

Proyecto Menjur: una alternativa válida para el perfeccionamiento del ordenamiento jurídico cubano

YARINA AMOROSO FERNÁNDEZ

Licenciada en Derecho

*Ministerio de Justicia. Especialista en asuntos Jurídicos.
(CUBA)*

A MODO DE INTRODUCCION

Muchos estudiosos se han referido en sus trabajos a las aplicaciones de la Informática al Derecho y muy diversos han sido los criterios defendidos por ellos. Sin embargo consideramos acertadas las palabras del Dr. KERIMOV, quien expresó: «los juicios apriorísticos a este respecto nos parecen insensatos, pues la determinación de los límites de las posibilidades de la ciencia a base de las predicciones especulativas, en primer lugar, conducirían a la negación de la infinitud del conocimiento y, por tanto, de sus métodos, procedimientos y medios; en segundo lugar, como testimonia la historia de la ciencia, incluso los pronósticos más audaces de los límites del conocimiento serán refutados invariablemente por el genio creador y la osadía científica de la humanidad» ⁽¹⁾ (KERIMOV, 1988).

Por otra parte, si bien los métodos informáticos no ayudarán a resolver todos los problemas de la legislación, sí algunos de estos sólo se solucionan con el uso de la Informática, específicamente las referidas a la consistencia y contaminación legislativa.

⁽¹⁾ KERIMOV, G; Teoría del Derecho. Metodología, MIR 1985, pág. 32.

La finalidad de este trabajo es expresar algunas ideas sobre lo que a nuestro juicio puede ser una de las vías de solución ante los problemas de dispersión, solapamiento y antinomia de la legislación y exponer la experiencia cubana en torno al tema de la Informática aplicada al Derecho.

PROYECTO MENJUR: UNA ALTERNATIVA VALIDA PARA EL PERFECCIONAMIENTO DEL ORDENAMIENTO JURIDICO CUBANO

«Sin conocer las raíces de las leyes no se ha de entrar a legislar, por cuanto pueden colgarse de las ramas frutos de tanta pesadumbre, que por no tener raíz que los sustente, dan con el árbol en tierra».

José Martí

¿Qué es MENJUR?

El proyecto MENJUR comprende la realización de un estudio investigativo de la legislación cubana con auxilio de la Informática.

Esta investigación se realiza con el objetivo de determinar el estado actual de nuestra legislación y emprender el trabajo de saneamiento del ordenamiento jurídico cubano sobre la base de la revisión de las disposiciones jurídicas promulgadas a fin de detectar:

- las contradicciones legislativas;
 - las faltas de concordancia entre el ordenamiento sustantivo y adjetivo;
- y
- conocer las normas que carecen de legislación complementaria o de eficacia social.

Además, otro de sus objetivos es crear las condiciones que garanticen la sistematicidad técnica interna del ordenamiento jurídico y la integración armónica de las nuevas disposiciones jurídicas que se emitan y su constante perfeccionamiento.

Como quiera que se trata de un gran volumen de información, el cual comprende tanto las disposiciones jurídicas de carácter general, leyes, decretos, leyes y decretos, y demás disposiciones que con este carácter emiten los órganos y organismos de la Administración Central del Estado, para desarrollar las tareas de revisión técnica se agruparon las disposiciones por rango jurídico y por materia; por lo que al revisar las de mayor jerarquía se revisan también las que le complementan; aunque es menester señalar que globalmente el trabajo fue concebido para realizarse a dos niveles informativos: uno que comprende la revisión técnica de las disposiciones de rango superior

y otra que abarca las disposiciones generales que se emiten por los órganos y organismos.

Llegado el momento de incursionar en el terreno de la llamada legislación de menor rango jurídico, se le dió participación a los asesores jurídicos de los órganos u organismos de la Administración Central del Estado, lo cual introduce un elemento concienciador en relación al empleo de estas técnicas en el trabajo jurídico. Además esto permite fijar conceptos técnico-jurídicos en torno a la producción legislativa, para ir eliminando las prácticas viciosas que ponen en peligro la coherencia interna del ordenamiento jurídico.

A nivel de todo el trabajo, un elemento que complementa la calidad es la discusión sistemática entre los especialistas jurídicos vinculados a la investigación y el chequeo periódico de cómo marcha la tarea, lo cual permite evaluar también las técnicas y métodos empleados.

Es necesario señalar que la fuente primaria de información que se utiliza para la captación de los datos y realizar la revisión técnica de las normas es la Gaceta Oficial de la República de Cuba, y los textos originales de las disposiciones.

Esto constituye una garantía en cuanto a la validez de la información que se almacena.

La estrategia de trabajo comprende el análisis de la legislación cubana según cinco períodos legislativos que responden a las diferentes situaciones socioeconómicas por las que ha atravesado el país desde la etapa colonial hasta el presente ⁽²⁾. En este sentido se ha tenido en cuenta la heterogenidad de la legislación cubana, ya que entre las disposiciones de mayor jerarquía podemos hallar leyes, decretos-leyes, decretos pero también en otras épocas, nos encontramos bajo este mismo rango jurídico con órdenes reales, ordenanzas, órdenes militares, decretos presidenciales, e incluso acuerdos ley durante la dictadura batistiana ⁽³⁾.

⁽²⁾ Estrategia de Trabajo para las Tareas de Perfeccionamiento del Ordenamiento Jurídico de Cuba, Ministerio de Justicia, 1988.

Períodos legislativos:

Año 1976-1988, desde la promulgación de la Constitución Socialista de la República de Cuba.

Año 1959-1976, desde el triunfo de la Revolución Cubana hasta la proclamación de la Constitución de 1976.

Año 1900-1958, la que abarca toda la legislación desde que se constituyó la República de Cuba, subdividida en períodos también:

1940-1958, desde la proclamación de la Constitución del 40; 1931-1940, diferentes etapas presidenciales;

1900-1930, desde la Constitución de la República de Cuba.

Año 1899-hacia atrás, etapa colonial e intervenciones militares.

⁽³⁾ Dictadura Batistiana: se reconoce en la historia de Cuba, como el período comprendido entre el 10 de marzo de 1953 –fecha del golpe de Estado dado por FULGENCIO BATISTA, dejando al país en Estado de inconstitucionalidad, crea un Estado de facto y suspende la aplicación de

Por otra parte, considerando el carácter dinámico de las regulaciones jurídicas al terminarse de analizar la legislación del primer período (1976-1988), se comenzó a trabajar en los períodos subsiguientes y el año presente; de modo que se analiza tanto la legislación hacia atrás, como las normas que se van aprobando actualmente, a la que además se le va aplicando los resultados obtenidos de la investigación.

El análisis de la legislación, se basa en principios de Derecho tales como ir desde las disposiciones promulgadas en el presente hasta la legislación más remota, y el mismo alcanza entre otros aspectos la evaluación técnico-jurídico y formal de las disposiciones jurídicas, a fin de:

- evaluar su eficacia social;
- esclarecer sus relaciones de modificación, complementación o derogación, con otras normas dentro del ordenamiento jurídico;
- determinar su lugar jerárquico dentro del orden legal y su incidencia general; y
- extraer las relaciones jurídicas que por cada norma se establece.

El proyecto comprende además la elaboración de un thesaurus jurídico automatizado el que está también en fase de ejecución.

En estos momentos el sistema contiene la información de la legislación promulgada desde el año 1833 hasta el año 1992 incluyendo las resoluciones ministeriales; lo que hace un volumen de información de 25.462 disposiciones jurídicas.

Desde el punto de vista informático MENJUR constituye un sistema implementado respetando los principios de estructuración de las bases de datos relacionales, con alcance multipropósito; y permite el fácil acceso a la información con un frente usuario amplio, diseñado fundamentalmente para juristas y estudiantes de Derecho.

Sus resultados despejan interrogantes en cuanto a qué existió y existe en materia de derecho en el país, y en qué estado se encuentra: vigente total o parcial, derogado, obsoleto, entre otras clasificaciones. Al mismo tiempo que precisa los campos de un futuro sistema informático documental y decisonal.

La puesta en marcha del Proyecto indujo una mayor transparencia en la opacidad de nuestro ordenamiento jurídico, motivado por la multitud de normas y disposiciones existentes, y ha permitido detectar la vigencia paralela de normas con precedentes similares, pero que han escapado del conocimiento de los legisladores. Igualmente facilita desarrollar un mecanismo de control de las normas integradas al Sistema.

la Constitución del 40- hasta el 1 de Enero de 1959, en el que BATISTA abandona el país ante el triunfo revolucionario.

Por otra parte al concluirse la investigación, sus resultados contribuirán a aportar a la Asamblea Nacional del Poder Popular ⁽⁴⁾ las necesidades en materia de Derecho, a fin de que ésta programe a priori su actividad legislativa en evitación de la improvisación en los actos de creación de las disposiciones jurídicas.

MENJUR Y EL SISTEMA JURIDICO

Sin embargo, para resolver los problemas del orden jurídico no basta revisar lo legislado si no se toman medidas en los mecanismos de elaboración de las disposiciones jurídicas, pues la «mala» redacción legislativa está a la vista de todos. Sus características son muy variadas: ambigüedad sintáctica y semántica; antinómias; redundancias; abuso de las remisiones; frecuencia de citas no textuales; referencias a normas abrogadas o no pertinentes; abrogaciones innominadas; derogaciones tácitas; normas intrusas; disposiciones-manifiesto; incoherencia entre los fines declarados y las disposiciones normativas; fragmentación de la normativa en lugar de una disciplina orgánica; estratificación de las normas en lugar de un texto nuevo; confusión o ignorancia de vocablos que tienen un preciso significado técnico-jurídico; todo lo cual genera una situación de «envilecimiento» del orden jurídico.

Como se conoce el ordenamiento jurídico es un sistema de normas, estructurado y organizado jerárquicamente, y él mismo constituye un imprescindible elemento de dirección y de control de la gestión estatal y una garantía para el funcionamiento del sistema social que lo genera.

Las normas jurídicas adquieren vigencia después de atravesar un proceso formativo que abarca varias etapas: redacción del proyecto, su discusión y aprobación, y publicación.

Antes y durante la etapa de redacción y discusión del proyecto el legislador necesita manejar información, así como revisar y comparar las normas vigentes para evitar la reiteración en las materias que se regulan, y garantizar la correcta integración al sistema jurídico de las normas que se promulguen.

La constante proliferación legislativa entorpece este trabajo y hace cada vez más engorrosa la búsqueda y consideración de los antecedentes legislativos. Por otra parte si esta tarea se emprende por medios artesanales, dada la propia naturaleza del trabajo manual, no resultaría todo lo preciso que se requiere, lo cual es un riesgo.

Este proceso de elaboración también obedece al uso de palabras de alcance especial que expresan las instituciones jurídicas y a la lógica correspon-

⁽⁴⁾ Asamblea Nacional del Poder Popular, órgano supremo del Poder del Estado, con potestad constituyente y legislativa en la República de Cuba, Constitución de la República de Cuba, 1976.

diente con los esquemas del propio orden jurídico, extensivo a los requisitos formales que identifican a las disposiciones por su rango.

Las formas oficiales de ordenamiento y de expresión de las disposiciones jurídicas responden a la naturaleza, jerarquía, efectos y alcance de dichos actos normativos y en tal sentido juegan su lugar y tienen su incidencia dentro del sistema. Alterar algunos de estos elementos produce inevitables efectos negativos en el sistema normativo, dando al traste con éste, rompiendo por consiguiente la coherencia y lógica del ordenamiento, todo lo cual favorece la hipertrofia del mismo, ya que genera el fraccionamiento y la pluralidad dispositiva y por consiguiente una mala aplicación del Derecho.

Por otra parte, los actos normativos se distinguen por su fuerza jurídica, y en correspondencia con ésta, producen un efecto de modificación, derogación, complementación, sobre las normas que componen el ordenamiento jurídico o comparten con éstas su nivel jerárquico e incidencia en el mismo, todo lo cual se materializa en las relaciones jurídicas que contiene la disposición. Es por ello tan importante que el contenido de dichas actos normativos se corresponda con la fuerza jurídica del acto y que se establezcan con las formalidades necesarias, pues sólo así tendrá una garantía real de cumplimiento lo que en ellas se establecen.

De modo que los actos de creación normativa son sumamente delicados, y «... sólo el que concibe bien el conjunto puede legislar en el accidente, que es abreviación y suma ...» ⁽⁵⁾(MARTÍ, 1890), donde intervienen e influyen muchos factores, pudiéndose auxiliar el trabajo intelectual de una herramienta muy eficaz: la Informática.

Por supuesto, las aplicaciones informáticas no son una fórmula maravillosa para la solución de los problemas del ordenamiento jurídico, sino que constituyen, una alternativa válida para emprender las tareas del perfeccionamiento del ordenamiento jurídico cubano, pues al decir de algunos especialistas... «si el computador se usa sólo para acumular un número cada vez mayor de datos jurídicos, y no para seleccionar el material, servirá sólo para aumentar la confusión de datos almacenados en la memoria ilimitada del ordenador»⁽⁶⁾ (FROSINI, 1983).

Por otra parte, sino se vencen los obstáculos de un modo de legislar calificadamente errado, defectuoso e inadecuado los esfuerzos que se hagan por muy ingeniosos que sean no darán al traste con las deficiencias que ponen en peligro el sistema jerárquico de disposiciones jurídicas.

De modo, que entre los juristas y los sistemas de informática jurídica hay potencialmente una relación de influencia recíproca. El legislador no es un usuario más del sistema, sino un copartícipe, cuyo modo de legislar condi-

⁽⁵⁾ JOSE MARTÍ, «Códigos Nuevos», Revista América, pág. 13.

⁽⁶⁾ VICTORIO FROSINI, Informática Jurídica y Administración Pública. Revista AGORA 1983/1, pág. 32.

ciona más o menos profundamente el desarrollo y la eficacia del mismo. A su vez, con el empleo de la información que brinda el sistema se pueden redactar mejor las leyes.

Es por ello que para emprender las tareas del perfeccionamiento del ordenamiento jurídico cubano, se trazó una estrategia de trabajo concebida en dos niveles de soluciones: una informática, en la que se desarrolla el Proyecto MENJUR, como instrumento auxiliar para el trabajo de revisión de la legislación; y una jurídica, a partir de la cual se adoptó el Acuerdo III-60 por la Asamblea Nacional del Poder Popular, donde se regula el proceso de elaboración, presentación y aprobación de las leyes.⁽⁷⁾

MENJUR COMO SISTEMA EN SI

En cuanto a las tareas de circulación y recepción de las opiniones, también está instrumentado dentro del Proyecto MENJUR un subsistema de seguimiento de asuntos que permite guardar y comparar los proyectos y la información de los documentos acompañantes de éstos, al igual que los dictámenes de las comisiones en el caso de las leyes, actualizar y controlar todos los criterios que se emiten sobre cada proyecto; y brinda información relativa a los criterios vertidos sobre un artículo, o sobre varios de ellos, cuáles fueron los más polemizados, qué criterios son de índole formal y cuáles de contenido.

También se puede recuperar el contenido de los artículos utilizando las palabras claves; éstas en una relación directa con el contenido según las instituciones jurídicas que se regulan. Además ofrece la posibilidad de una interface usuario en lenguaje natural.

En la actualidad se comienza a trabajar por perfeccionar más nuestra herramienta, pues algunas de las experiencias en torno al análisis del contenido de las normas durante el proceso de creación, se han desarrollado a partir de descomponer las mismas en sus elementos esenciales, brindándole a la computadora el objeto, sujeto, verbos rectores, acciones u omisiones, sanción o «consecuencia», por citar sólo algunos ejemplos. Sin embargo no dejan de estar permeados de subjetivismo al ser producto de la interpretación de uno o varios especialistas. De modo que empezamos a trabajar en la descomposición de la norma o en su representación formal por medios automatizados, para que sea más eficaz la detección de antinomias, omisiones y repeticiones de contenidos en el texto que se analiza, así como la evaluación de las consecuencias que se derivarían de su aprobación.

Por otra parte, a nadie escapa la conveniencia y necesidad de conservar íntegra en toda su verdad las normas que integran dicho ordenamiento y por consiguiente la necesidad de un Registro autorizado de las normas, general

⁽⁷⁾ Acuerdo III-60, de la Asamblea Nacional del Poder Popular.

y uniforme y conservado con exquisita diligencia, a fin de que se puedan desarrollar con garantía las tareas de control, actualización y sistematización del ordenamiento jurídico, y que permita que la justicia, la legislación y la historia hallen siempre en él medios infalibles de comprobación. Al mismo tiempo servir de fuente que contribuya a la enseñanza de las instituciones de Derecho y a la formación de una cultura de respeto a la ley.

Pero, por el contrario, muy poco contribuye a los objetivos propuestos tener organizado el registro sin una concepción uniforme acerca de su organización, finalidad y perfeccionamiento, constriñendo su valor a un trámite meramente burocrático y formal, o como listados para facilitar la búsqueda de disposiciones jurídicas en un archivo, esto en última instancia es uno de los beneficios que nos reporta un buen Registro de Disposiciones Jurídicas.

Los registros se organizan al efecto del control de las disposiciones jurídicas que se establecen y los mismos deben contener datos esenciales de las normas, de modo que faciliten la búsqueda de información para los trabajos de elaboración legislativa; en el sentido de permitir valorar objetivamente las necesidades normativas y de aportar la información necesaria para formular las derogaciones expresas, así como, para los actos de certificación de la vigencia de las disposiciones jurídicas.

Más allá de una función de mero depósito de originales o copias de las normas jurídicas, el Registro tiene la finalidad de conservar las mismas, además de constituir una base confiable en virtud de la cual se realicen las compilaciones jurídicas.

El Registro en su función de control permite también comprobar que las normas que se emitan se ajusten a la esfera de competencia y a que su contenido se corresponda con la naturaleza de las normas que lo establecen. Al mismo tiempo, pueden constituir un instrumento eficaz para desarrollar las tareas de revisión y perfeccionamiento continuo de la legislación.

El Registro General de Disposiciones Jurídicas de Cuba está integrado por un conjunto heterogéneo de disposiciones jurídicas que proceden de fuentes tan diversas como el período de la etapa colonial española, las dos intervenciones norteamericanas, los años de seudorrepublica y el período revolucionario hasta la actualidad, resultando muy difícil obtener información certera acerca del estado de la vigencia de las normas que lo integran, lo que motivó incluir también en el proyecto MENJUR un subsistema registral para la inscripción de las disposiciones jurídicas de carácter normativo que se emitan, el cual está en explotación desde el año 1991.

El mismo, a su vez, da cumplimiento a lo dispuesto en el Acuerdo III-60 de la Asamblea Nacional del Poder Popular que en su Disposición Final Primera encargó al Ministerio de Justicia perfeccionar el Registro General de Disposiciones Jurídicas con el objetivo de garantizar el proceso de ordenamiento y sistematización de la legislación, ofrecer información en cuanto a

los antecedentes legislativos de las normas que se presenten al parlamento por cualesquiera de los que constitucionalmente ejercen la iniciativa legislativa y a los ciudadanos.

EL FUTURO

El proyecto MENJUR debe devenir en el Sistema de Informática Jurídica Documental con que contará el país, sin embargo los principios que rigen el proyecto, la estrategia trazada y los resultados parciales obtenidos indican que superará los límites de los sistemas tradicionales de almacenamiento y recuperación de información jurídica, al ser el producto de una investigación y contenido de una información que no ha sido transportada de otro medio, sino que proviene del análisis de la legislación hecha por los propios juristas, cuyos resultados alcanzan tanto las técnicas de elaboración legislativa, su constante control y perfeccionamiento, así como la enseñanza del Derecho.

El Acuerdo de fecha de 22 de diciembre de 1988, dispone los requisitos a tener en cuenta para la presentación de los proyectos de leyes, haciéndose extensivo a los decretos-ley y decretos.

En el mismo se establece la exigencia de presentar los proyectos acompañados de un documento en el que se expresen las relaciones que son objeto de regulación jurídica, sus objetivos y los presupuestos económicos, políticos y sociales que aconsejan su aprobación; las materias que se regulan y las soluciones que se proponen, con indicación de las modificaciones que se introducen en la legislación vigente; las disposiciones jurídicas que se ordenan o sistematizan y los antecedentes de la materia; los efectos económicos que se derivan de la aplicación de la disposición jurídica propuesta; la enumeración de las disposiciones jurídicas de igual o inferior rango que se modifican, complementan o derogan; y la fundamentación del rango normativo de la disposición.

El propio acuerdo encargó además al Ministerio de Justicia, crear las condiciones necesarias para conocer de los proyectos de disposiciones jurídicas de carácter general que los organismos de las Administración Central del Estado emitan, para complementar lo dispuesto en leyes, decretos ley o decretos, lo que ayuda indiscutiblemente a las tareas de informatización, ya que se sientan las bases para la estandarización del trabajo legislativo.

Este fue el primer paso dado en relación a uniformar las tareas legislativas, pues lo contenido en el documento a que hace referencia el Acuerdo III-60 tiene que coincidir necesariamente con las «consecuencias» que se derivan del texto del proyecto presentado, el cual se somete también a análisis.

La delimitación por parte del ponente de las relaciones que son objeto de regulación así como de la relación expresa de las modificaciones que se introducen en la legislación permiten ir superando algunas deficiencias en

el sistema jurídico tales como la utilización excesiva de las cláusulas de modificación en forma genérica y expresada en frases tan arraigadas del lenguaje jurídico.... «se derogan cuantas disposiciones de igual o menor rango que se opongan o contradigan a la presente....» las que en la generalidad de las ocasiones esconden el desconocimiento acerca de que está vigente y contradice la nueva norma legal.

Según el citado Acuerdo, una vez aprobada la presentación de los proyectos se entra en la fase de circulación del mismo a fin de recolectar todas las opiniones referentes a cada proyecto. Esta fase está regulada en el acuerdo tanto para las leyes, como para los decretos ley y decretos.

Por ejemplo, en el caso de las leyes se establece que los dictámenes que sobre los proyectos de ley se emitan por parte de las comisiones permanentes de la Asamblea Nacional del Poder Popular, se referirán a la constitucionalidad de la disposición jurídica, si las regulaciones jurídicas que se proponen están en correspondencia con los presupuestos políticos, sociales y económicos que aconsejan su aprobación y la verificación de la enumeración de las leyes, decretos leyes, decretos y demás disposiciones jurídicas que se modifican, complementan, derogan, ordenan o sistematizan, así como su efecto económico, todo lo cual guarda una estrecha relación con lo anteriormente expuesto.

Paralelamente se ha estado trabajando por llevar este estilo de elaboración a las disposiciones de menor rango con el objetivo de uniformar el proceso a nivel de todo el ordenamiento jurídico.

BIBLIOGRAFIA

AMOROSO, YARINA, GÓMEZ, MARIANA, La Legalidad Socialista. Algunos Problemas Teóricos Prácticos. Trabajo Diploma. Facultad de Derecho. Universidad de la Habana 1985.

AMOROSO, YARINA, Aplicaciones Informáticas al mecanismo de elaboración jurídica. Proyecto MENJUR Zaragoza, Mayo-Junio 1991.

BIELSA, RAFAEL, Informática y Derecho, Depalma Argentina, 1988.

GALINDO AYUDA, Notas de Clase Curso Internacional Informática y Derecho Zaragoza, Mayo-Junio 1991.

MARTINO, ANTONIO, Informática y Derecho, Depalma Argentina, 1988.

MARTINO, ANTONIO, Notas de Clase curso de Post Grado, Ministerio de Justicia, Ciudad de la Habana, 1987 y 1990.

KERIMOV, G; Teoría del Derecho. Metodología, Mir 1985.

SOMPONG SUCHARITKUL; Informática Jurídica y Derecho Informático. *Revista AGORA* 1983/1 *Revista AGORA* 1983/1 *Revista AGORA* 1983/2.