

Título: Consideraciones para el análisis de códigos y leyes principales para crear un marco jurídico contextualizado.

Por Marioly Moreira

Las ciencias jurídicas son los estudios científicos en los que se le impone a la sociedad un compendio de leyes y normas previamente estudiadas y debatidas en congresos y plenarias de quienes legislan. Ellos se encargan de evaluar el panorama social y crearle barreras y dimensiones legales para mantener el orden.

Un marco jurídico es aquel que toma forma cuando una situación invoca al ámbito legal para su resolución, en el no están presentes todas las leyes, pero si están las necesarias para ser aplicadas a la solución del problema.

La materia del derecho es muy extensa, lo jurídico representa un refuerzo, no solo como palabra o como adjetivo, sino más bien como parte fundamental de la nueva era del derecho. La sistematización del sistema jurídico representa que la organización busca dejar claro que la administración es la correcta, incluyendo el conjunto de normas que rigen las conductas de una sociedad en un tiempo y espacio determinado.

En términos generales, puede considerarse que el marco jurídico es un conjunto de normas constitucionales, leyes, reglamentos, jurisprudencia y disposiciones administrativas que determinan la forma de un sistema político y desde un punto de vista más estrecho o más técnico, el marco jurídico es también un conjunto de técnicas procedimentales.

El marco jurídico reviste una gran importancia para las relaciones que se establecen entre los hombres de manera integral, que tiene trascendencia en el presente y para el futuro de una nación, refleja la forma de vida de un pueblo, por esa razón, la revisión del marco jurídico debe llevarse a cabo con prudencia y teniendo en cuenta las particularidades históricas, sociales y culturales del país.

Por tanto, los cambios que deban realizarse y de hecho son necesarios para atemperar las normas con los avances de la sociedad en su conjunto deben ser prudentes, no se trata de destruir, reciclar y comenzar de cero; lo que está bien, así debe continuar, se debe eliminar todo aquello que entorpece el desarrollo, aquello que es arcaico y que merece ser re conceptualizado.

En buena mirada del lector, podrá entender que la sociedad que quiera tener un marco jurídico actualizado debe adoptar periódicamente las provisiones para mantener un ciclo de lectura, análisis y rediseño de sus normas, sobre todo las que revisten mayor trascendencia para el país.

En este contexto, no hay que tener temor a equivocaciones, las contradicciones, generan respuestas y cuando se hace con participación masiva el margen al repudio se minimiza.

En lo jurídico el marco legal proporciona las bases sobre las cuales las instituciones construyen y determinan el alcance y naturaleza de la participación política. Una de las formas más tradicionales de explicar el derecho toma como eje a la norma jurídica.

En base a la consideración de que si sabemos lo que es una norma jurídica sabremos también lo que es el derecho, se formula una teoría normativista del derecho; tal consideración no es particular del mundo jurídico, sino que se encuentra también en otras disciplinas y sectores del conocimiento. Responde a la idea de que el todo puede explicarse y conocerse a partir de su parte o elemento más característico y fundamental.

Por consiguiente, si queremos saber o explicar que es el derecho debemos analizar la institución jurídica. Al reconocer el importante papel que juega toda institución u organización en el mundo del derecho en general, se pregunta qué es o en qué consiste exactamente una organización.

Debemos aclarar que toda organización implica una distribución o asignación de competencias y de responsabilidades, por tanto, deberá gozar, por lo menos, de la estabilidad suficiente como para permitir la proyección en el tiempo de la organización, por lo que no puede quedar confiado al capricho de los asociados, siendo necesario que se establezca por una norma.

En el marco legal regularmente se encuentran un buen número de provisiones regulatorias y leyes interrelacionadas entre sí. Su fundamento en muchos países es la Constitución como suprema legislación, que se complementa con la legislación, como es nuestro caso. La existencia de un marco jurídico y normativo es esencial para que los actores sociales rindan cuenta por su labor realizada.

Desarrollar un marco de este tipo requiere asegurarse de que los niveles más altos de dirección y gestión de cada sector institucional del país se comprometan políticamente con la implementación de estrategias y políticas relacionadas con la prevención y la respuesta de los problemas más acuciantes que afectan a todos, y por supuesto, hacerlo requiere un seguimiento constante de las regulaciones establecidas en los cuerpos legales aprobados.

Este compromiso puede llevarse a la práctica del modo siguiente:

- Estableciendo leyes nacionales con medidas específicas para que los actores sociales implicados defiendan el derecho tutelado, impidiendo que se cometan infracciones y transgresiones de las normas.
- Implantar políticas, estrategias y planes de acción nacionales que determinen los papeles y las responsabilidades de los diferentes actores sociales y que cuenten con presupuesto para su implementación.
- Desarrollar políticas institucionales, políticas operacionales y códigos de conducta para promover la tolerancia cero ante las violaciones de conducta, con medidas correctivas ajustadas que prioricen la comunicación, el diálogo, la comprensión y sobre todo la educación de toda la población en el marco de la legalidad.
- Según el contexto y el tipo de política de que se trate, se puede implicar en su elaboración a una amplia variedad de actores, como partes interesadas del ámbito internacional, regional y nacional.

Claro está, de nada sirven dichas políticas, estrategias y planes de acción si se elaboran y quedan guardadas hasta que llegue el momento de desempolvarlas, los instrumentos que se elaboren tienen que ser herramientas de trabajo cotidiano, de análisis y medición de los resultados que se quieren alcanzar, y por supuesto, hacerlo implica que se puedan proponer las debidas modificaciones cuando no se atemperen a la realidad, evitando con ello el descontento. Es de esa manera, que una norma cobra importancia, desde la generalidad y la singularidad, solo así se puede decir que la norma se encuentra al servicio de la sociedad, de lo contrario será letra muerta desde su nacimiento.

También es fundamental supervisar la implementación de las políticas y efectuar una evaluación continua de su impacto. Cada área de trabajo para llevar a cabo un cambio o implementación en el marco jurídico incluye acciones y calificación de resultados: “resultados estratégicos”, “resultados de efecto impacto” y “resultados finales”. Para cada una de las acciones, se identifica una parte responsable y un método de presentación de informes. El marco lógico identifica también los riesgos y define los indicadores de resultados, las fuentes de verificación y los medios de verificación para cada uno de los resultados deseados.

La determinación de un marco jurídico legal a partir de nuevos códigos y otras leyes principales con el fin de reformar los sectores fundamentales de la vida nacional requiere del estudio de la estructura institucional con la que se vive hoy en el país.

En la actualidad, es la Constitución de 1976, reformada el 12 de julio de 1992 y el 26 de junio del 2002, la disposición que establece las facultades normativas de los diferentes órganos del Estado cubano. En primer orden la Asamblea Nacional del Poder Popular la que por mandato de ley se faculta para dictar leyes, disposiciones

normativas del mayor rango jerárquico en el ordenamiento jurídico cubano y adoptar acuerdos; el Consejo de Estado, como órgano que representa a la Asamblea Nacional en el período en que no sesiona la misma, emite durante ese período Decretos-leyes, los que serán ratificados o no por la Asamblea en su próximo período de sesiones.

En doctrina y conforme a la práctica internacional, las disposiciones emitidas por el órgano de poder ejecutivo no pueden, formalmente, interferir la vigencia de las disposiciones del máximo órgano representativo de la voluntad popular.

Pero lo cierto es que en la elaboración de la Ley Suprema, al Consejo de Estado de la República de Cuba se le ha dado facultades para hacerlo, argumentándose que el mismo no es un simple órgano ejecutivo de la Asamblea, sino que la representa en todo momento, y ostenta la suprema representación del Estado a los fines nacionales e internacionales, por lo que sus disposiciones se reconocen con fuerza y rango de ley, pudiendo modificar, derogar total o parcialmente disposiciones normativas de la Asamblea.

Es cierto que la operatividad en la toma de decisiones de un Estado necesita de un aparato eficiente, dinámico, proactivo, que sea capaz de adoptar decisiones operativas y que permita ofrecer niveles de respuestas a corto plazo, incluso de inmediato, pero, cuando hablamos de legislar leyes que afectan a todo un país, su actuación nunca debería estar por encima de la Asamblea Nacional.

En primer orden porque es a la Asamblea a quien corresponde hacerlo; en segundo orden porque no se concibe que una ley estudiada, analizada y aprobada por la máxima instancia legislativa, sea revocada parcial o total por un órgano subordinado a la misma, hacerlo es irreconocer su mandato; y en tercer orden porque el poder ejecutivo no debe suplantar las facultades legislativas que posee solo la Asamblea.

Esta es una práctica autorizada en ley al órgano de poder ejecutivo en nuestro país, pero no debería rebasar los límites internacionalmente reconocidos, y mucho menos ir en contra o dictar normas que no han sido propuestas, estudiadas, analizadas y aprobadas por el máximo órgano representativo.

Sin embargo, son tan amplias las facultades del Consejo de Estado que se pone en sus manos el ejercicio de la voluntad popular que le compete a la Asamblea, puede suspender las disposiciones del Consejo de Ministros, incluso las de las Asambleas locales que no se ajusten a la Constitución o las leyes, y revocar los acuerdos y disposiciones de las Administraciones locales que contravengan la Constitución y las leyes.

Actualmente se trabaja en la separación de funciones, resulta conveniente dejar por sentado que la separación de funciones y poderes debe estar disciplinado en todos los niveles, es vital que cada cual haga lo que le corresponde según su encargo social por el cual ha sido creado.

El marco jurídico cubano actual se define y caracteriza sobre la existencia de:

- Un solo poder: el poder del pueblo
- La existencia de un solo partido
- Un sistema de órganos del poder popular
- Las disposiciones de los órganos estatales superiores son de obligatorio cumplimiento para los inferiores.
- Los órganos estatales inferiores responden ante los superiores y le rinden cuenta de su gestión.

Los marcos jurídicos deben ser flexibles, ajustados al Derecho Internacional, en cuanto a establecer las normas mínimas fundamentales relativas y democráticas. En tal sentido es necesario que incluya mecanismos eficaces para garantizar la plena aplicación de la ley y de los derechos civiles, económicos, culturales y políticos de los ciudadanos.

En la actualización del modelo cubano se han hecho modificaciones en cuanto a determinados aspectos del marco jurídico pero sin transformar otras legislaciones que propicien su rápida actualización, siendo importante señalar que la actualización es un proceso complejo, sí, pero lleva aterrizar acciones fundamentales que lo hagan gradual, viable y patente, los retos se imponen pero las estrategias prácticas, concisas y directas lo hacen posible. Actualizar una temática o realidad que esencialmente debe sufrir cambios, lleva consigo tiempo, energía y motivación.

Tras la señalada complejidad del proceso de actualización del modelo económico cubano, su análisis no debe estar solo enfocado a los principales problemas a resolver, sino también a sus mecanismos administrativos— económico-financieros que deben suprimirse o modificarse, al plan—mercado y macro—microeconomía a implementar, esta línea de análisis es insuficiente cuando no se tienen en cuenta todo el entramado legal, civil y financiero, pues el proceso es de todos y cada uno de los cubanos.

Se han identificado por la nación algunos de los cambios principales que deberán tener lugar, entre los cuales se encuentran la separación de las funciones estatales y empresariales a todos los niveles, la combinación de las distintas formas de gestión estatal y no estatal, la unificación monetaria y cambiaria., el desarrollo de los

mercados internos mayoristas y minoristas, el fortalecimiento del desarrollo de la agricultura, la recuperación de la industria, como el enfoque de la producción hacia la satisfacción sostenida de las demandas y sus exigencias en el mercado.

¿Cuáles son los resultados de la estrategia definida por el país para el diseño e implementación del nuevo modelo económico? Es preciso plantearse de forma objetiva y directa si la estrategia planteada ha resuelto los problemas identificados, si las líneas propuestas son las decisorias y si los cambios en las normas son palabra viva en relación a las acciones administrativas y económicas a acometer.

Un buen artista de la plástica define antes de hacer una obra el marco u entorno en el que se desarrollará su tema u obra, pero a la vez instrumenta el diseño del objeto, recursos y colores a utilizar y con la misma, pincel en mano para definir rasgos y hacer siluetas que hagan de su obra una pieza única y singular, logrando al menos una respuesta visual del público. Si esto es propio del mundo artístico, vital, prioritario y profundo es el diseño del futuro de la nación.

Las transformaciones sucedidas en el ámbito legislativo vinculadas con el perfeccionamiento del modelo económico, ha consistido en instrumentar disposiciones legales, derogar y modificar normas, muchas con carácter experimental y con el objetivo de la búsqueda de fórmulas legales que aseguren el fortalecimiento de la empresa estatal socialista, establecer garantías laborales y sociales para los trabajadores en el nuevo escenario, y a ordenar de mejor manera la participación del sector no estatal en la economía.

Con estas medidas legales no se propicia un vuelco a la realidad cubana actual, el marco jurídico necesita ser renovado desde adentro, actualizar o derogar determinadas leyes que en nuestra opinión son las fundamentales para la vida nacional, es proponer caminos de tránsitos para de forma ordenada, pacífica y gradual lograr niveles de democracia auténticos.

El marco jurídico ha de tener en cuenta premisas importantes para su diseño y evaluación entre las cuales sería conveniente considerar las siguientes:

- Para el estudio e instrumentación de un marco primario se debe tener en cuenta los siguientes elementos:
 - a) Los principios y el contexto del marco jurídico: visión, contenido y metodología empleada, de modo que sea sencillo; inteligible; claro.

b) Fundamentos estructurales del marco jurídico: tradiciones políticas y examen del sistema político y de gobierno, instrumentos jurídicos y regulatorios y procesos de creación y reforma.

c) Elementos básicos del marco jurídico

d) Estudios de casos.

- Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo;
- Será nacional, en cuanto -sin hostilidades ni exclusivismos- atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura.
- Contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos;
- El desarrollo nacional sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales,
- Sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación. La forma de planificación de la economía sea participativa, libre y diversa en sus formas y métodos, que cree nuevas leyes como la Ley de la Propiedad, la Ley de las Empresas, la Ley del Comercio Exterior, y con reconocimiento jurídico de las personas jurídicas que intervienen.
- Las políticas y disposiciones jurídicas actuales regulen el ejercicio del comercio exterior y la inversión, estimulando la inversión y las diversas formas de empleos, la libre contratación y con mecanismos y procesos que sobre el tema de propiedad lleve a participación social sobre los bienes.
- El sistema de formación de precios negociador, con un sistema de libre demanda y gestión.

- Las normativas en relación a la tierra, basadas en el uso y disfrute de la agricultura, el acceso a créditos y a la venta de sus producciones.
- La legislación laboral con una concepción integral del mercado laboral y la protección y defensa de los derechos y deberes de los trabajadores en cualquier forma de propiedad.
- El ejercicio de la autonomía y el Derecho de las instituciones encargadas de la fiscalización y control de la legalidad en base a la democracia y la transparencia.
- La participación activa y determinante de la sociedad civil en el desarrollo integral de la nación, desde un enfoque abierto, emprendedor y de todos los cubanos.
- El ejercicio de la salud: estatal y no estatal, gratuita, con calidad y para todos los ciudadanos, con actuación preferencial por los niños, ancianos, embarazada y personas con condiciones especiales.
- El marco jurídico debe estructurarse de manera que resulte inequívoco, comprensible y transparente, y ha de abordar todos los componentes del sistema, acordes con las normas internacionales.
- En un modelo con un alto nivel de legitimidad, con apertura a las diferentes expectativas políticas.

En resumen el desarrollo de todo proyecto social, empresarial y político se encuentra condicionado por la normativa legal vigente en ese momento: normas sobre la forma jurídica, normas laborales, normas contables, normas fiscales, normas medioambientales, urbanísticas, o la propia normativa del sector financiero, por lo que su diseño, aplicación y ejecución depende de todos y define la forma de vida de la nación, un nuevo marco legal hacia la prosperidad, con pensamientos y acciones siempre orientados hacia la consecución de propósitos, metas, fines u objetivos bien sea a corto, mediano y largo plazo.

ANEXO 1. Dentro de reformas legislativas aprobadas para la actualización del modelo económico cubano se encuentran:

Ley 113 del Sistema Tributario la cual deroga la Ley No. 73, "Del Sistema Tributario", de fecha 4 de agosto de 1994. Establece las normas sobre el pago de impuestos, tasas y contribuciones al Presupuesto del Estado, y prevé la obligación de que todas las personas naturales y jurídicas con capacidad económica liquiden los tributos establecidos, aunque se contemplan regímenes especiales en diversas circunstancias.

La [Ley de Navegación Marítima, Fluvial y Lacustre](#). Este Cuerpo legal regula el régimen general de la navegación en la República de Cuba, en su mar territorial, las zonas contigua y económica exclusiva, aguas interiores, ríos, lagunas y embalses; sus servicios auxiliares o conexos, así como también lo relativo a la marina mercante, la de pesca y la recreativa.

Los Decretos-Ley del Consejo de Estado No. 305 y el 306, del 15 y 17 de noviembre del 2012, respectivamente), un Decreto del Consejo de Ministros (el No. 309, del 28 de noviembre del 2012), una Resolución del Ministerio de Finanzas y Precios (la No. 427/2012) y otra del de Economía y Planificación (la No. 570/2012), dan forma al marco jurídico que regula con carácter experimental la creación y el funcionamiento de las [cooperativas no agropecuarias](#).

El Decreto Ley Nº 289/ 2011 Regula la política crediticia y financiera, que da luz verde a agricultores pequeños con tenencia legal de la tierra, a trabajadores por cuenta propia y a personas que ejercen otras formas de gestión no estatal para acceder a créditos bancarios, con el fin de potenciar el desarrollo de sus actividades.

Existe también nuevas disposiciones complementarias, las que contiene resoluciones del [Banco Central de Cuba](#) y del [Ministerio de Finanzas y Precios](#), con el objetivo de ampliar la gama de garantías para obtener un crédito bancario, es decir, se diversifican las posibilidades de asegurar el pago al Banco en caso de que el deudor se vea imposibilitado de cumplir con la obligación contraída.

Como parte de los [Lineamientos](#) se aprobaron medidas de impacto favorable en la población para intentar mitigar los temas relacionados con las viviendas, entre ellas se encuentran subsidios a personas naturales para reparar o construir viviendas, incremento de ventas de materiales de construcción a precios no subsidiados, así como otorgamiento de créditos para compra de materiales o reparación de viviendas. Y resoluciones complementarias con vistas a incrementar el empleo no estatal.