



## CONTRAVENCIONES ADMINISTRATIVAS EN CUBA: MIRADA CRÍTICA A SU REGULACIÓN JURÍDICA ACTUAL.

**Autores:** Lic. Karel Mosqueda Fernández.

Consultor jurídico

**Msc. Loraine Céspedes Medina**

lorainecm@cug.co.cu

**Msc. Oricel Massó Telemaco**

oricel@cug.co.cu

Para citar este artículo puede utilizar el siguiente formato:

Karel Mosqueda Fernández, Loraine Céspedes Medina y Oricel Massó Telemaco (2018): "Contravenciones administrativas en Cuba: mirada crítica a su regulación jurídica actual", Revista Caribeña de Ciencias Sociales (enero 2018). En línea: <http://www.eumed.net/rev/caribe/2018/01/regulacion-juridica-cuba.html>

**Resumen:** El ordenamiento jurídico nacional revela en la actualidad no pocos inconvenientes que afectan la adecuada funcionalidad del régimen contravencional. En tal sentido existe gran dispersión normativa con carácter casuístico, dificultando así el estudio sistémico de la institución, generando lagunas, dilemas y contradicciones en su aplicación práctica. A ello se une la inexistencia de una ley que regule adecuadamente los particulares necesarios para un mejor entendimiento del fenómeno contravencional, pues las normas existentes muestran un panorama carente de aspectos claves, tales como principios, elementos configurativos y cuestiones procedimentales por tan solo citar algunos ejemplos. Por ello el presente artículo pretende fundamentar la necesidad del perfeccionamiento del ordenamiento jurídico cubano en materia contravencional, a partir de las deficiencias existentes, en aras de garantizar al administrado el ejercicio pleno de sus derechos.

**ABSTRACT:** The national legal system reveals at present not a few inconveniences that affect the adequate functionality of the contraventional regime. In this sense, there is a great dispersion of regulations with a casuistic nature, thus hindering the systemic study of the institution, generating gaps, dilemmas and contradictions in its practical application. To this is added the inexistence of a Law that adequately regulates the particular elements necessary for a better understanding of the contraventional phenomenon, since the existing regulations show a panorama lacking in key aspects, such as principles, configurative elements and procedural issues, just to mention some examples. For this reason, this article intends to base the need for the improvement of the Cuban legal system in contraventional matters, based on existing deficiencies, in order to guarantee the administrator the full exercise of their rights.

**Palabras claves:** contravenciones administrativas, delito, sanción

Sumario: I. A modo de introducción. I.I Delitos, delitos paralelos y contravenciones administrativas. Una distinción necesaria. II. Flagelos en la regulación jurídica de las contravenciones en Cuba. Ideas para una posible solución. III. Conclusiones. IV. Referencias bibliográficas.

**KEY WORDS:** administrative offenses, crime, fines

## **I. A modo de introducción.**

Como parte integrante de este Derecho Administrativo Sancionador, se encuentran las contravenciones administrativas, - también conocidas como faltas, transgresiones o infracciones- las que fueron reguladas en leyes y codificaciones tan antiguas como: el Código de Hammurabi en Babilonia, el *Corpus Juris Civiles*, y en las *Institutaes de Justiniano*.<sup>1</sup> Igualmente se aprecian antecedentes más recientes en el Derecho de Policía<sup>2</sup>.

El Derecho Contravencional también llamado Derecho Penal Administrativo o Derecho de Policía- es el conjunto de normas que protegen la actividad administrativa a fin de garantizar su normal desenvolvimiento para el logro del bien común, estableciendo las infracciones que interfieren a la misma y sus consecuencias. Dicho esto daremos a conocer algunos de los conceptos que de la institución se han dado a través de su estudio. Esta figura es conocida en la doctrina con diferentes terminologías aun y cuando existe uniformidad en cuanto a sus presupuestos. De ahí que se identifiquen como: infracciones, faltas, transgresiones y contravenciones de manera general, las cuales se ajustan a la denominación que asume cada país.

El término contravención es una expresión del ámbito del derecho utilizada para designar a aquellos actos que van en contra de las leyes o lo legalmente establecido, lo cual puede representar un peligro tanto para quien lo lleva a cabo como a terceros involucrados. Estas, si bien no constituyen delitos de gravedad, suponen siempre infringir la ley o el código de convivencia pertinente.<sup>3</sup>

Por esto creemos necesario hacer una reflexión en cuanto a la distinción que existe entre tres figuras que si bien forman parte del ius puniendi del Estado no deben ser calificadas de la misma manera dado la diferencia que hay en cuanto a la gravedad de la conducta.

### **I. Delitos, delitos paralelos y contravenciones administrativas. Una distinción necesaria.**

El Poder represivo del Estado se expresa a partir de dos manifestaciones esenciales: el Derecho Penal y el Derecho Administrativo Sancionador, las cuales han estado interconectadas durante su proceso de desarrollo y delimitación. El poder punitivo se hace efectivo por el ejercicio de lo preceptuado en las normas del Derecho Penal, y la potestad sancionadora de la Administración lo hace mediante el Derecho Administrativo Sancionador. Este último es entendido como, el conjunto de normas jurídicas sobre las cuales se asienta la

potestad sancionadora de la Administración Pública, tendentes a regular las sanciones administrativas que proceden imponerse por concepto de infracciones de este carácter, perjudiciales al funcionamiento de la administración, a sus particulares intereses –traspasen o no su plano interno- o al buen orden y seguridad de la sociedad, y cuya imposición compete a una autoridad administrativa determinada<sup>4</sup>. El Derecho Penal Administrativo, o Derecho Administrativo Sancionador tal como lo identifica el autor JUAN CARLOS CASSAGNE, es una institución que se nutre de los principios del Derecho Penal, de ahí su vinculación.<sup>5</sup>

El Estado, amparado en su poder político público, con la facultad de reprimir conductas que van en contra de la sociedad y las buenas costumbres a la que representa, ha hecho una distinción de las mismas. En consonancia vale la pena destacar la distinción entre delitos, delitos paralelos y contravenciones, a partir de sus definiciones, haciendo énfasis en las palabras claves para un mejor análisis y así poder delimitar la competencia de una u otra rama del derecho.

Dentro del estudio del Derecho Penal ocupa un lugar importante la figura del delito, la cual presenta elementos identificativos para que una conducta sea considerada como tal, ellos son la tipicidad, antijuricidad, punibilidad. Un hecho es antijurídico cuando va en contra del Derecho, es decir, está violando lo regulado en la norma, esa conducta al ser contraria a derecho merece la conminación de una sanción penal por lo que se convierte en punible, pero esa acción u omisión debe estar previamente descrita en un cuerpo legal, tipificada en la norma para poder ser reprimida.

El Derecho Penal a través del tiempo ha venido desarrollando teorías con el objetivo de perfeccionar el concepto de delito<sup>6</sup>. Por su importancia, serán analizados algunos conceptos para destacar el avance de estos en un intento de encontrar el más acabado a criterio de los autores.

El jurisconsulto FRANCESCO CARRARA define al delito como, "*la infracción de la ley del estado promulgada para proteger la seguridad de los ciudadanos resultante de un acto externo del hombre positivo o negativo, moralmente imputable y políticamente dañoso*"<sup>7</sup>.

Para JIMÉNEZ DE ASÚA es *un acto típicamente antijurídico culpable, sometido a condiciones objetivas de penalidad imputable a un hombre y sometido a una sanción penal*.

*El delito es toda conducta socialmente peligrosa prohibida por la ley bajo conminación de una sanción penal*<sup>8</sup>. Al referirnos al tema, hacemos mención al término conducta pues este recoge en él sus distintas teorías por el dilema de si es una acción o una omisión que en cuanto al término se han desarrollado. Además, implica cierta valoración sobre la existencia de un elemento de voluntad ya que la conducta lleva en si la idea de manifestación o acontecimiento querido o por lo menos tolerado o permitido. Por lo que consideramos que este concepto es el más acabado.

Por su parte los Delitos Paralelos "*...son figuras típicamente antijurídicas de escasa peligrosidad social que el Legislador ha recogido en el Derecho Penal y en el Derecho*

*Administrativo Sancionador, por lo que la norma aplicable dependería de determinados requisitos o circunstancias expuestas en la Ley o en otras disposiciones legales.”*<sup>9</sup> Lo que quiere decir que estos delitos para su aplicación dependen de la apreciación del órgano que conoce del asunto lo que debe resultar difícil de aplicar por la línea tan estrecha que hay entre escasa peligrosidad y peligrosidad propiamente dicha.

Para RENENQUIRÓS, la peligrosidad social es *“la cualidad objetiva de ciertas acciones u omisiones del hombre para ocasionar algún perjuicio significativo a las relaciones sociales.* También se refiere a que la misma, conocida por dañosidad social de la conducta es el elemento objetivo material clasista a través del cual no solo se revela la esencia negativa de la conducta de un individuo en relación a la sociedad de la que es miembro, la sociedad socialista, sino que al mismo tiempo expresa el carácter y el grado de dicha peligrosidad. Esta constituye el elemento material del delito directamente relacionado con su esencia clasista que en virtud de ser regulado por la ley adquiere plena significación jurídica.<sup>10</sup>

Tanto los delitos como los delitos paralelos poseen en sus conceptos el requisito de la peligrosidad social, sea escasa o no. No obstante, esta no tiene la misma intensidad y por consiguiente los mismos efectos sociales en cada uno de los supuestos. De ahí la importancia de una debida apreciación de los elementos subjetivos que entraña la calificación de una conducta como delito o delito paralelo. Ello es necesario a la hora de determinar la norma o el sistema jurídico a aplicar, bien sea el Derecho Penal o el Derecho Administrativo Sancionador.

Por último, tenemos a las contravenciones administrativas, objeto de la presente investigación, que por sus características no sería lo más lógico que fueran tratadas por una institución encargada solo de las conductas que más afectan a la sociedad, al estado y las buenas costumbres; en otras palabras, lo que es considerado de última ratio. En la doctrina se identifican además como: faltas, transgresiones e infracciones. De ahí que en el resumen Enciclopédico Salvat, se refiera a contravención como la acción o efecto de contravenir y contravenir es obrar en contra de lo mandado; infracción es el quebrantamiento de una ley o tratado, o de una norma moral, lógica o doctrinal; en tanto transgresión es violar un precepto o ley, falta es, a su vez, defecto en el obrar, quebrantamiento de la obligación de cada uno, infracción voluntaria de la ley a la cual está señalada sanción leve. Si bien son diferentes las denominaciones asumidas por los disímiles Ordenamientos Jurídicos, la esencia y efectos de la acción es la misma en todos los sentidos.<sup>11</sup>

Con el propósito de establecer una distinción entre los ilícitos penales y las contravenciones JULIO B J MAIER, destaca dos teorías esenciales: la sustancialista, la cual se refiere a una distinción basada en el grado de punibilidad y la formal, donde se expresa la gravedad de las penas en un u otra institución.<sup>12</sup> No obstante la teoría predominante en cuanto a la diferencia entre estos es la basada en el bien jurídico protegido. Siendo así resulta preciso volver al termino peligrosidad social, pues si bien tanto el delito como el delito paralelo presentan como característica o requisito, el termino antes expuesto, las faltas administrativas carecen de ello.

A partir de las valoraciones expuestas se puede llegar a concluir que existe una diferencia tanto cualitativa como cuantitativa, siendo necesaria la no vinculación de unas con otras. Los efectos más o menos graves de la peligrosidad social y la presencia de esta en sentido general, es el factor primario a la hora de definir una conducta como delito, delito paralelo o contravención administrativa. De una identificación correcta dependerá el régimen a aplicar sea Derecho Penal o Derecho Administrativo.

En el caso de la doctrina foránea el análisis de esta temática se ha encaminado a la distinción entre el sistema penal y el contravencional para poder delimitar hasta donde llega la competencia de cada uno, sus características y regulación en correspondencia con la cultura de cada país. Todo ello con el fin de asegurar la eficaz realización de principios como proporcionalidad en la aplicación de las medidas, carácter preventivo del régimen contravencional y legalidad. También se aborda el tema desde la perspectiva social, destacándose que la misma no constituye un factor de criminalidad sino perturbador de la convivencia social. En sentido general se aborda la sistemática teórica y práctica del Derecho Administrativo Sancionador, señalándose características, principios, competencias y procedimientos de forma general.<sup>13</sup>

Ahora bien, en el caso de la doctrina nacional, si bien podemos hablar de la existencia de un Derecho Administrativo Sancionador -producto del gran arsenal de regulaciones jurídicas en materia de contravenciones-, no abundan en esta materia investigaciones científicas en las que esta sea su centro de atención. Son pocos los estudios teóricos e históricos realizados en el país, por lo que hoy resulta un imperativo el tratamiento de la institución, por la incidencia que tiene además en la vida de los administrados y en la defensa de intereses estatales.<sup>14</sup>

## **II. Flagelos en la regulación jurídica de las contravenciones en Cuba. Ideas para una posible solución.**

Todo análisis normativo requiere de una primera mirada a los postulados esenciales que definen el ordenamiento jurídico, el cual no constituye un conjunto de normas yuxtapuestas dirigidas a solucionar cada caso de la vida social de modo aislado, sin que exista entre las mismas vínculo alguno, por el contrario, esa pluralidad de normas jurídicas constituye un todo ordenado y jerarquizado, es decir, un sistema normativo. De ahí que se desprendan 3 requisitos esenciales para alcanzar su carácter sistémico, constituyendo la inobservancia de tan solo uno de ellos, motivo más que suficiente para la ruptura del ordenamiento normativo. Específicamente nos referimos a:

- Unidad: Se logra si acogemos el principio de supremacía constitucional. Implica, por un lado, unidad de intención política, social, económica y ética (unidad interna), y por otro lado, orden y armonía en la jerarquización de las normas (unidad externa).

- Plenitud: implica la existencia previa de normas jurídicas para regular todas las situaciones que se den. Se precisa del activismo del juez que permita crear normas o soluciones cuando no hay norma.
- Coherencia o sistematicidad: no debe existir antinomia, esto es, más de una norma con igual vigencia espacial y temporal contradictorias entre ellas y reguladoras de la misma situación.

El ordenamiento jurídico se representa como una pirámide, nombrada pirámide normativa o Kelseniana,<sup>15</sup> en cuya cúspide se encuentra la Constitución, seguida de un conjunto de normativas que le son jerárquicamente inferiores, las que deben estar en completa armonía con la misma, de manera que actúen como un verdadero sistema.

Partiendo de estas ideas preliminares, resulta imprescindible efectuar el tratamiento legal del objeto de estudio de la presente investigación, valorando en primera instancia la regulación o pertinencia del respaldo constitucional como norma general y en un segundo momento, su reflejo en las regulaciones específicas.

El artículo 59 de la Constitución cubana dispone que:

*Nadie puede ser encausado ni condenado sino por tribunal competente en virtud de leyes anteriores al delito y con las formalidades y garantías que estas establecen.*

*Todo acusado tiene derecho a la defensa.*

*No se ejercerá violencia ni coacción de clase alguna sobre las personas para forzarlas a declarar.*

*Es nula toda declaración obtenida con infracción de este precepto y los responsables incurrirán en las sanciones que fija la ley.*

Quedó evidenciado en el capítulo precedente que el Estado ejerce su poder punitivo a través del Derecho Penal y el Derecho Administrativo Sancionador, teniendo en cuenta la magnitud de los espacios en los cuales actúan. De ahí que ambos sean reconocidos en las normas Constitucionales de muchos países,<sup>16</sup> haciendo alusión tanto a los delitos como a las faltas y estableciéndose las garantías en ambos tipos de procesos: penal y administrativo. Ahora bien ¿reconoce la Constitución cubana ambas modalidades del poder punitivo del Estado?

Con tan solo dar una lectura al artículo 59, incluso el 58<sup>17</sup> de la Constitución cubana se aprecia la total omisión de la regulación de las contravenciones como manifestación de ese Derecho Administrativo Sancionador. Desde el propio artículo 58 solo se utilizan términos propios del Derecho Penal, de la misma manera ocurre con el 59 cuando utiliza condenado, acusado. Igualmente se establecen las garantías para un debido proceso penal, excluyéndose esta posibilidad para el tema contravencional resultado, claro está, de su no contemplación en el texto de la Carta Magna. En tal sentido nos queda claro la falta de amparo constitucional a una de las principales instituciones del Derecho Administrativo, máxime cuando es precisamente en el Derecho Constitucional donde se cimentan las bases orgánicas y funcionales del Derecho

Administrativo. En este punto nace otra interrogante ¿suple la Ley contravencional esta desregulación constitucional?

Con respecto al régimen contravencional se evidencia la inexistencia de una norma común que la regule, siendo el Decreto -Ley 99 de 1987 la norma asumida con carácter general para su aplicación, aun con las debilidades y carencias que serán analizadas posteriormente. Esta propia norma establece en su disposición final primera que:

*Corresponde al Consejo de Ministros:*

*a) definir cada una de las contravenciones;*

*b) determinar la multa y otras medidas que correspondan a cada contravención;*

*c) definir la autoridad que impondrá la multa y las otras medidas que corresponda;*

*ch) definir la autoridad que resolverá el recurso de apelación que se interponga contra la multa y las otras medidas dispuestas;*

*d) establecer los casos en los que no se exigirá responsabilidad a los visitantes extranjeros que cometan contravenciones;*

*e) las demás regulaciones necesarias para la ejecución de lo dispuesto en este Decreto-Ley.*

Evidentemente ello generó una gran dispersión normativa en tema de contravenciones<sup>18</sup>, lo que imposibilita un estudio sistémico del tema y al mismo tiempo la correcta aplicación de su normativa, pues se necesita la remisión constante de una norma a otra. De esta manera se puede apreciar la inexistencia de una norma marco que rijan la institución como lo es en otros países del área que presentan un Código de Contravenciones que disponga su ampliación en legislación especial.

Existe una problemática en el sistema contravencional que está dada por lo que se conoce como norma en blanco, son aquellos preceptos “que no describen por sí mismos la conducta prohibida, remitiéndose para ello a otras normas, cuya conculcación se asume como elemento definidor de la infracción. En la materia en cuestión se traduce en que debe existir una determinación clara de normas especiales que amparen lo regulado en la norma marco, con sanciones preexistentes y claras para resolver a la hora de una remisión. Las dificultades se generan porque normalmente las disposiciones a las que se remiten las normas tipificadoras en blanco no son preexistentes, sino futuras, en cuyo caso el juicio de acomodamiento a las normas en blanco ha de realizarse desde las dos vertientes, prestando especial atención a la necesaria correspondencia que ha de producirse entre la norma remitente y la norma remitida. Para lograr este propósito la norma de remisión deberá contener parámetros ciertos y precisos, de modo que no dejen margen a una exagerada discrecionalidad, especialmente en materia de sanciones. Ejemplo de esta dificultad lo presenta el Decreto ley 99 de 1987 en su artículo 11 cuando dispone, *estarán facultados para imponer multas y otras medidas administrativas las*

*autoridades que determine la legislación complementaria.* Siendo así también en el artículo 9 expresa que: *serán sancionados los responsables de incurrir en una contravención con las multas establecidas en los decretos dictados al efecto por el Consejo de Ministros.* En estos articulados da margen al uso de la discrecionalidad con que cuenta la administración sin poner un límite en el desarrollo de esta, lo que posibilita el abuso del actuar discrecional generando a su vez interpretaciones extensivas y restrictivas de la norma general.

El Decreto-Ley 99 de 1987, "De las contravenciones personales" opera como norma marco en cuanto a la regulación de las contravenciones en nuestro ordenamiento jurídico. En su artículo 2, define que *constituirá contravención la infracción de las normas o disposiciones legales que carece de peligrosidad social por la escasa entidad de sus resultados.* Para un mejor desarrollo de las contravenciones, es vital, como ya hemos expresado, la regulación de la misma en una norma independiente, no obstante, vale la pena profundizar en las debilidades del Decreto- Ley 99, con la intención de contribuir a su perfeccionamiento mientras continúe vigente.

Un aspecto esencial para la configuración de cualquier institución jurídica, lo constituyen sin lugar a dudas sus principios, siendo el soporte de todo su desarrollo. El Decreto- Ley 99 no regula de manera expresa los principios y elementos rectores del régimen contravencional, a diferencia de lo que ocurre en el Derecho Comparado. No obstante, de su articulado se pueden inferir algunos de ellos como: recurribilidad por la posibilidad de impugnar la medida contravencional, la perseguibilidad dada esta por la potestad que poseen los organismos de exigir el cumplimiento de la medida, incluso ante la jurisdicción ordinaria como última y única posibilidad; también se aprecian los de legalidad, culpabilidad, tipicidad y sancionabilidad, los que se relacionan estrechamente. Ahora bien, dentro de estos elementos -que a su vez constituye un principio- se encuentra el de proporcionalidad con implicaciones negativas en su real concepción.

Este cuerpo legal, establece la multa como medida principal para las conductas tipificadas como contravenciones. Sin embargo, no establece un límite a la cuantía de la multa que debe imponer el órgano competente. Se deja al ámbito de la discrecionalidad el monto a pagar en relación a la conducta. Ello ha generado que en algunas ocasiones las multas superen el salario medio de una persona, por lo que lejos de ser una medida leve como reconoce la doctrina en materia contravencional, se causa una afectación considerable al patrimonio personal. En correspondencia, es innegable la violación que se produce al principio de proporcionalidad, alejándose de esta manera de la esencia de las contravenciones según sus elementos configurativos.

Siguiendo esta idea existen aspectos en los que se evidencia cierta ruptura entre lo regulado en norma y su posterior aplicación, específicamente en materia procedimental y los recursos previstos en la norma.

El artículo 32 establece que: *Transcurrido el plazo de sesenta días naturales contados a partir de la imposición de la multa o el concedido para el pago de los gastos ejecutados para cumplir*



*la obligación de hacer, sin que el obligado haya abonado estos importes, la oficina de cobros dispondrá el embargo de:*

- a) el sueldo, salario, pensión o cualquier otro ingreso periódico que perciba el obligado;*
- b) en caso de no existir ingreso periódico alguno, su cuenta bancaria;*
- c) de no existir los anteriores, cualquier bien mueble embargable de propiedad del obligado.*

*Cuando se trate de bienes muebles que integren la comunidad matrimonial de bienes, el embargo podrá disponerse en los casos de contravenciones cometidas por cualquiera de los cónyuges.*

Este precepto no está siendo del todo aplicable en la práctica jurídica, pues si bien la norma prevé los mecanismos para que se lleve a vía de hecho lo regulado, en la práctica no existen disposiciones normativas que lo complementen. Cuando transcurre el término previsto y no se ha hecho efectivo el pago de una multa, la oficina de Cobro y Control de estas está facultada para aplicar la mencionada vía. En consulta efectuada a expertos, identificamos que el dilema está precisamente en hacer efectivo este mecanismo. El acceso a la cuenta bancaria se hace imposible para el órgano antes mencionado, pues no tiene la manera de hacerla efectiva al no tener acceso a la cuenta bancaria del infractor, por ser un secreto bancario. El Banco de Ahorro no puede dar conocimiento de la existencia o no de dicha cuenta, salvo al tribunal competente para conocer de determinados asuntos.

En los centros laborales también se les niega la información del monto que ese trabajador recibe por concepto de salario, ni puede tener acceso a otras fuentes de consumo con que cuente el infractor, dejando sin validez la mencionada vía. Esto trae como consecuencia que luego de haber elaborado un expediente donde se recogen las notificaciones y requerimientos de pago hechos a la persona obligada a pagar la multa sin obtener su eficacia. Este órgano formula una denuncia contra el ciudadano que incumplió con la medida según prevé el artículo 38 del citado cuerpo legal ante Tribunal Municipal Popular por un delito de Incumplimiento de las obligaciones derivadas de la comisión de contravenciones, amparado en el artículo 170.1 del Código Penal Cubano. Cuando se llega a la instancia penal, el tribunal tiene la facultad de sustituir la sanción de privación de libertad por la de trabajo correccional con internamiento, según prevé el apartado 2 del citado artículo.

En la actualidad esa posibilidad no se está llevando a la práctica, se entiende que el acusado debe personarse voluntariamente a la institución donde va a cumplir la condena, - en este caso estamos hablando de un campamento-, sin embargo por lo general no se personan; razón por la cual solo se está aplicando la privativa de libertad de uno a seis meses<sup>19</sup>. Esta medida se aplica en correspondencia con la totalidad de multas impuestas y no por la cuantía de las mismas.

Otro de los flagelos que se presentan, está dado por la posibilidad que tiene el infractor de recurrir ante el órgano facultado mediante el recurso de apelación recogido en los artículos del

20 al 25 de la norma marco de las contravenciones personales. De acuerdo con lo regulado, el infractor cuenta con solo tres días hábiles para interponer su desacuerdo con la medida impuesta. Este plazo es corto dado el desconocimiento que generalmente posee la sociedad en materia contravencional, por lo que en ocasiones no conoce ni los términos ni ante quien dirigirse. Otra de las falencias que se encuentran está en el órgano al que ese ciudadano debe interponer el recurso, que, si bien la norma no lo estipula, en la práctica jurídica se conoce que es ante el superior jerárquico de quién impuso la medida. En este punto, saltan a la vista los siguientes inconvenientes: la estructura administrativa que establece la norma contravencional es la misma que la aplica a través de sus agentes, quien resuelve en segunda instancia continúa siendo la Administración, siendo juez y parte en el proceso generándose una fuerte carga de subjetividad, por otro lado contra lo dispuesto por esta autoridad no cabe recurso ni en lo administrativo ni en lo judicial, ¿qué sucede si el contraventor mantiene su insatisfacción? Al no prever la norma la posibilidad de la tutela judicial efectiva y carecer el sistema de un órgano imparcial que conozca de estos supuestos, solo le resta acudir a la Fiscalía. Este organismo a través del departamento de atención al ciudadano (PDC), confecciona un expediente para cada queja presentada y luego hace una revisión de la misma para evaluar la legalidad del procedimiento y así dar mayor seguridad jurídica al administrado. No obstante, se debe resaltar que la actuación de la Fiscalía no tiene fuerza vinculante, por lo que a nuestra consideración no constituye el mecanismo más efectivo. Como otra vía ulterior, el ciudadano insatisfecho acude a los Órganos Locales del Poder Popular en busca de un pronunciamiento con relación a su pretensión.

Siguiendo con el análisis de esta norma se puede apreciar en sus pronunciamientos el empleo del término sanción<sup>20</sup> cuando lo correcto es medida pues el primero está destinado solo para el delito que no es regulado en esta rama del derecho. También se tipifica en su articulado indistintamente al infractor como sancionado, terminología que consideramos incorrecta en esta institución.

Esta norma adolece del carácter preventivo que entraña al régimen contravencional, igualmente es totalmente omisa al tratamiento del principio de proporcionalidad que debe regir como premisa para lograr el equilibrio entre la naturaleza de la infracción y la medida a aplicar. Siendo así, resulta necesario apreciar la afectación que provoca la inobservancia de estos dos principios en la esfera de los derechos subjetivos de los administrados. Para ello utilizaremos dos regímenes contravencionales en específico: El Decreto Ley 315 sobre las infracciones personales de las regulaciones del trabajo por cuenta propia, y el Decreto 141 del Orden Interior.

Respetando el orden normativo de todo Ordenamiento Jurídico, haremos alusión al Decreto/ Ley 315. Comenzando con la supresión que esta norma ha hecho al carácter preventivo<sup>21</sup> de las contravenciones, dejando solo su aplicación a las infracciones menos graves.<sup>22</sup> Otro de los flagelos que muestra este decreto ley está dado por la cuantía de las multas a imponer para conductas que a nuestra consideración no deberían estar en el grado de muy graves, por

ejemplo: lo dispuesto en el Artículo 5-b, *ejercer una actividad de las autorizadas y no estar inscripto o no demostrarlo mediante la documentación que lo acredite como trabajador por cuenta propia*. A esta conducta le corresponde una multa de mil quinientos pesos en moneda nacional, totalmente elevada si consideramos el salario medio del administrado. De esta manera se viola el principio de proporcionalidad que es elemento identificativo de las contravenciones. Se debe considerar una transformación en este artículo o implementar para ello, además, la notificación preventiva como primera medida, y de seguir esta violación reprimir con una de mayor nivel.

Por su parte el Decreto 141 del Orden Interior del año 1988. En su artículo 1 estipula: *contraviene el orden público y demás medidas que en cada caso se señalan, el que: perturbe la tranquilidad de los vecinos, especialmente en horas de la noche, mediante el uso abusivo de aparatos electrónicos, o con ruidos molestos e innecesarios, 5 pesos*. Este artículo no prevé el carácter preventivo que se establece para este tipo de conductas, amén de que en la práctica se ejercite en sentido general. La contaminación sonora es un tema bastante discutido en diversos medios. Esa conducta no se reprime con la fuerza que debería dado el grado de perturbación que ocasiona en la sociedad, la que aboga por la eliminación de este tipo de acciones contrarias a la convivencia social. Ahora bien, con relación a la proporcionalidad, existen conductas que no gozan de una debida perseguibilidad por parte de los agentes del orden público. Ejemplo de ello lo constituye el artículo 2, el cual expresa que: *contraviene las normas de la seguridad colectiva, y se le impondrán la multa y demás medidas que en cada caso se señalan, el que: arroje a la calle o sitios públicos piedras, escombros, agua u otras sustancias u objetos que pudieran causar daños o molestias a las personas, 10 pesos y la obligación de recoger lo arrojado*. Teniendo en cuenta el bien que se protege el cual repercute en la protección, incluso de la salud colectiva debería se debería prestar mayor atención por parte del cuerpo de inspectores, incluso valorar la pertinencia de la cuantía de la multa a imponer. Todo ello a los efectos de lograr la realización eficaz del principio de proporcionalidad.

Por estas razones el Decreto Ley 99 de 1987 precisa de modificaciones urgentes que lo atemperen al nuevo contexto cubano, aunque lo que realmente demanda la realidad, a nuestra consideración, es la creación de una Ley que lo sustituya y que contenga aquellos elementos claves que dan sustancia a la institución. Así se alcanzaría una mejor organicidad y coherencia entre las disposiciones normativas y su ejecución en la práctica.

Partiendo de los análisis y argumentos expuestos precedentemente, tenemos a bien brindar algunas ideas que en principio sentarían pautas indiscutibles en el camino hacia el perfeccionamiento del régimen contravencional en Cuba.

- Incluir en el artículo 59 de la Constitución a las contravenciones como parte del Derecho Administrativo Sancionador, asegurando así el respaldo constitucional de ambas modalidades del *ius puniendi* del Estado: Derecho Penal y Derecho Administrativo Sancionador.

- Que se valore la pertinencia de la promulgación de una Ley marco que regule las particularidades del Régimen Contravencional, o se modifique el Decreto- Ley 99 sobre las contravenciones personales, a fin de atemperarlo al nuevo contexto, teniendo como premisa la debida observancia del principio de objetividad normativa, rector para el Derecho Administrativo.
- En cualquiera de los dos supuestos, la norma debe prever la regulación en su articulado de los principios rectores del Régimen Contravencional, así como sus elementos identificativos.
- Que se agote la vía de apremio, dándole facultad al órgano encargado de hacerla efectiva y de acceder a todo ingreso personal que tenga el sujeto infractor, posibilitando así economía procesal.
- Valorar la posibilidad de un órgano distinto a la Administración que pueda resolver frente a la decisión final de esta. Brindando mayor seguridad jurídica al administrado.
- Que se amplíe a toda conducta contravencional el carácter preventivo, característica distintiva de la institución.
- Que se estipule un límite en la cuantía de la multa para que cuando el órgano legislativo promulgue una norma, no se exceda en este aspecto, pues la medida debe estar en correspondencia con el nivel económico de la sociedad en la que opera la norma.

### **III. Conclusiones.**

**Primera:** En tal sentido la carencia de estudios teóricos en materia de Derecho Administrativo en nuestro país, ha traído como consecuencia debilidades en la sistemática normativa de los presupuestos básicos de determinadas instituciones, dentro de las que se incluye el Régimen Contravencional, como parte del Derecho Administrativo Sancionador. Siendo así no se evidencia en la legislación una distinción clara entre este, el delito y el delito paralelo, pues en algunas normativas se tratan indistintamente terminologías de unas en otras instituciones, creando confusión a la hora de su estudio y aplicación.

**Segunda:** Las contravenciones administrativas son reguladas en las constituciones de países de América Latina como reflejo del poder punitivo del Estado, como tendencia se regulan sus presupuestos básicos en los Códigos Penales, no obstante países como Argentina, Bolivia y Brasil la contemplan en una Ley independiente, siendo esta posición más viable a nuestra consideración.

**Tercera:** El Ordenamiento Jurídico Cubano actual carece de una norma marco que regule los principios por los cuales debe regirse la institución, igualmente la institución no goza de respaldo constitucional, presenta dispersión normativa y falta de armonía en su regulación jurídica, afectándose así el carácter sistémico del ordenamiento jurídico. Algunas infracciones administrativas no están en correspondencia con sus respectivas sanciones, violando de esta forma el principio de proporcionalidad. De ahí que constituya un imperativo proponer pautas

encaminadas al perfeccionamiento doctrinal y normativo de la institución a los efectos de atemperarla al contexto actual.

#### **IV. Referencias bibliográficas**

##### **Fuentes Doctrinales:**

- AGUILAR AVILÉS, D.: *El régimen contravencional cubano y su tratamiento en el devenir histórico*, en Contribuciones a las Ciencias Sociales, mayo 2010, [www.eumed.net/rev/cccss/08/daa6.htm](http://www.eumed.net/rev/cccss/08/daa6.htm)).
- ANTÚNEZ SÁNCHEZ, Francisco, El sistema contravencional visto desde la óptica del derecho sanitario en el ejercicio de la inspección estatal por el ministerio de salud pública como organismo de la administración pública de Cuba.
- ATIENZA, Manuel, "Sobre el control de la discrecionalidad administrativa. Comentarios a una polémica" en *Revista Española de Derecho Administrativo*, No. 085, Enero- Marzo, 1995, Civitas, Madrid.
- BARNES, Javier, "El principio de proporcionalidad, estudio preliminar", en *Cuadernos de Derecho Público*, No. 5, Septiembre- Diciembre, 1998.
- CAÑIZARES ABELEDO, Fernando Diego, en *Temas de Derecho Administrativo Cubano*, Tomo I, Ed. Félix Varela, La Habana, 2004.
- CRUCETA, Jose Alberto, "Análisis del principio de legalidad", en *Revista Estudios jurídicos, Volumen X, No. 1, Enero-Abril, 2001*.
- CASSAGNE, Juan Carlos, *Derecho Administrativo*, Tomo II, en 7<sup>ma</sup> edición, Abeledo- Perrot, Buenos Aires, 2002.
- CÉSPEDES MEDINA, Loraine, *Contravenciones Administrativas en Cuba: pasado presente y futuro*.
- Cordero Quinzacara, Eduardo, "El Derecho Administrativo Sancionador y su relación con el Derecho Penal", *Revista de Derecho Vol XXV - No 2 Diciembre de 2012*, p 131-157.
- ESPINOSA, Kenia, El control jurisdiccional de los actos administrativos derivados del ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración Pública,
- Espinoza Velásquez, Kenia Margarita, *El Derecho Administrativo Sancionador y el Derecho Penal: el problema de sus límites en el Ordenamiento Jurídico Cubano*. Tesis de maestría.
- FERNÁNDEZ BULTÉ, JULIO, *Teoría del Derecho*.
- GARCÍA NIETO, ALEJANDRO, "Algunas precisiones sobre el concepto de policía" en *Revista de Administración Pública*, No 81, Septiembre-Diciembre, 1976, Centro de Estudios Constitucionales. Madrid.
- GORDILLO, Agustín, *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo. II, Parte General, 8<sup>va</sup>, Ed. Fundación de Derecho Administrativo, Buenos Aires, 2003.
- GÓMEZ PÉREZ, Ángela, Tutela legal a las contravenciones y los delitos paralelos en Cuba, en <https://www.yumpu.com/>

- ILLERA SANTOS, María de Jesús, El Comportamiento Contravencional del Barranquillero y su actitud frente a las Normas Policivas. REVISTA DE DERECHO N° 24, Barranquilla, 2005 ISSN: 0121-8697.
- J. MAIER Julio B: El Derecho Contravencional como Derecho Administrativo Sancionatorio, disponible en [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx)
- LOPEZ ISAAC, Andrea, en <http://derechocontravencionalsalta.com/blogspot2011/04/concepto.html>.
- MATILLA CORREA, Andry, Panorama general del Derecho Administrativo en Cuba.
- Otto MAYER, Derecho Administrativo Alemán. Parte Especial, T. II
- QUIRÓS PÍREZ, Renén, Derecho Penal General, Tomo II
- QUIRÓS PÍREZ, Renén, Manual de Derecho Penal, Tomo I, Editorial Félix Varela, La Habana, 2005.

#### **Fuentes normativas:**

- Constitución de la República de Cuba del 24 de febrero de 1976.
- Decreto Ley Número 99, “De las Contravenciones Personales,” en Gaceta Oficial Extraordinaria de 25 de diciembre de 1987.
- Decreto Ley 315 sobre las infracciones personales de las regulaciones del trabajo por cuenta propia, en Gaceta Oficial No 3 Extraordinaria de 15 de enero de 2014.
- Decreto Número 141, “Contravenciones del Orden Interior”, de 1988.

---

<sup>1</sup> ANTÚÑEZ SÁNCHEZ, FRANCISCO, “El sistema contravencional visto desde la óptica del derecho sanitario en el ejercicio de la inspección estatal por el ministerio de salud pública como organismo de la administración pública de Cuba”.

<sup>2</sup> En tal sentido se entiende como Derecho de Policía, la regulación Jurídica de la actividad del Estado con vistas a defender, por los medios del poder de autoridad, el buen orden de la cosa pública contra las perturbaciones que las existencias individuales puedan producirle. Vid. Otto MAYER, *Derecho Administrativo Alemán. Parte Especial*, T. II, p. 316.

<sup>3</sup> LOPEZ ISAAC, Andrea en <http://derechocontravencionalsalta.com/blogspot2011/04/concepto.html>.

<sup>4</sup> Espinoza Velásquez, Kenia Margarita, tesis presentada en opción al título académico de máster en derecho constitucional y administrativo, El Derecho Administrativo Sancionador y el Derecho Penal: el problema de sus límites en el Ordenamiento Jurídico cubano.

<sup>5</sup> Juan Carlos Cassagne, *Derecho Administrativo*. Tomo I, pág. 190.

<sup>6</sup> Vid. Para más detalles en relación a las teorías sobre el concepto de delito las que giran en torno a la acción y la omisión, QUIRÓS PÍREZ, Renén, *Derecho Penal General*, Tomo II, pág. 110.

<sup>7</sup> Pascual Campos José Manuel. (2016, Marzo7). *Conceptos de delito en el derecho mexicano*. disponible en <https://www.gestiopolis.com/conceptos-delito-derecho-mexicano/>

<sup>8</sup> QUIRÓS PÍREZ, Renén, *Derecho Penal General*, Tomo II, pág. 150.

<sup>9</sup> Cfr. Colectivo de autores, *Temas de Derecho Administrativo cubano*, Tomo II, pág. 545, ESPINOSA VELÁZQUEZ, Kenia Margarita El Derecho Administrativo Sancionador y el Derecho Penal: el problema de sus límites en el Ordenamiento Jurídico Cubano, pág. 56.

<sup>10</sup> QUIRÓS PÍREZ, Renén. *Manual de Derecho Penal*, pág. 98.

<sup>11</sup> FERNÁNDEZ PAZ, Juan Antonio, Las Contravenciones, en Revista Jurídica No 26 de 1990. Pág. 11 Departamento de divulgación del Ministerio de Justicia de la República de Cuba.

<sup>12</sup> J MAIER, Julio B, El Derecho Contravencional como Derecho Administrativo Sancionatorio, [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx).

<sup>13</sup> J. Maier Julio B: El Derecho Contravencional como Derecho Administrativo Sancionatorio, disponible en [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx); Illera Santos, María de Jesús : El Comportamiento Contravencional del Barranquillero y su actitud frente a las normas policivas; TORRES RICO, Remberto, “Delitos y Contravenciones como factores de criminalidad y de perturbación de la convivencia social” Revista Criminalidad, Policía Nacional. DIJIN. CASSAGNE, JUAN CARLOS, *Derecho Administrativo tomo II*; MARÍA HERNÁNDEZ Antonio, *Derecho Municipal. Parte general*.

<sup>14</sup> ESPINOSA MARTÍNEZ, Kenia: El Derecho Administrativo Sancionador: su perspectiva en la realidad cubana actual; ANTÚÑEZ SÁNCHEZ FRANCISCO: El sistema contravencional visto desde la óptica del derecho sanitario en el ejercicio de la inspección estatal por el ministerio de salud pública como organismo de la administración pública de Cuba; GÓMEZ

---

PÉREZ Ángela, Tutela legal a las contravenciones y los delitos paralelos en Cuba; AGUILAR AVILÉS, Daguer, *El Régimen Contravencional Cubano y su tratamiento en el Devenir Histórico*.

<sup>15</sup> FERNÁNDEZ BULTÉ, Julio, Teoría del Derecho.

<sup>16</sup> Vid. *Supra*, epígrafe 1.3 Tratamiento Jurídico de las contravenciones administrativas en países afines a nuestro sistema.

<sup>17</sup> El artículo 58.- *La libertad e inviolabilidad de su persona están garantizadas a todos los que residen en el territorio nacional. Nadie puede ser detenido sino en los casos, en la forma y con las garantías que prescriben las leyes.*

<sup>18</sup> Se pudieran citar v. gr. Decreto Ley 99 de 1987 que regula las contravenciones personales. Decreto 141 de 1988 sobre las contravenciones del Orden Interior.

Decreto/ Ley 315 Sobre las infracciones personales de las regulaciones del trabajo por cuenta propia.

Decreto 217 de 22 de abril de 1997 Regulaciones Migratorias Internas para la Ciudad de La Habana y sus contravenciones.

Decreto Ley No 200 de 1999 de las contravenciones en materia de medio ambiente.

Decreto 55: Reglamento para la ejecución de la ley 2 de los monumentos nacionales y locales.

Decreto 179 sobre la conservación de los suelos.

<sup>19</sup> Vid. Artículo 170.1, Ley 62 Código Penal

<sup>20</sup> Vid artículos 20; 34; 9 y 12 del Decreto Ley 99 del 25 de diciembre de 1987 sobre las Contravenciones Personales.

<sup>21</sup> Vid artículo 2-a del decreto Ley 315 sobre las infracciones personales de las regulaciones del trabajo por cuenta propia, disponible en Gaceta Oficial No3, <http://www.gacetaoficial.cu>.

<sup>22</sup> Vid artículo 7-a de ob. cit.