



Abril 2010

LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, UN BREVE ANÁLISIS DESDE LA PERSPECTIVA CONSTITUCIONAL CUBANA ACTUAL

*Kenia M. Espinosa Velázquez

Para citar este artículo puede utilizar el siguiente formato:

Espinosa Velázquez, K.M.: *La potestad sancionadora de la Administración Pública, un breve análisis desde la perspectiva constitucional cubana actual*, en *Contribuciones a las Ciencias Sociales*, abril 2010. www.eumed.net/rev/cccss/08/kmev.htm

Cuando se analiza al Estado en su dimensión más genérica, atendiendo a su esencia, naturaleza, conceptualización, origen y evolución histórica; y se logran combinar adecuadamente cada uno de estos elementos, hasta el punto de lograr establecer una línea de contenidos perfectamente interrelacionados, es perceptible como el mismo en su conformación, ha discurrido por diferentes momentos, teniendo en cuenta los disímiles contextos históricos por los que se ha visto influenciado. En correspondencia con cada uno de ellos, es posible encontrar tipologías de Estado divergentes. Se hace alusión así a los tipos de Estado Esclavista, Feudal, Burgués -por solo citar algunos-, cada uno de los cuales, en dependencia del nivel de desarrollo alcanzado, puede encontrarse manifestado en variedad de formas.

El Estado Burgués, según señala FERNÁNDEZ BULTÉ, constituye uno de los tipos de Estado que ha gozado de una gradación de matices y formas de expresión¹, coincidentes en su generalidad con las diferentes etapas a través de las cuales se ilustra su paulatino

*Profesora de Derecho Administrativo del Departamento de Derecho de la Universidad de Las Tunas.

¹ FERNÁNDEZ BULTÉ, Julio, *Teoría del Estado y el Derecho. Primera Parte*. Editorial Félix Varela. La Habana, 2004.p. 132.

desarrollo². Si se realiza un estudio detallado de cada una de ellas, nos encontramos con que además de las tipologías de Estado anteriormente señaladas, existen otras -enmarcadas en esta oportunidad dentro del propio contexto del Estado Burgués- de similar significación. No obstante, dentro de ellas resalta por su trascendencia, la que responde a la denominación de Estado de Derecho, desglosada a su vez en tres importantes modelos: el Estado Liberal, Social y Democrático de Derecho.

Como forma de Estado que supone “la limitación del poder del Estado por el Derecho, la regulación y control por ley de los poderes y actividades estatales”³, el Estado de Derecho, es resultante sin más, de todo un proceso de enfrentamiento a la arbitrariedad característica del antiguo régimen absolutista, que posee como esencial propósito la defensa de la libertad de los ciudadanos frente al poder del Estado y que encuentra, en la Revolución Francesa del año 1789, el precedente histórico que le sirve de cauce para su consolidación⁴.

Entre los elementos que permiten caracterizar a dicho Estado y que se deducen de las ideas anteriormente expuestas, se sitúan: el imperio de la ley, entendiendo la ley como emanación de la voluntad general; orientación de la ley a la defensa de los derechos y libertades fundamentales; la división de poderes -legislativo, ejecutivo y judicial- y legalidad de la actividad administrativa⁶. Cada uno de estos elementos,

² Etapas que según establece Julio FERNÁNDEZ BULTÉ se resumen de la siguiente manera: Una primera etapa que va desde la formación del Estado burgués o mejor estados burgueses en los siglos XVII y XVIII y 1871 con la Comuna de París. Una segunda etapa que se extiende entre la derrota de la Comuna en 1871 y el triunfo de la Revolución Socialista de Octubre. Una etapa que se yuxtapone un poco con la anterior, y alcanza desde los inicios del siglo XIX hasta la crisis del 29 y que se corresponde con el estado liberal. Una etapa propia del Estado de bienestar, que se corresponde con los años de la postguerra y más exactamente con los años posteriores a la crisis del 29 y se extiende con uno u otro matiz hasta los años anteriores a la Segunda Guerra Mundial. La etapa del o los Estados fascistas que desencadenan la segunda guerra mundial. La etapa del Estado en los años de la confrontación pacífica con el socialismo y la llamada guerra fría. La etapa del Estado Burgués después del derrumbe del campo socialista y el imperio del neoliberalismo. Vid: FERNÁNDEZ BULTÉ, Julio, *Teoría del Estado y el Derecho. Primera Parte*. Editorial Félix Varela. La Habana, 2004.p. 142-143.

³ DE LUCAS, Javier [et.al], Introducción a la Teoría del Derecho, Editorial: Félix Varela, La Habana, p.92.

⁴ En relación con el surgimiento del Estado de Derecho FERNÁNDEZ BULTÉ deja establecido: “Parece fuera de discusión que la noción de Estado de Derecho aparece explicitada, nombrada como tal, por primera vez, en la Alemania de la formación del primer Reich. Sin embargo, el contenido político jurídico del concepto tenía una tradicional elaboración teórica, y agregaría que incluso práctica, que se remonta, según unos, a las concepciones anglosajonas de la *Rule of Law*, pero sin dudas con más exactitud se encuentra en la esencia del pensamiento radical y progresista de los hombres de la Ilustración, muy especialmente en su constelación ideológica, sobre el principio constitucional, el poder constituyente, la soberanía nacional o popular y la subordinación de la sociedad a un orden jurídico que tiene en su cúspide a las normas constitucionales, y para una vertiente que tendremos oportunidad de explicar de inmediato, el freno a la autocracia que supone la estructuración equilibrada del Estado según los principios de la tripartición de poderes”. Julio FERNÁNDEZ BULTÉ. *Filosofía del Derecho*. Editorial Félix Varela, La Habana 2005. p. 300-301.

⁵ Así, en su origen, el principio de la división de poderes pretende evitar la concentración de los mismos en manos sobre todo del titular del ejecutivo. Al estar separados los tres poderes y actuar independientemente, equilibran sus fuerzas y se limitan entre sí. Ello redonda en beneficio de la libertad de los ciudadanos y del respeto de sus derechos. Vid. DE LUCAS, Javier [et.al], Introducción a la Teoría del Derecho, Editorial: Félix Varela, La Habana, p.96.

⁶ *Ibidem*. p. 93

En relación a los rasgos distintivos del Estado de Derecho de manera similar se pronuncian SANTAOLALLA LÓPEZ y DE ESTEBAN. Vid. Fernando SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho Constitucional*, Editorial Dykinson S.L. Madrid 2004, p. 80 y ss. Jorge DE ESTEBAN, *Tratado de Derecho Constitucional*.

independientemente del modo en que se encuentren deslindados, delimitan la nota distintiva del Estado que en cuestión se analiza, la cual radica esencialmente, en la sujeción de la organización política de la sociedad –como en algún momento de manera muy sintética fuese definido el Estado- al Derecho, en su más amplio espectro. Nota que no solo posibilita su identificación, sino además su diferenciación, respecto a los demás tipos de Estado que de acuerdo a la Historia, la Filosofía y la Teoría del Estado y el Derecho hoy se conocen.

En este sentido, la doctrina del Estado de Derecho exige que el principio que inspire toda acción estatal consista en la subordinación de todo poder al derecho. Pero esta subordinación sólo es posible gracias al proceso histórico de «constitucionalización» de las normas limitantes del poder político. Por ello, el llamado «constitucionalismo» moderno⁷ es inseparable de los fundamentos ético-políticos del Estado de Derecho⁸.

Al consistir el constitucionalismo⁹, según señala SÁNCHEZ VIAMONTE “en el ordenamiento de una sociedad política mediante una constitución escrita, cuya supremacía significa la subordinación a sus disposiciones de todos los actos emanados de los poderes constituidos que forman el gobierno ordinario”¹⁰; resulta imposible ignorar, cuanta importancia posee el proceso de producción constitucional para una conformación más sólida del Estado de Derecho¹¹ –al cual se encuentra ligado indisolublemente-, sobre todo cuando la Constitución se erige como norma limitativa suprema del poder estatal.

Tomo I. Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho Universidad Complutense de Madrid. Madrid. [s.a].p. 194.

⁷ Al referirse a este proceso histórico Eduardo JORGE PRATS establece: “Se habla de constitucionalismo moderno para designar al movimiento político, social y cultural que, (...) a partir de mediados del siglo XVIII, cuestiona en los planos político, filosófico y jurídico los esquemas tradicionales de dominio público sugiriendo, al mismo tiempo, la invención de una nueva forma de ordenación y fundamentación del poder político. Este constitucionalismo se opone al constitucionalismo antiguo, esto es, al conjunto de principios escritos o consuetudinarios que sirven de base a la existencia de derechos estamentales concedidos por el monarca y limitadores de ese poder. Estos principios habían sedimentado desde finales de la edad media hasta el siglo XVIII”. JORGE PRATS, Eduardo, *Derecho Constitucional, Volumen I*. 2da edición, Gaceta Judicial. República Dominicana, 2005. p.5.

⁸ RODRÍGUEZ ZEPEDA, Jesús; Estado de Derecho y Democracia. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. No. 12. Instituto Federal Electoral. [s.n][s.a].

⁹ La historia del constitucionalismo es también, también, la historia de las limitaciones al poder público, y tales limitaciones, para ser efectivas y lograr la eficacia indispensable a los fines de su institución, requieren ser arquitecturadas en una forma sistema de gobierno que organice y reglamente todas las manifestaciones de la autoridad. Por eso, (...), la historia del constitucionalismo es la historia de la república democrática, con la cual se identifica el Estado de Derecho. Tomado de: SÁNCHEZ VIAMONTE, Carlos, *El constitucionalismo. Sus problemas*. Editorial Bibliografía argentina. Buenos Aires, Argentina. [s.n] p. 21..

¹⁰ SÁNCHEZ VIAMONTE, Carlos, *El constitucionalismo. Sus problemas*. Editorial Bibliografía argentina. Buenos Aires, Argentina. [s.n] p. 15.

Respecto a la terminología Constitución¹², GARCÍA PELAYO deja sentada la idea de que se concibe a la misma “(...) como un complejo normativo establecido de una sola vez y en el que de una manera total, exhaustiva y sistemática se establecen las funciones fundamentales del Estado y se regulan los órganos, el ámbito de sus competencias y las relaciones entre ellos”. A lo que con posterioridad añade: “La Constitución es, pues, un sistema de normas. No representa una suma o resultante de decisiones parciales tomadas según van surgiendo los acontecimientos o presentándose las situaciones, sino que parte de la creencia en la posibilidad de establecer de una sola vez para siempre y de manera general un esquema de organización en el que se encierre la vida total del Estado y en el que subsuman todos los casos particulares posibles”¹³.

Se aprecia aquí un doble carácter de la Constitución, bien como referente jurídico-formal, y como referente político e ideológico. En tanto se erige, no solo como normativa suprema a la cual quedan supeditados en su estructuración, funcionamiento y actuar cotidiano el Estado y la sociedad de conjunto, sino que se convierte en norma marco a partir de la cual deberá configurarse debidamente, el ordenamiento jurídico a regir en una sociedad determinada¹⁴.

Sin embargo, la Constitución es algo más que un texto dotado de un valor normativo supremo sobre el cual se fundamenta el ordenamiento jurídico de un Estado y a partir del cual se regula el funcionamiento de las instituciones políticas y los derechos de los

¹² Según establece ÁLVAREZ CONDE “Etimológicamente, el concepto de constitución es de origen latino, significando el establecimiento de algo definitivo (...) el constitucionalismo, como movimiento ideológico y político, aparece ligado a los procesos revolucionarios liberales y tiene su plasmación más explícita y contundente en el artículo 16 de la Declaración de los Derechos del hombre y del ciudadano de 1789: “Toda sociedad en que no esté asegurada la garantía de los derechos ni determinada la separación de poderes carece de Constitución”. Sobre esta misma idea, pero refiriéndose en esta oportunidad, a los diferentes momentos que marcan el proceso de creación normativa constitucional, deja sentada la idea de que en la antigüedad clásica predomina la idea de Constitución en sentido material. Constitución como técnica de limitación del poder, instrumento eficaz para organizar la comunidad política, como elemento del Estado. Ya en la Edad Media, lo predominante es concebir a la Constitución como “Ley Fundamental” y cuya finalidad se centra en organizar el ejercicio del poder político. Con el advenimiento del movimiento liberal, el propósito que se persigue con el establecimiento del cuerpo normativo constitucional se dirige esencialmente a asegurar la libertad del ciudadano frente al poder político a través de dos principios o técnicas sumamente conocidos: el respeto a los derechos del ciudadano, y a la consagración de la separación de poderes. ÁLVAREZ CONDE, Enrique. *Curso de Derecho Constitucional*. Volumen I. Editorial Tecnos. 1992. Madrid. p. 138-139.

¹³ PÉREZ ROYO, Javier, *Curso de Derecho Constitucional*, 4ta edición. Editorial Marcial Pons, 1997.p. 90-91.

¹⁴ Sobre este mismo planteamiento LÓPEZ GARRIDO, MASSÓ GARROTE y PEGORARO establecen: “La Constitución fue concebida como un documento político que se limita a organizar el funcionamiento de los poderes del Estado, sus mutuas relaciones y las limitaciones resultantes de las mismas, y como un documento jurídico que se conforma como norma básica del ordenamiento jurídico estatal, y que es no solo obligatoria para los poderes públicos, sino también determinante de las relaciones entre aquellos y los particulares, en la medida en que la Constitución se configura como auténtico y supremo derecho del Estado (...)”. LÓPEZ GARRIDO, Diego; MASSÓ GARROTE, Marcos y PEGORARO, Lucio, *Nuevo Derecho Constitucional Comparado*. [s.n][s.a].p.52.

sobre este particular ÁLVAREZ CONDE señala: “Y es que si bien la Constitución no puede ser considerada como un programa político, sino como un marco jurídico normativo, también hay que proclamar su dimensión axiológica, en el sentido que no es una norma neutra, sino que responde a una determinada concepción valorativa, que debe permitir la adaptación de la Constitución, a las nuevas realidades emergentes, pues dicho sistema de valores (...) son los fundamentos materiales del ordenamiento jurídico (...) cuya observancia requiere una interpretación finalista de la norma fundamental”. ÁLVAREZ CONDE, Enrique, *Curso de Derecho Constitucional*. Volumen I. Editorial Tecnos. Madrid. 1992.p. 142 y ss.

ciudadanos (...) no es solo un texto jurídico o código normativo sino asimismo expresión de un nivel de desarrollo cultural, instrumento de auto manifestación cultural popular, reflejo de su legado histórico y fundamento de sus esperanzas¹⁵. Ello se explica teniendo en cuenta el valor axiológico que la misma posee –pues como norma jurídica es contentiva de determinados principios y valores- y de las causas y condiciones que han dado lugar a su establecimiento.

Cuando se analiza el caso Cuba y se profundiza en su historia, se aprecia que la Constitución cubana no surge en modo alguno ante la necesidad de limitar al poder del Estado –una de las razones mediante la cual plantea la doctrina, se llega al establecimiento de un cuerpo constitucional- sino que es el resultado de conquistas alcanzadas, devenidas de todo un proceso de lucha emprendida por el pueblo cubano y que inicia con la Guerra de los Diez años en 1868. Desde ese entonces hasta la actualidad, la historia constitucional cubana se caracteriza por la creación de diferentes constituciones, cada una de las cuales, a su forma, muestra los momentos más cruciales por los que transitó nuestra sociedad bajo regímenes políticos divergentes. Así se encuentran las Constituciones mambisas – Guaímaro, Baraguá, Jimaguayú y la Yaya-, la Constitución provisional de Santiago de Cuba o de Leonardo Word de 1898, la Constitución de 1901, la Constitución de 1940 y finalmente la que rige en la actualidad, la Constitución Socialista de 1976 –la cual estaría precedida hasta su establecimiento, por la Ley Fundamental del año 1959-.

A pesar de las reformas de que sido objeto y de las más de tres décadas de su existencia, la Constitución cubana de 1976 continúa siendo un texto contentivo del legado de generaciones ya pasadas, que sin obstaculizar las aspiraciones de las presentes, posee un inigualable valor, que se deduce del contenido de sus postulados.

Si hacemos coincidir tal consideración, con el tema centro de atención nuestra en las líneas que prosiguen –la potestad sancionadora de la Administración Pública- y se hace un análisis de los preceptos legales que guardan relación con la misma, no cabe la menor duda, de que resulta imposible encontrar un respaldo constitucional para esta institución jurídica-administrativa en la actualidad. Ello se explica teniendo en cuenta que las razones e intereses que en algún momento motivaron a la confección de un precepto enfocado al poder sancionador del Estado dentro de la Constitución –ya en el ámbito penal o administrativo-, difieren de las actuales, precisamente porque responden a contextos históricos diferentes.

De la lectura del artículo 59 de la Constitución cubana, en el cual se establece: “Nadie puede ser encausado ni condenado sino por tribunal competente en virtud de leyes anteriores al delito y con las formalidades y garantías que éstas establecen”¹⁶; se constata como el legislador, al referirse al poder punitivo del Estado, se circunscribe en todos los sentidos, sólo al ámbito penal¹⁷. No solo porque hace alusión de manera exclusiva al delito, sino porque reconoce como único ente facultado para sancionar por

¹⁵ ASENSI SABATER, José, *Constitucionalismo y Derecho Constitucional –materiales para una introducción-*. Editorial Tirant lo Blanch. [s.n] p. 14.

¹⁶ Vid. Constitución de la República de Cuba, Capítulo VII *Derechos, Deberes y Garantías fundamentales*, artículo 59. Editorial Pueblo y Educación, 1992. p. 27.

¹⁷ En este mismo sentido el artículo 120 del propio cuerpo legal establece: “La función de impartir justicia dimana del pueblo y es ejercida a nombre de este por el Tribunal supremo y los demás tribunales que la ley instituye”. Vid. Constitución de la República de Cuba, Capítulo VII *Derechos, Deberes y Garantías fundamentales*, artículo 120. Editorial Pueblo y Educación, 1992. p. 54.

su comisión, a los tribunales de justicia, previa observancia de las normas legales en que el mismo se encuentre contenida – el Código Penal, la Ley de Procedimiento Penal-únicas para esta materia.

En los comentarios que de la Constitución Socialista realizara VEGA VEGA, específicamente en lo concerniente al contenido de este articulado, este autor sostiene: “Este artículo completa las garantías constitucionales de la justicia penal a que nos referimos en los comentarios al artículo anterior; es decir, el famoso *nullum crime nulla poena sine previa lege penale* (no hay delito ni pena sin una previa ley penal), así como el *nemo iudex sine lege* (nadie puede ser sancionado sino por juez o tribunal competente) y el *nemo damnatur nisi per lege iudicium* (la ley penal solo puede aplicarse por medio de un procedimiento y con las formalidades y garantías que la ley establece)”¹⁸. Ello permite sostener la idea planteada con anterioridad, y es que este precepto va dirigido al reconocimiento del poder sancionador del Estado, pero desde una perspectiva penal y hasta la actualidad así se ha mantenido.

Insistimos en tal apreciación, pues resulta un poco incongruente con nuestra realidad actual y sobre todo, con otras normativas existentes -de las que bien se advierte el poder sancionador del estado no ya en el ámbito penal, sino en el administrativo-, lo establecido en el precepto legal analizado. En él se enmarca la facultad punitiva del Estado en el primero de estos dos ámbitos, pero no se pronuncia de ninguna manera sobre el poder sancionador, que a través de Leyes, Decretos y Decretos Leyes -reguladoras de determinadas infracciones administrativas- se reconoce a autoridades diferentes a los tribunales. Como tales podemos citar:

_ Decreto-Ley 99 de 1987 sobre Contravenciones Personales.

_Decreto 141 de 1988 sobre Contravenciones de las regulaciones del Orden Interior.

_Decreto 169 de 1992 sobre Contravenciones de las regulaciones Sanidad Vegetal.

_Decreto 179 de 1993 sobre Contravenciones de las regulaciones sobre la protección, uso y conservación de los suelos.

_Decreto 199 de 1995 Contravenciones de las regulaciones para la protección y el uso racional de los recursos hidráulicos.

_Decreto Ley 164 de 1996 Reglamento de pesca, protección sanitaria de las especies acuáticas. Infracciones del régimen de pesca y sus sanciones.

_Decreto 260 de 1998 sobre Contravenciones personales de las regulaciones del Servicio Eléctrico.

_Decreto 268 de 1999 Contravenciones de las regulaciones forestales.

_Decreto Ley 267 de 1999 sobre Contravenciones de las regulaciones establecidas sobre normalización y calidad

¹⁸ ÁLVAREZ TABÍO, Fernando, *Comentarios a la Constitución Socialista*. Editorial Pueblo y Educación. La Habana. 1988. p. 216.

_Ley 60 de la responsabilidad administrativa por infracciones de las regulaciones del tránsito de vehículos no constitutivas de delito¹⁹.

No es comprensible por tanto, que si legalmente mediante Leyes, Decretos y Decretos-Leyes le son atribuidos a órganos no judiciales facultades sancionadoras ante determinadas infracciones, nuestra Constitución no haga siquiera una somera alusión a ese particular y reconozca por consiguiente el poder sancionador de la Administración Pública. Nos encontramos entonces ante una problemática que despierta muchos cuestionamientos, dado no solo por violaciones a garantías establecidas constitucionalmente, sino porque se ha descuidado y hasta olvidado el carácter jerárquico que dentro del ordenamiento jurídico la misma posee, cuestión esta que ha sido objeto de continuo tratamiento por quienes han dedicado su atención al Derecho Constitucional – específicamente a la Constitución como norma suprema- y que amerita en lo posible ser resuelta.

Del estudio de las constituciones de algunos países del área latinoamericana y europea, pudimos apreciar como sin reconocer explícitamente el poder sancionador de las Administraciones Públicas, algunas ellas no se pronuncian exclusivamente sobre el poder sancionador del Estado en el ámbito penal ante la comisión de delitos, sino que además lo extiende hacia otros comportamientos punibles, las faltas e infracciones administrativas²⁰. Este constituiría nuestro primer propósito, lograr que nuestra norma

¹⁹ Es válido aclarar que estos son solo algunos cuerpos normativos que nos permiten ilustrar la existencia de una potestad sancionadora de la Administración Pública en nuestro país.

²⁰ A continuación relacionamos con sus contenidos, los preceptos de algunas de las constituciones latinoamericanas o europeas en las que tanto delitos como infracciones administrativas se regulan:

El artículo 76 en sus apartados tercero y sexto, de la Constitución ecuatoriana del 2008, que se integra dentro de los preceptos conformadores del capítulo 8, denominado Derechos de protección y se ubica al propio tiempo dentro del título segundo de la misma, establece: “En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas:

“Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción penal, administrativa o de otra naturaleza; ni se le aplicará una sanción no prevista por la Constitución o la ley. Sólo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento”.

“La ley establecerá la debida proporcionalidad entre las infracciones y las sanciones penales, administrativas o de otra naturaleza”. *Constitución de Ecuador*. p 53.

De manera similar a la anterior, la Constitución de Andorra en el apartado cuarto de su artículo 9 regula: “Nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa”.

Así también encontramos la Constitución española, la cual en el apartado primero de su artículo 25 deja establecido: “Nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento”. De manera similar a como lo hacen las demás constituciones, pero en este caso con un enfoque más genérico, en el título tercero denominado Derechos y Deberes Individuales y Sociales, particularmente, en el capítulo primero sobre Garantías Fundamentales, la Constitución de Panamá en sus artículos 21 y 32 respectivamente sostiene: “Nadie puede ser privado de su libertad, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente, expedido de acuerdo con las formalidades legales y por motivo previamente definido en la Ley”. “Nadie será juzgado sino por autoridad competente y conforme a los trámites legales, ni más de una vez por la misma causa penal, política o disciplinaria”.

constitucional acoja en su articulado 59, junto al delito, a las infracciones administrativas, mucho más si existen disposiciones legales –como se dejó establecido– que facultan a determinadas autoridades a sancionar por su comisión.

Pero resulta válido preguntarse, ¿cómo existen disposiciones legales que contienen en sus contenidos cuestiones sobre las que de ninguna manera la constitución se pronuncia, y que de alguna manera pudieran resultar contradictorias a su contenido?; ¿cómo, si se trata incluso de normas legales de menor jerarquía que la constitucional?; ¿es que acaso estamos quebrantando el lugar que como norma suprema, le corresponde dentro de nuestro ordenamiento jurídico? No es que seamos partidarios de criterio de que la Constitución deba contener en sí misma todo cuanto acontece en la sociedad, pero al menos debe dejar un margen para que otras normas desarrollen aquellos aspectos que formen parte de su contenido, o permita que estas regulen aquellas cuestiones sobre las cuales por su esencia, no se puede pronunciar.

Tal problemática parte de la ruptura entre dos aspectos que deben estar ligados indisolublemente –el valor formal y material de la Constitución– que de no ser así, repercute negativamente en la estructura jerárquica del sistema de fuentes del Derecho, o sea, conduce a que la Constitución pierda la categoría de disposición normativa de carácter superior. De cada uno de ellos dependerá el nivel de validez de la norma. El formal, pues en virtud de él la validez de la norma depende del seguimiento de los procesos de creación normativa establecidos en la norma superior y de la competencia del órgano emisor de la misma; y el material, debido a que el contenido de la norma inferior tiene que adecuarse al contenido de la norma a la cual se encuentra jerárquicamente subordinada, y así sucesivamente, pero en todo caso debe ser conforme a la norma suprema²¹.

²¹ HUERTA OCHOA, Carla, *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*. 2da edición. Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, alojada en ISBN: 968-476-398-0. p.65.

Sobre esta misma idea se pronuncia ASENSI SABATER al sostener: “La Constitución, pues, como señalara Kelsen, establece las reglas mediante las cuales se producen los diferentes actos normativos, determinando bien directamente, bien mediante delegación, los sujetos u órganos que tienen encomendada tal tarea (...), además, la norma constitucional determina la competencia de los órganos que han de aplicar la Constitución (...) y el ordenamiento jurídico, de suerte tal que éstos, no solo están llamados a controlar que la producción normativa se realice por los órganos adecuados y con respecto a los pronunciamientos (...) sino también de que el contenido de dichas normas o actos normativos no sean contrarios al contenido material de la Constitución”.

Con anterioridad a esta idea también refiere: “Las normas constitucionales han experimentado además una suerte de desdoblamiento (...) al ser normas revestidas de un valor supremo, funcionan como parámetro de validez del resto del ordenamiento, de tal modo que las normas de cualquier naturaleza que las transgredan resultarán nulas (...). La Constitución contiene las normas que directa o indirectamente determinan el proceso de producción científica. Se puede afirmar de este modo que la Constitución no solo está formada por un conjunto de normas, sino que es el sector normativo que permite articular formal y materialmente el conjunto del sistema jurídico”. Vid. ASENSI SABATER, José, *Constitucionalismo y Derecho Constitucional –materiales para una introducción–*. Editorial Tirant lo Blanch. Madrid [s.n].p.77, 82.

Es esto lo que a sucedido en nuestro contexto legal, la ruptura entre ambos valores de la Constitución –formal y material-. Se ha procedido a la creación de normas legales – como estas referidas a las infracciones administrativas- que no encuentran en la Constitución, respecto a sus contenidos, un resguardo jurídico y atentando contra su carácter jerárquico y sentando las bases para el establecimiento de un estado de inseguridad jurídica, entre los ciudadanos que se convierten en destinatarios de las mismas. Pues así concebidas, no solo vulneran algunos de sus derechos, sino además garantías que le son reconocidas constitucionalmente y que escapan de ser salvadas a través de la más genuina interpretación.

La supremacía de la Constitución sobre el resto del ordenamiento jurídico es lo que asegura la unidad en el funcionamiento de dicho ordenamiento y la plena vigencia del Estado de Derecho a partir del respeto a la Ley Fundamental de cada país. Ella apuntala para los hombres un cierto margen de seguridad porque saben que ninguna ley o acto debe restringir la serie de derechos que la Constitución otorga²². Pero rompe con tal añoranza, cuando otras normas vienen a usurpar su supremacía.

Insistimos por tanto en la idea de que sean revisados los contenidos constitucionales en aras de lograr una plena correspondencia entre las normas de rango inferior y superior – nos centramos en este caso en la Constitución-, en lo que a potestad administrativa sancionadora se refiere. Pues aún cuando no contamos, al menos por el momento, con un precepto constitucional en el que esté refrendado el poder sancionador de la Administración Pública, lo que posibilitaría -al menos en este sentido- sentar las Bases Constitucionales del Derecho Administrativo Sancionador en Cuba, deducible no solo de la pluralidad de disposiciones legales que en materia contravencional existen, ni tampoco un articulado, en el que se incluyen las faltas e infracciones administrativas como figuras sobre las cuales pudiera recaer el poder punitivo estatal, resulta conveniente preservar la unidad interna y externa de nuestro ordenamiento jurídico, posible a través de la defensa de nuestra Constitución.

Como proceso que se caracteriza por su complejidad, la defensa de la Constitución está integrada por todos aquellos instrumentos jurídicos y procesales que se han establecido tanto para conservar la normativa constitucional como para prevenir su violación, reprimir su desconocimiento, y lo que es más importante, lograr el desarrollo y la evolución de las propias disposiciones constitucionales en un doble sentido: desde el punto de vista de la Constitución formal lograr su paulatina adaptación a los cambios de la realidad político- social, y desde el ángulo de la Constitución material, su transformación de acuerdo con las normas programáticas de la propia Carta Fundamental. Por este motivo nos atrevemos a sostener que una verdadera defensa constitucional es la que puede lograr la aproximación entre estos dos sectores, que en ocasiones pueden encontrarse muy distanciados: la Constitución formal y la Constitución material (...). La defensa constitucional no debe considerarse solo desde un punto de vista estático, sino que tanto en su sentido material, pero también desde el ángulo formal, es forzosamente dinámica, y con mayor razón en nuestra época de cambios acelerados y constantes, tiene por objeto no solo el mantenimiento de las normas fundamentales sino también su evolución, y su compenetración con la realidad política para evitar que el documento escrito se convierta en una simple fórmula nominal o semántica (...), es decir, que solo resulta digno de tutelarse un ordenamiento

²² QUIROGA LAVIÉ, Humberto, Derecho Constitucional latinoamericano. Asentado en ISBN: 968-36-1799-9. p. 184.

con un grado de eficacia y de proyección hacia el futuro y no un simple conjunto de manifestaciones declamatorias²³. Y hacia allá van dirigidos como juristas, nuestros más grandes anhelos y esfuerzos.

²³ FIX ZAMUDIO, Héctor, “La Constitución y su defensa”. Ponencia presentada al Coloquio Internacional sobre Defensa de la Constitución, celebrado en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, agosto de 1982.