio del trabajo por cuenta propia* y Resolución No. 42 de fecha 22 de agosto de 2013 del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, publicada en la Gaceta Oficial No. 27, edición extraordinaria, de fecha 26 de septiembre de 2013.

¹⁰ Gaceta Oficial Extraordinaria No. 35, contentiva de Decreto-Ley 353 “modificativo de la Ley 65 “Ley General de la Vivienda” de 23 de diciembre de 1988”, Decreto-Ley 354 “modificativo de la Ley 113 “Ley del Sistema Tributario ” de 23 de julio de 2012”, Decreto-Ley 356 “Sobre el ejercicio del Trabajo por Cuenta Propia”, Decreto-Ley 357 “De las contravenciones personales en el ejercicio del Trabajo por Cuenta Propia”, Decreto 349 “Contravenciones de las regulaciones en materia de política cultural y sobre la prestación de servicios artísticos”, Resolución 182 del Ministro de

Economía y Planificación, Resolución 194, 195 y 196/2018 de la Ministra de Finanzas y Precios, Resolución 197 y 198/2018 ambas del Ministro de Finanzas y Precios, Resolución 87/2018 del Ministro de Industrias, Resolución 179/2018 Del Ministro de Salud Pública, Resolución 11/2018 “Reglamento del Ejercicio del Trabajo por Cuenta Propia” de la Ministra de Trabajo y Seguridad Social, Resolución 12/2018 de la Ministra de Trabajo y Seguridad Social, Resolución 174 y 175/2018 del Ministro de Transporte, Resolución 31/2018 del Presidente del Instituto de Planificación Física.

¹¹ Con el ejercicio del Trabajo por Cuenta Propia se diversificó el mercado de bienes y servicios del país, siendo además una fuente de empleo.

¹² El artículo 6.2 reconoce al CITMA como organismo rector en lo que respecta al cumplimiento de las regulaciones ambientales y la normalización, metrología y control de la calidad.

¹³ Le corresponde al nivel central de los organismos rectores a tenor del artículo 7: aprobar los procedimientos de atención y control ambiental, estableciendo las estructuras a nivel provincial y local que asumirán tal función, la proposición de las actividades que se puedan ejercer y su alcance, así como identificar riesgos y vulnerabilidades.

¹⁴ La función de control y asesoramiento de los niveles provincial y municipal comprende de conformidad con el artículo 8: la participación en la capacitación de los inspectores en el cumplimiento de las disposiciones relacionadas con las actividades del trabajo por cuenta propia, la realización de controles funcionales y participación en las inspecciones aprobadas, informar con la periodicidad que se establezca a los consejos de la Administración sobre las deficiencias detectadas en las acciones de control, las causas y condiciones que las propiciaron y sus consideraciones o propuestas para erradicarlas, así como participar en la organización de acciones de capacitación a los trabajadores por cuenta propia en las actividades que por la complejidad técnica así lo requieran.

¹⁵ ARTÍCULO 10. En la atención y el control del trabajo por cuenta propia, los órganos estatales, organismos de la Administración Central del Estado y entidades nacionales que se relacionan, tienen las responsabilidades siguientes:

1. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social:

a) Establecer las disposiciones que le correspondan relacionadas con el trabajo por cuenta propia, así como la denominación y alcance de las actividades;

b) determinar las entidades que emiten las autorizaciones para el ejercicio del trabajo por cuenta propia, así como las actividades que se autorizan a ejercer, previa evaluación por el grupo multidisciplinario correspondiente;

c) definir aquellas actividades del trabajo por cuenta propia de las que son rectores los organismos de la Administración Central del Estado y entidades nacionales;

d) evaluar el ejercicio del trabajo por cuenta propia con los órganos, organismos de la Administración Central del Estado, entidades nacionales, la Central de Trabajadores de Cuba y otras autoridades que se considere pertinente, y rendir información a las instancias correspondientes; y

e) exigir que las entidades que emiten las autorizaciones controlen que los trabajadores por cuenta propia cumplan lo establecido en relación con la contratación de los trabajadores contratados, conforme a lo regulado en el Código de Trabajo.

2. El Ministerio de Industrias, regula el procedimiento para realizar el dictamen técnico de la seguridad de los equipos de recreación.

3. La Fiscalía General de la República de Cuba, la Contraloría General de la República de Cuba y el Ministerio del Interior, comunican a los organismos de la Administración Central del Estado, a los consejos de la Administración y las entidades que emiten las autorizaciones, en los niveles que corresponda, las deficiencias detectadas en las acciones de control y sus consideraciones y propuestas, a los efectos de los análisis que estos realizan sobre el cumplimiento de lo establecido para el trabajo por cuenta propia.

4. El Banco Central de Cuba, informa al órgano que corresponda los indicios de operaciones sospechosas que detecte en el control de las finanzas que ingresan al país y del pago por las entidades estatales relacionadas con el ejercicio del trabajo por cuenta propia.
5. El Instituto de Planificación Física, regula la autorización para la colocación y el contenido de carteles de los trabajadores por cuenta propia
- ¹⁶ Resolución 132/2009 del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente, de fecha 11 de agosto de 2009.
- ¹⁷ En el artículo 3 se dispone que las autorizaciones para el ejercicio de las actividades del trabajo por cuenta propia se pueden ser emitidas Direcciones Municipales de Trabajo, las dependencias del Ministerio del Transporte designadas para otorgar las licencias de operación de transporte, la Empresa Seguros Nacionales, la Seguros Internacionales S.A., la Oficina del Historiador de la Ciudad de La Habana, el Grupo Empresarial Palco y el Consejo de la Administración Provincial del Poder Popular de La Habana.
- ¹⁸ A tenor del artículo 3 de la referida Resolución 233/2018 al no existir una representación del CITMA a nivel municipal todas las tramitaciones de solicitudes de autorizaciones y la realización de inspecciones a las actividades del trabajo por cuenta propia se emiten y realizan por las estructuras definidas a nivel Provincial, lo que se concreta en las Delegaciones Territoriales del CITMA.
- ¹⁹ Gaceta Oficial Ordinaria No. 41, de 2 de julio de 2008.
- ²⁰ El Sistema de Inspección se integra por la Inspección Estatal Ambiental, la Inspección Estatal Ambiental de Seguridad Biológica, la Inspección Estatal de Seguridad Nuclear y Radiológica, la Inspección Estatal para el Control de Sustancias Químicas y la Inspección Estatal de Salvaguardia. La autoridad responsable de la Inspección varía según el tipo de Inspección de que se trate.

Referencias:

- Cánovas González, D. (2011). Licencia ambiental y sistemas de responsabilidad. En Álvarez Tabío-Albo, A. M. & Matilla Correa, A. (Ed), *El Derecho público en Cuba a comienzos del siglo XXI – Homenaje al Dr. Fernando Álvarez Tabío* (pp. 289-299). La Habana: Editorial UH.
- Cánovas González, D. (2017). Legislación ambiental y marco institucional en Cuba. *Florida Journal of International Law*, 29.
- Hernández Aguilar, O. (2011). Retos ambientales para la Constitución. En Hernández Torres, V. (Ed), *Temas de Derecho Ambiental – Retos y tendencias del Derecho Ambiental contemporáneo* (pp. 29-46). La Habana: Editorial Organización Nacional de Bufetes Colectivos.
- Partido Comunista de Cuba (PCC). (2011). Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y a Revolución. La Habana: PCC.
- Pérez Villanueva, O. E. & Torres Pérez, R. (2013): *Cuba: la ruta necesaria del cambio económico*. La Habana: Editorial de Ciencias Sociales.
- Rey Santos, O (2008). Instrumentos de la gestión ambiental. En Viamontes Guilbeaux, E. (Ed), *Derecho Ambiental cubano* (pp. 184-190). La Habana: Editorial. Félix Varela.
- Toledano Cordero, D. (2013). El derecho al disfrute de un medio ambiente sano. Un acercamiento al tema desde la constitución. En Pérez Martínez, Y. (Ed), *Derecho Economía y Sociedad en el siglo XXI* (p. 76 -86). Hamburg: Editorial Verlag Dr. Kovac.
- Toledano Cordero, D. (2017). Los instrumentos de la gestión ambiental. Garantía de la sustentabilidad en Cuba. *Florida Journal of International Law*, 29.
- Triana Barros, J. A. (2013). *Las Microfinanzas y el sector privado en Cuba*. Recuperado de <http://www.microfinancegateway.org/sites/default/files/mfg-es-estudio-de-casolas-microfinanzas-y-el-sector-privado-en-cuba-6-2013.pdf>.