



"Contravenciones y Delitos Paralelos"

Dra. Ángela Gómez Pérez

**FACULTAD DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE LA HABANA**

**TESIS EN OPCIÓN AL GRADO DE DOCTOR EN
CIENCIAS JURÍDICAS**

**TUTELA LEGAL A LAS CONTRAVENCIONES Y
LOS DELITOS PARALELOS EN CUBA**

AUTORA: MSC. ÁNGELA GÓMEZ PÉREZ

LA HABANA 2001

PRESENTACIÓN

Quiero agradecer a todos los colegas que me ayudaron durante este empeño en un campo casi inexplorado dentro de las Ciencias Jurídicas en mi país; a la Facultad de Derecho de la Universidad de La Habana por la posibilidad de realizarlos y también a la Facultad de Derecho de la Universidad de Valencia, España y al Instituto de Derecho Penal Internacional y Criminología “Max Planck” en Freiburg, Alemania, por la información bibliográfica obtenida en estos sitios durante las estancias de investigación que me otorgaron.

Esta obra es el fruto de muchos años de investigación sobre la temática y tiene como finalidad dar a conocer algunas consideraciones a las que he arribado y que pudieran ser de utilidad para la práctica jurídica y para el perfeccionamiento legislativo de nuestro Ordenamiento Jurídico.

Si estas pretensiones se logran, me sentiré satisfecha.

“Muchas gracias”

La autora.

Dedicatoria:

*A mi Madre y mis Abuelas, que me
ayudaron a crecer.*

*A mi esposo y compañero en la vida.
A mis hijos, que son lo mejor de mí.*

Con todo amor.

Ángela

PRÓLOGO

Ante todo un agradecimiento a la Dra. Ángela Gómez Pérez por su gentil solicitud y confianza para prologar su obra.

Ha sido ardua la tarea a la que se enfrentó la autora al intentar recoger y analizar de forma precisa y audaz, la amplia problemática jurídica que entraña el estudio del sistema contravencional y los delitos paralelos en nuestro Ordenamiento Jurídico.

El tema adquiere una significativa trascendencia, sobre todo en el momento histórico en que se encuentra el desarrollo jurídico, político y socio económico de nuestro país. Tres razones fundamentales sustentan la afirmación anterior:

- La necesidad de perfeccionar las alternativas al Derecho Penal, de modo que éste quede preservado como Derecho de última fila.*
- El sistema contravencional cubano se encuentra en un momento que justamente es el adecuado para una reestructuración singular con el objetivo principal de adaptar y condensar la regulación normativa positiva.*
- Resulta procedente a partir de la naturaleza jurídica del ius puniendi estatal administrativo, favorecer el orden social y delimitar la acción administrativa encaminada a la satisfacción del interés público y la necesidad social, fundamentalmente en tiempos de desarrollo y sedimentación de un sistema jurídico de instituciones jurídicas y principios legales al que estamos convocados todos los operadores jurídicos, docentes, representantes de la doctrina y trabajadores que apoyan la profesión.*

El tratamiento de este tema ha sido doctrinalmente un campo de indefiniciones continuas y sobre todo, de aplicación particular según realidades distintas en dependencia de la implementación normativa de que se trate. Por tanto, el modelar el procedimiento contravencional de un sistema legal a otro es un craso error, e incluso el mantenerlo inerte bajo condiciones de cambios económico-estructurales y operativos.

El tratamiento que la autora ha realizado de las figuras jurídicas que contiene su investigación tiene su originalidad en ello, a partir del análisis de criterios doctrinales y del estudio de Instituciones jurídicas tales como la discrecionalidad administrativa y la desviación de poder en el tratamiento a la materia, conjugándolas con los principios jurídicos de oportunidad, legalidad, de tipicidad, y non bis in ídem. Además realiza su reflexión desde la realidad económica actual de Cuba; esto se puede reconocer como mérito de la investigación, sobre todo si pensamos en el escaso desarrollo teórico práctico de estas instituciones en nuestro país.

En este trabajo la Dra. de mención, aborda líneas generales y particulares de la aplicación del principio de legalidad y de otros principios con los que éste guarda una estrecha relación, tomando como referente un logrado intento de análisis de Derecho comparado, por lo que consideramos que es una base muy útil para estudios futuros

sobre la temática, además de que cuenta con una valiosa información cronológica en el ámbito histórico jurídico cubano.

Es de resaltar la rica búsqueda bibliográfica realizada por Ángela, quien refleja haberse enfrentado con valentía a la falta de información sobre este tema en nuestro país.

La investigación es acreedora de la cualidad de novedosa y actual, toda vez que, como bien plantea la investigadora en el cuerpo de su trabajo, el número de publicaciones y tratamientos sobre el tema es en extremo exiguo. En realidad los trabajos de los Dres. Raúl Gómez Treto, desgraciadamente ya no entre nosotros pero insigne colega y profesor, y Juan Vega, maestro y gran conocedor del tema, resultan precursores del tratamiento doctrinal cubano acerca de una parte del objeto de análisis. Por tanto, presenta novedad científica y técnica con correlativo aporte jurídico y social derivado de la proclive homogeneización y perfeccionamiento del uso del ius puniendi en la materia que permite introducir en la práctica sus resultados, lo que resulta perfectamente posible y necesario.

Me satisface enormemente el reconocimiento por la autora de la existencia del principio non bis in ídem en el subsistema jurídico administrativo. Hace unos años publicaba un artículo en la Revista Jurídica acerca del tema y distinguidos representantes de nuestra doctrina asumían posiciones que apostaban por tesis –si no diametralmente opuestas- al menos no coincidente. A ellos les agradezco hoy una vez más por la maravillosa oportunidad de concurrir al debate que es la razón de la verdadera ciencia, hoy, a Angelita, por sumarse a este reconocimiento con el que gana mucho el Derecho Administrativo.

MSc Armando Castanedo Abay.

Profesor principal de Derecho Administrativo.

Facultad de Derecho. Universidad de la Habana.



RESUMEN

La tesis que sometemos a su consideración es un compendio de los resultados investigativos de la autora sobre el tema de Las Contravenciones y Los Delitos Paralelos.

Contiene una breve pero precisa reseña histórica de la evolución del tratamiento a las contravenciones en Cuba desde la época colonial hasta su inserción dentro del subsistema jurídico administrativo en la actualidad.

A partir del estudio doctrinal y de Derecho comparado, se analiza la evolución, denominación y naturaleza jurídica de la materia que da tratamiento al sistema contravencional en diferentes contextos y también en nuestro país.

Se hace una clasificación normativa de los ilícitos administrativos recogidos en el Derecho positivo, con la finalidad de identificar las características de cada grupo y demostrar la necesidad de una tutela jurídica diferente para cada uno.

Los delitos paralelos se abordan como una institución novedosa incorporada por nuestro Legislador, en la búsqueda de alternativas a un Derecho Penal basado en el principio de “mínima intervención penal”, que otorga a las normas marcadas con esta doble tutela la posibilidad de constituir ilícitos penales o administrativos, en dependencia de las características del hecho y la conducta del autor.

Finalmente, a partir de los principios de “legalidad, oportunidad, tipicidad y non bis in ídem” se hace referencia a las virtudes y falencias de estos grupos normativos y la necesidad de perfeccionamiento jurídico de esta parte del Derecho positivo y adjetivo dentro de nuestro Ordenamiento Jurídico.

INDICE TEMÁTICO

	Introducción	1
I-	Poder Punitivo del Estado y Potestad Sancionadora del la Administración.	3
1-	La Legalidad socialista en nuestro país.	3
1.1-	La elaboración de las normas objeto de estudio.	4
1.2-	Justificación para una distinción entre el Derecho Penal y el Derecho Administrativo Sancionador.	5
2-	Teorías acerca del Poder Punitivo del Estado.	6
2.1-	El Poder Punitivo del Estado.	6
2.2-	El Derecho Penal.	7
2.3-	Límites para el ejercicio del Derecho Penal.	8
3-	La Potestad Sancionadora de la Administración Pública.	9
3.1-	La Administración Pública.	9
3.2-	Fundamentos de la Potestad Sancionadora de la Administración.	10
3.3-	Límites de la Potestad Sancionadora de la Administración.	11
4-	Modelos de desarrollo del ejercicio de la Potestad Sancionadora de la Administración en Europa.	15
4.1-	En el Derecho anglo-sajón.	15
4.2-	En el Derecho francés.	16
4.3-	En el Derecho austriaco.	17
4.4-	En el Derecho italiano.	18
4.5-	En el Derecho alemán.	18
4.6-	En el Derecho español.	18
5-	Breves referencias a los antecedentes del Derecho Administrativo Sancionador.	20
6-	Escuelas que han desarrollado teóricamente el Derecho Administrativo Sancionador.	22
6.1-	Evolución y desarrollo de la Escuela sustancialista.	22
6.2-	Escuela formalista.	28
6.3-	Escuela administrativista.	31
6.4-	Una reflexión teórica desde la óptica de nuestro Derecho positivo.	32
II-	Las Contravenciones y Los Delitos Paralelos.	34
1-	La Potestad Sancionadora de la Administración y el Derecho Administrativo Sancionador en Cuba.	34
2-	Delimitación del campo del Derecho Administrativo Sancionador en Cuba.	42
2.1-	Los Delitos Paralelos.	
2.2-	Las Contravenciones	43
2.3-	Las infracciones administrativas	43
2.4-	El régimen de normas de sujeción especial.	44
3-	Las contravenciones en la Doctrina.	45
4-	Las contravenciones en el Derecho Comparado.	47
4.1-	El Derecho contravencional material.	47
4.1.1-	Las contravenciones en la Legislación de Brasil.	49
4.1.2-	Las contravenciones en la Legislación de Bolivia.	50

4.1.3-	Las contravenciones en la Legislación de El Salvador.	50
4.1.4-	Las contravenciones en la Legislación de Chile.	51
4.1.5-	Las contravenciones en la Legislación de Uruguay	51
4.1.6-	Las contravenciones en la Legislación de Paraguay.	52
4.1.7-	Las contravenciones en la Legislación de Venezuela.	52
4.1.8-	Las contravenciones en la Legislación de Guatemala.	52
4.1.9-	Las contravenciones en la Legislación de Costa Rica.	53
4.1.10-	Síntesis reflexiva del estudio del Derecho material comparado.	53
4.2-	El Derecho Contravencional adjetivo.	54
4.2.1-	El Procedimiento contravencional argentino.	54
4.2.2-	El Código Procesal Penal del Perú.	55
4.2.3-	El Código Procesal Penal de Guatemala.	55
4.2.4-	El Código Procesal Penal del Salvador.	56
4.2.5-	Reflexiones acerca del Procedimiento contravencional en Latino-América.	56
5-	Los Delitos Paralelos en la Legislación cubana.	57
III-	Las Contravenciones, Los Delitos Paralelos y el Principio de Legalidad.	61
1-	La Codificación, justificación tautológica para un marco garantista.	61
2-	El principio de Legalidad.	63
2.1-	Las contravenciones y el principio de Legalidad.	63
2.1.1-	El problema de las normas en blanco. Relación entre los principios de legalidad y tipicidad.	64
2.1.2-	Constatación de una práctica legislativa heterogénea en materia de contravenciones en Cuba.	67
2.1.3-	El Procedimiento contravencional y la Legalidad.	69
2.2-	Los Delitos Paralelos y el Principio de Legalidad.	71
2.2.1-	Delitos versus contravenciones en las figuras Paralelas.	71
2.2.2-	La variante del apartado tres del artículo ocho del Código Penal.	72
2.2.3-	El Procedimiento para la aplicación de la variante del 8-3.	74
3-	Las Contravenciones, Los Delitos Paralelos y el principio <i>nom bis im ídem</i> .	76
	Notas finales	86
	Bibliografía	94
	Legislación cubana consultada	100
	Legislación extranjera consultada	101
	Apéndices	105

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo incursiona en dos Sistemas de nuestro Ordenamiento Jurídico (El Derecho Administrativo y El Derecho Penal) esto se explica a partir del contenido normativo de nuestro objeto de estudio (Las Contravenciones y Los Delitos Paralelos)

El estudio del Sistema Contravencional en Cuba constituye un ámbito de nuestro Ordenamiento Jurídico que investigo desde hace casi una década, lo que me ha permitido conocer sus principales virtudes y falencias.

El hecho de que el Legislador extrajera del campo del Derecho Penal los ilícitos contravencionales e instituyera su sistemática a partir de regulaciones muy elementales, creó un marco propicio para la dispersión normativa y la distorsión de la naturaleza jurídica de muchas de las figuras típicas que hoy integran este conjunto de normas.

En nuestro país, el Derecho Contravencional se ha incorporado al ámbito del Derecho Administrativo, pero dada la escasa tutela jurídica e institucional otorgada a la Legislación que lo conforma, intenté realizar una construcción que delimite el campo jurídico al que se insertan sus normas dentro de esta rama.

El estudio del Derecho contravencional es una materia virgen, pues (exceptuando las investigaciones precedentes que sobre este tema realicé)¹ sólo conozco dos artículos de autores cubanos que lo abordan.²

Es un hecho cierto que la esfera administrativa de los Ordenamientos Jurídicos de la mayoría de los países en este siglo XXI, aparece invadida por normas de carácter represivo (algunas de naturaleza penal y otras contravencionales) fenómeno al cual se le ha denominado “*administrativización del Derecho Penal*” que obedece a una política de descodificación, impulsada por el pujante desarrollo tecnológico y societal que hacen cada vez más complejas y disímiles las áreas de regulación entre el Estado y las personas; pero también influenciada por la tendencia “*Minimalista del Derecho Penal*” que trata de encontrar alternativas represivas en otras áreas del Ordenamiento Jurídico, lo cual en nuestro caso ha repercutido en la hipertrofia del sistema contravencional por

¹ Para más información, vid. Bibliografía del presente trabajo donde se reseñan los trabajos de la autora de esta Tesis.

² Cfr. Trabajos de: Dr. Raúl Gómez Treto. “La Nueva Legislación cubana de Infracciones Administrativas.” Y Dr. Juan Vega Vega. “Las Contravenciones y la Disciplina Social” (Véase área de Bibliografía de este trabajo)

una parte y en la inclusión de variantes de desjudicialización sin la debida maduración legislativa por otra, que pueden conducir a disfunciones de los sistemas jurídico-penal y jurídico-administrativo como se aprecia en nuestro trabajo.

Los factores antes mencionados han generado un cruce legislativo en el que con frecuencia se confunden Poder Punitivo y Potestad Sancionadora de la Administración; Derecho Penal y Derecho Administrativo Sancionador, con un saldo negativo en materia de *seguridad jurídica*.

Una de las fórmulas ideadas por nuestro Legislador para desjudicializar determinados tipos penales la constituyen los denominados “*Delitos Paralelos*”, pero la carente e incorrecta instrumentación legal para su aplicación, amén de la precariedad institucional y jurídica que se aprecia en nuestro Derecho Administrativo Sancionador han contribuido a su cuestionamiento y validez.

Para realizar una valoración objetiva de la tutela jurídica a estas instituciones, tanto en el ámbito sustantivo como en el adjetivo, tomamos como punto de partida el principio de Legalidad; pero la Ciencia del Derecho ha hecho evolucionar su contenido hacia dos vertientes: (*formal y material*) desde la vertiente *formal*, analizamos su aplicación durante el proceso de elaboración de estas normas; y desde su vertiente *material*, (debido a que aparece conectado con otros principios como el de *tipicidad, proporcionalidad y non bis in idem*) valoramos su posible repercusión en el funcionamiento de estos sistemas.

La conjugación del principio de Legalidad con el poder discrecional de la Administración durante el ejercicio de la Potestad Sancionadora, es uno de los aspectos más debatidos hoy por los tratadistas que incursionan en la materia, los cuales aparecen vinculados a la problemática que abordo y que desde nuestro punto de vista, conduce a la necesidad de establecer sus límites.

Las garantías recogidas en el artículo 59 de la Constitución, reproducen el contenido del principio de Legalidad en materia de Derecho Penal, por lo que también nuestro análisis jurídico institucional sobre los Delitos Paralelos tienen como punto de partida estos presupuestos.

CAPITULO I

EL PODER PUNITIVO DEL ESTADO Y LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN.

El Poder represivo del Estado tiene dos manifestaciones que han estado muy relacionadas durante su desarrollo y delimitación, a saber: El Poder Punitivo que se hace efectivo mediante el uso del Derecho Penal y la Potestad Sancionadora de la Administración que lo hace a partir del Derecho Administrativo Sancionador, pero como ambas materias regulan las relaciones del Estado (en su condición de garante) con los ciudadanos, pertenecen por tanto al Derecho Público, luego hay que distinguirlos, como expresa Ramón Parada “de aquellas otras ramas que están por encima del Derecho Público y del Privado, como ocurre en primer lugar con el Derecho «Legislativo», es decir, aquella parte del Ordenamiento que regula el sistema de fuentes, los modos en que el Derecho se produce y el distinto valor de unas u otras normas y principios, todo lo cual constituye el contenido fundamental del Derecho Constitucional”.³

1- La Legalidad Socialista en nuestro país.

El respeto a la Legalidad Socialista por parte de los órganos del Estado, sus dirigentes, funcionarios, empleados y ciudadanía en general, es una obligación que les viene impuesta de acuerdo con lo establecido en nuestra Constitución,ⁱ esto significa por una parte un límite a la iniciativa y función legislativa, que han de desenvolverse en el marco de la norma constitucional y de la Ley (Vertiente formal) y por otra parte la imposibilidad de violentar la parte dispositiva de las mismas (vertiente material) así vemos como en materia de Legislación Penal la lectura del principio de Legalidad adquiere la doble connotación para los órganos Judiciales, para los cuales la Ley *previa, cierta y escrita* es un presupuesto necesario y un mandato constitucional que establece límites a su actuación, razón por la cual estas garantías se recogen expresamente en el artículo 59 de la Constitución, que no se hace extensivo al campo del Derecho Administrativo Sancionador en nuestro país.ⁱⁱ

³ Parada, R. “Derecho Administrativo I Parte General ”. 9na. Edición, Madrid, 1997, Pág. 1.

1.1 La elaboración de las normas objeto de estudio.

El modo en que se legisla en la materia objeto de estudio, lo manejamos como un aspecto de suma importancia porque nos permite identificar muchas de las anomalías legales de estas normas.

La función legislativa es una de las más importantes del Estado y del Poder Político debido a que mediante la creación de las Leyes se establecen las normas que rigen entre otras cuestiones, la actividad político-administrativa y socio-económica de la nación.ⁱⁱⁱ

La Ley, como norma general que cumple los requisitos desde el punto de vista formal y material, aparece definida en la Constitución,^{iv} sin embargo también se recogen en el texto constitucional un conjunto de remisiones legislativas de diversa naturaleza que el Parlamento está obligado a regular. La Ley pues es norma primaria que emana de la Asamblea Nacional del Poder Popular y está subordinada a la Constitución, pero el resto de las fuentes del Derecho, aunque igualmente se subordinan a la Constitución, deben hacerlo de forma indirecta, es decir, a través de las Leyes. Nuestra Constitución Socialista reseña los límites que sirven al Legislador para establecer un orden jerárquico de las fuentes dentro del Ordenamiento Jurídico y su articulación.

La fuerza de Ley comprende entre otras cosas su carácter no fiscalizable por parte de otros órganos distintos del legislativo y la imposibilidad de que actos normativos de inferior jerarquía puedan modificarla, en este sentido es bueno señalar que nuestros máximos Órganos de Dirección Política y del Gobierno han asimilado en el orden jerárquico la Ley y el Decreto Ley por razones vinculadas al funcionamiento dinámico del Estado, ya que la Asamblea Nacional del Poder Popular sólo se reúne dos veces al año y sus miembros no son profesionales, por lo que resultaría gravoso en todos los ordenes convocar sesiones extraordinarias ante cada necesidad de legislar; luego atendiendo a las funciones del Consejo de Estado, se considera a este órgano facultado para legislar en cualquier materia.^v

Las normas analizadas en este trabajo, están contenidas fundamentalmente en Decretos Leyes y Decretos que constituyen actos normativos que no requieren como la Ley del proceso de elaboración y aprobación parlamentario, sino que proceden de los Consejos de Estado y de Ministros, respectivamente facultados por mandato constitucional para ello ^{vi}

Si bien es cierto que los órganos mencionados han de tener un margen de habilitación para la regulación, tutela y protección de su actividad, así como para garantizar el orden público y el bienestar social; la peculiar manera de elaboración y promulgación de estas normas, unido a la urgencia de la práctica que las motiva, ha provocado que estas disposiciones no siempre se articulen de forma adecuada dentro del Ordenamiento Jurídico como se verá más adelante.

1.1. Justificación para una distinción entre el Derecho Penal y el Derecho Administrativo Sancionador.

La distinción que se hace en este capítulo trata de establecer los puntos de contacto y el deslindamiento entre el Derecho Penal y el Derecho Administrativo Sancionador⁴, puesto que el desarrollo de ambos ha estado imbricado por muchas razones, algunas de las cuales citamos a continuación:

- Con independencia de las funciones que a cada uno ha correspondido históricamente, ambos han sido la expresión del Poder represivo del Estado moderno durante el ejercicio de la condición de garante del orden y la defensa del Modelo Social que en cada época histórica y país se ha desarrollado.
- El Derecho Administrativo Sancionador ha recurrido durante más de un siglo al Derecho Penal para servirse de sus principios e instituciones durante la aplicación de sus normas, ya que ambos integran el Derecho Público dentro del Ordenamiento Jurídico.
- El Derecho Penal se nutrió durante el siglo XIX de muchas de las conductas que formaban parte del Derecho de Policía (Tendencia a la unificación del derecho Penal)
- Muchas de las tipicidades que aparecen recogidas en las normas del Derecho Administrativo Sancionador de finales del Siglo XX son una consecuencia de la descongestión del Sistema Penal a partir de la despenalización de algunas figuras punibles, cuando la frontera entre ambas materias se aleja en retirada desde el Derecho Penal a partir de determinada Política Criminal y aunque este fenómeno se ha registrado también en sentido inverso, ha sido en menor proporción.

4 Considero necesario aclarar que establecemos esta distinción entre un Sistema legal (El Derecho Penal) y un subsistema del Derecho Administrativo (El Derecho Administrativo Sancionador) de manera operacional, atendiendo al objeto de estudio de nuestro trabajo, por considerarlo un presupuesto metodológico necesario y punto de partida para el desarrollo ulterior del mismo.

- Los vaivenes de la Política Criminal han traído como consecuencia el entrecruzamiento de normas (penales y administrativas) fenómeno en el cual juegan un rol importante los límites garantistas en el ordenamiento jurídico de ambas materias.

2- Teorías acerca del Poder Punitivo del Estado y el Derecho Penal.

2.1. El Poder Punitivo del Estado.

Según García Cotarelo existe un acuerdo generalizado en la Ciencia Política, que sitúa el origen del Estado moderno en la época del Renacimiento, coincidiendo “a estos efectos con la época de formación de los Estados nacionales, a finales del siglo XV y principios del XVI, esto es, con la victoria sobre la poliarquía feudal de unos reinos en los que un poder político único que no se admitía segundo a ninguno, dominaba sobre una gran extensión territorial, antaño dividida en múltiples centros de autoridad.”⁵

Entre los elementos de poder del Estado moderno encontramos en primer orden “el poder punitivo” que, haciendo abstracción del elemento ideológico, ha sido en todos los sistemas el modo de proveer las normas y los órganos destinados al control social formal más severo que ha conocido la historia de la humanidad, aunque desde luego, el modo de hacerse efectivo dependerá de sus límites y de los fines de sus funciones.

Son muchas las teorías que han sido desarrolladas acerca de la legitimidad del poder punitivo, pues el tema supone un componente valorativo que tome en cuenta diversos puntos de vista (político, económico, filosófico, histórico, sociológico, jurídico, etc.) para lograr una orientación adecuada en su análisis; no obstante hay consenso doctrinal en cuanto a la necesidad de que el ejercicio de este poder en un Estado democrático, respete las garantías propias del Estado de Derecho que constituyen sus límites.

Acerca de la definición del *Ius Puniendi*, Mir Puig expresa: “Se trata, (...) de una forma de control social lo suficientemente importante como para que, por una parte haya sido monopolizado por el Estado y, por otra parte, constituya una de las parcelas fundamentales del poder estatal que desde la Revolución francesa se considera necesario delimitar con la máxima claridad posible como garantía del ciudadano.”⁶

5 García Cotarelo, R., “Teoría del Estado y Sistemas Políticos. Parte General.” Reimpresión con fines didácticos. Facultad de Derecho. Universidad de La Habana, 1998, Pág. 31.

6 Mir Puig, S., “Derecho Penal Parte General”, 4ta. Edición, Barcelona, 1996. Pág. 5.

El Derecho Penal es analizado por la mayoría de los autores en dos sentidos: el objetivo, que se refiere a todo su entramado normativo, y el subjetivo, entendido como el derecho del Estado a crear normas para castigar, y aplicarlas (también llamado por los clásicos de filiación *Iusnaturalista* como *Ius Puniendi*, o sea, derecho del Estado de castigar a sus súbditos.^{vii}

Estos tratadistas no comparten la idea de considerar el poder punitivo del Estado como un derecho, ya que éste no siempre implica una relación de derecho entre individuo y Estado, porque no sería demostrable, sino axiológico; luego habría que entender esta actividad del Estado como un poder o potestad punitiva, que emana de la propia Constitución, necesaria por supuesto para evitar que las sociedades no se desintegren, independientemente de la legitimidad y fines perseguidos y de su sistema político.

Para nosotros, el Poder Punitivo del Estado constituye la potestad constitucionalmente legitimada de crear Leyes e Instituciones represivas que garanticen la protección de los derechos y bienes más importantes de nuestra Nación y de cada ciudadano.

2.2. El derecho penal.

El Derecho Penal objetivo es pues, el medio empleado por el Estado para ejercer su poder punitivo, y que Mir Puig define como: “conjunto de prescripciones jurídicas que desvaloran y prohíben la comisión de delitos y asocian a éstos, como presupuesto, penas y medidas de seguridad, como consecuencia jurídica.”⁷

Para Muñoz Conde y García Arán, el tema de la “legitimidad del Derecho Penal o de la legitimidad del Estado para utilizarlo en el establecimiento o mantenimiento de su sistema no es... una cuestión superflua, pero en cierto modo, está mas allá del Derecho Penal propiamente dicho”⁸, pues consideran que tal aspecto no puede ser desconectado del sistema político, social, económico y jurídico, y en tal sentido argumentan: “La legitimidad del Derecho Penal o del poder punitivo del Estado proviene pues, del modelo fijado en la Constitución y de los pactos o tratados internacionales (...) que el Derecho Penal debe respetar y garantizar en su ejercicio.”⁹

Quirós Pérez hace énfasis en la necesidad de estudiar el Derecho Penal desde una concepción materialista, que estaría determinada por la naturaleza de su objeto de

7 Mir Puig, S., Up supra. 11.

8 Muñoz Conde, F y García Arán, M., “Derecho Penal Parte General”, 2da. Edición, Valencia, 1996, Pág. 68.

9 Muñoz Conde, F. y García Arán, M., Ibídem.

estudio y la esencia de sus normas jurídico penales que implica el conocimiento del valor social del mismo y su estrecho vínculo con las condiciones de vida de la sociedad que elabora esas normas y para la cual rigen.¹⁰

Carbonell Matéu parte de considerar el Derecho Penal en sentido subjetivo como “... la parte del Ordenamiento Jurídico, reguladora del poder punitivo del Estado”,¹¹ lo que equivale a afirmar, que atribuye al Estado la potestad de llevar a cabo (lo que refiere como función coactiva mediante el Derecho Penal) al tiempo que establece los límites de tal poder.

2.3.Límites para el ejercicio del Poder Punitivo del Estado y del Derecho Penal.

Para la Doctrina, el tema de los límites del “poder punitivo” encuentra su expresión sintética en los llamados “principios del Derecho Penal”, criterio que se sustenta a partir de la consagración de éstos en la Legislación de la mayoría de los países, y su manejo por la Jurisprudencia.

Algunos de estos principios, como el de Legalidad de los delitos y de las penas y el de tipicidad, tienen tanta importancia que han llegado a identificarse con los derechos fundamentales en el cuerpo de muchas constituciones, como es el caso de Cuba, que se recogen en el bloque de los derechos y libertades fundamentales,¹² otros no menos trascendentes, como apuntan Muñoz Conde y García Arán son “más producto de la reflexión especulativa de la regulación penal, que de la aplicación directa de preceptos constitucionales. Pero todos son igualmente importantes en la configuración de un Derecho Penal respetuoso con la dignidad y libertad humana, meta y límite del Estado Social y democrático de Derecho, y por tanto, de todo su ordenamiento jurídico”.¹³

Al referirse al garantismo penal, Ferrajoli señala: “El primer presupuesto de la función garantista del Derecho y del Proceso Penal es el monopolio legal y judicial de la violencia represiva.”^{viii} En esta obra, el autor parte de diez principios axiológicos del Derecho Penal que encuentran su origen en los siglos XVII y XVIII, fruto del pensamiento *Iusnaturalista* de la Ilustración, donde se concibieron como principios políticos, morales, o naturales, de limitación del poder penal absoluto, y que han sido incorporados en mayor o menor grado a las constituciones y codificaciones de los

10 Quirós Pérez, R. “Manual de Derecho Penal General I ” La Habana 1999, Pág. 16.

11 Carbonell Matéu, J. C. “Derecho Penal: Concepto y principios constitucionales” 2ª Edición , Adaptada al Código Penal 1995, Valencia, 1996, Pág.29.

12 Vid. Art. 58 Constitución Socialista de la República de Cuba de 1976 con las reformas de 1992.

13 Muñoz Conde, F. y García Aran, M., Op. cit., Pág. 690.

ordenamientos de los modernos Estados de Derecho.

Tal y como dice Carbonell Matéu, entre los principios constitucionales que actúan como limitaciones al poder *legislativo* del Estado en materia represiva se encuentran: - El principio de *prohibición de exceso*, que supone la necesidad de que las normas penales entrañen la mínima restricción posible de las libertades de los ciudadanos; del que a su vez se derivan: -*El principio de ofensividad*, que exige *la necesaria relevancia de los bienes jurídicos* y -*El principio de proporcionalidad*, relacionado con la adecuación de las consecuencias jurídicas. Igualmente señala los principios constitucionales que actúan como límites al poder *ejecutivo y judicial*: Principio de *Legalidad*, por mediación de éste ambos poderes quedan sometidos a la Ley, y -El principio de *culpabilidad*, válido para todos los casos concretos de aplicación de la ley penal.¹⁴.

Se expresa de este modo con claridad por Carbonell que son precisamente los principios constitucionales los que enmarcan esa función coactiva, que entraña la potestad punitiva del Estado, vista como «Derecho Penal en sentido subjetivo»

3- La Potestad Sancionadora de la Administración Pública.

3.1. La Administración Pública.

Se dice que el Derecho Administrativo como construcción jurídica nace tardíamente si se relaciona con el concepto de Administración, puesto que la organización administrativa constituye uno de los rasgos de los primeros vestigios de civilización humana, “Pero el proceso de Juridización de la Administración Pública, con el resultado de convertir lo meramente organizativo y buena parte de la acción administrativa en algo jurídicamente exigible por los particulares administrados, es relativamente reciente.”¹⁵

La mayor parte de los modernos Estados de Derecho capitalistas organizan sus modelos políticos a partir del principio de la *Tripartición de Poderes*, en los cuales están delimitadas las funciones del Estado de forma independiente (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) y es precisamente en el Poder Ejecutivo donde se identifica la Administración Pública como parte de todo el andamiaje que estructura hasta la base los

¹⁴ Carbonell Matéu, J.C. Op. cit. Pág. 82.

¹⁵ Foerster, G.A. y García Florez, A. “La Sanción Administrativa y el Derecho Penal Administrativo” Pontificia Universidad Javeriana. Facultad de Ciencias Jurídicas y Socioeconómicas. Santa Fe de Bogotá D.C. 1991 Pág. 13.

mecanismos de ejecución, control y garantía de la Política del Estado en todas las direcciones administrativas.

El modelo social que desarrolla el Estado cubano se basa en la propiedad social sobre los medios de producción fundamentales y otras formas de propiedad (cooperativa y corporativa) cuya organización se rige por los principios de “la democracia socialista”^{ix} que centra el poder en el pueblo “ejercido por medio de las Asambleas del Poder Popular y demás órganos del Estado que de ellas se derivan”.¹⁶

La Administración Pública en nuestro país se identifica a partir del Consejo de Ministros, las delegaciones ministeriales y organismos de subordinación vertical, los consejos de la Administración de los órganos del Poder Popular en las demarcaciones político-administrativas en que se divide el territorio nacional y demás entidades económicas de producción y de servicios radicadas en cada localidad.

3.2. Fundamentos de la Potestad Sancionadora de la Administración.

Desde la óptica de muchos penalistas, la potestad sancionadora no es originaria, sino el fruto de una delegación que le ha hecho el poder judicial; al respecto Carbonell Matéu señala: “... Afirmar que la potestad sancionadora de la Administración es originaria equivale a otorgar al poder ejecutivo capacidad, no sólo de imponer sanciones, sino sobre todo, de determinar cuando, como y a quién se imponen”¹⁷; por esta razón, considera que en un Estado de Derecho, esa potestad administrativa, ha de ser sometida a control judicial; aunque acepta la tesis de algunos administrativistas y hace una salvedad al referirse a ciertos ámbitos en los que la Administración actuaría en defensa de sus intereses: «la denominada autotutela», ejerciendo una potestad sancionadora diferenciada, que atribuye más bien a una potestad disciplinaria.

El Control Judicial de la Potestad Sancionadora de la Administración es un tema muy controvertido en la Doctrina administrativa, por cuanto entraña el conocimiento de cuanto ésta decide en uso de cierta facultad discrecional que no siempre deja margen a una confrontación jurídica desde el Derecho positivo por parte de las autoridades judiciales, pero además supone un análisis de la decisión administrativa a la luz de la regencia del principio de Legalidad en el marco normativo actuado y de la motivación argumentada.

¹⁶ Vid. Art. 3 de la Constitución socialista de la República de Cuba, 1976 con las reformas de 1992..

¹⁷ Carbonell Matéu J.C., Op. cit. Pág. 87.

Lo cierto es que discrecionalidad no significa libertad de decisión, pues al nacer el desarrollo doctrinal de esta institución jurídico-normativa con la Escuela de León Douguit a la cabeza, se le acotó como la posibilidad que tiene la Administración de escoger una entre varias alternativas de solución que ofrece la propia Ley.

Según Igartua Salaverría esta facultad puede ser utilizada de dos formas, “... una interpretativa, (cuando las disposiciones jurídicas vienen expresadas con lenguaje indeterminado) y otra estratégica (cuando independientemente de si el lenguaje legal es indeterminado o no, las disposiciones jurídicas no prescriben, -ni determinada ni indeterminada- cual, de entre los medios conducentes a un fin, ha de adoptarse)”¹⁸ este autor prosigue su razonamiento posteriormente planteando que en el primer caso sólo cabría *una* forma de usar la potestad discrecional, mientras que en el segundo podrían utilizarse *distímiles* variantes siempre que el fin esté teleológicamente orientado hacia el interés público tutelado.

Es incuestionable que una de las formas de garantizar el respeto a los derechos de los administrados y la propia Legalidad socialista es mediante el control del ejercicio de la Potestad Sancionadora en las instancias Jurisdiccionales, el cual deberá matizarse en dependencia de las características de las normas, tipos de sanciones imponibles y fines que se persiguen con su aplicación.

Carretero Pérez y Carretero Sánchez consideran que la Potestad Sancionadora de la Administración forma parte del *Ius Puniendi* del Estado, “... Se trata de una facultad de igual sentido que la penal y que por su esencia pertenecería al Poder Judicial, impuesta por el principio de división de poderes, que impediría que la Administración utilizase facultades que no le son propias”¹⁹ Estos autores pierden de vista las modernas tendencias del Derecho Penal que cuestionan *el derecho del Estado a castigar (Ius Puniendi)* por no considerarlo un derecho, sino un poder nacido del tronco constitucional cuando es legítimo (poder punitivo) Luego si tomamos en cuenta que también la Potestad Sancionadora de la Administración tiene un fundamento jurídico, es obvio que confundirla con el Poder Punitivo del Estado hace olvidar las funciones que a cada cual corresponde.

A partir de las anteriores consideraciones, definiremos la «Potestad Sancionadora de la Administración Pública», como la atribución de un poder legal para exigir

¹⁸ Igartua Salaverría, Juan. “Principio de Legalidad, conceptos indeterminados y discrecionalidad administrativa. Artículo” Materiales entregados por la Facultad de Derecho Universidad de Valencia. Pág. 7-15.

¹⁹ Carretero Pérez y Carretero Sánchez. Derecho Administrativo Sancionador. 2da. Edición. Editorial de Derechos Reunidos. Madrid. 1995. Pág. 78.

responsabilidad y sancionar, ante acciones u omisiones contrarias al Derecho Administrativo Sancionador.

Para expresar lo que se entiende por sanción administrativa, me remito al concepto dado por García de Enterría cuando apunta que por tal se considera “... el mal infligido por la Administración a un administrado como consecuencia de una conducta ilegal. Ese mal (fin aflictivo de la sanción) consistirá siempre en la privación de un bien o de un derecho (revocación de un acto favorable, pérdida de una expectativa o de un derecho, imposición de una obligación de pago de una multa...)”²⁰

La presencia de un modelo socialista constitucionalmente organizado, sobre la base de un sólo poder, ejercido por el pueblo a través de los órganos que integran la estructura del Estado en Cuba, ha desarrollado relaciones entre la Administración Pública y los administrados, precedidas de principios (organizativos y sociopolíticos),^x que suponen de antemano una identificación de intereses con los fines públicos de la gestión administrativa, lo que a nuestro juicio, ha influido en la carencia de instrumentación de un régimen jurídico que regule el ejercicio de la Potestad Sancionadora de la Administración y sus límites, así como del Procedimiento Administrativo común (fuera del marco Jurisdiccional) lo que ha traído como consecuencia un escaso desarrollo institucional.

3.3. Límites de la Potestad Sancionadora de la Administración.

En materia de Derecho Administrativo Sancionador, la Doctrina reconoce la ausencia de límites propios a partir de los presupuestos de desarrollo que la práctica jurídica debió imponer, no obstante, el referente de aquellos que fueron creados y evolucionados desde el Derecho Penal, constituyó en muchos casos el reservorio para la aplicación de su normativa.

Aunque el Derecho Administrativo nace precisamente para tutelar jurídicamente las relaciones entre la Administración Pública y los administrados, la potestad de sancionar asignada por el Estado a ésta para exigir responsabilidad ante las acciones lesivas a los intereses públicos de la gestión administrativa ha de constituir una potestad reglamentada, por cuanto ella entraña la restricción de bienes y derechos de los ciudadanos.

²⁰ García de Enterría, Eduardo. “El Problema Jurídico de las sanciones administrativas” RAP 10, 1976, Pág. 399.

Quizás los antecedentes del problema se encuentren en los siglos XVII y XVIII, en las monarquías centroeuropeas donde como apunta Fritz Fleiner:

“... La policía o materia gubernativa aparecía en contraste con la Justicia. «Se presentaban como asuntos de Justicia» aquellos que habían de ser juzgados conforme a Derecho, y que estaban por lo tanto, dentro de las atribuciones de los Tribunales. En cambio, «como asuntos de Policía» o gubernativos, se consideraban los asuntos públicos, que se gestionaban discrecionalmente y representaban, por lo tanto, la misión propia del Gobierno”²¹

Pero como acotamos antes, discrecionalidad no significa arbitrariedad y para el control de su uso racional y legal durante el ejercicio de la Potestad de sancionar no puede apelarse a los principios del Derecho Administrativo exclusivamente, porque no responden a las especificidades de la función represiva.

Nieto considera que los principios que informan el Derecho Penal no deben ser trasladados de forma mecánica al Derecho Administrativo sancionador para su aplicación y argumenta su criterio a partir de la constatación del fracaso metodológico de esta práctica, debido a que “... la traspolación automática es imposible y las matizaciones de adaptación son tan difíciles como inseguras... por lo que su rectificación ha de iniciarse desde el principio, donde se encuentran las fuentes enunciadas; [*se refiere al Derecho Público*] en cuyo caso, el Derecho Penal debe operar como referente técnico, especialmente en lo relativo a las garantías individuales”²²

La aplicación de los principios penales al Derecho Administrativo Sancionador, según Carretero Pérez y Carretero Sánchez, debe partir de los principios generales del ordenamiento jurídico, que es único; y luego del Derecho Penal, pues: “El hecho ilícito pertenece a una rama del Derecho Administrativo, el Derecho Sancionador, que supone un traspaso de conceptos del Derecho Penal al Derecho Administrativo”²³ aunque también estos autores reconocen la existencia de principios propios del Derecho Administrativo como el de «especialidad» y «complementariedad», que a su entender sirven para complementar los «principios penales» y agregan: “... Los principios generales de las sanciones no se hallan en el Derecho escrito, que carece de reglas suficientes. Son los valores superiores del Derecho Penal los que se aplican en

21 Fritz Fleiner, “Instituciones de Derecho Administrativo” 8ª Edición, Barcelona, 1933, Pág. 310.

22 Nieto, Alejandro. “Derecho Administrativo Sancionador” 2da Edición ampliada. Madrid. 1994., Pág. 28 .

23 Carretero Pérez, A. y Carretero Sánchez, A., Op. cit., Pág. 112.

Derecho Administrativo, en cuanto son comunes a todo el Derecho Sancionador y no específicos del Derecho Criminal.”²⁴

Ramón Parada acepta, sin embargo, que el desarrollo alcanzado de un modo «anárquico» por la potestad administrativa sancionadora en el Derecho español, obligó al Estado a reconocerla constitucionalmente (*Art. 25 CE*) y agrega:

“... En una interpretación amplia, este precepto implicaría no sólo la exigencia de ley habilitante o de reserva de ley, sino también la traslación a la actividad administrativa sancionadora del principio de tipicidad, de irretroactividad y benignidad de la norma sancionadora..., prohibición de analogía... y del doble castigo (*non bis in idem*) y en general la aplicación de los principios condicionantes de la potestad punitiva del Estado como el de culpabilidad”²⁵

Los autores citados coinciden al considerar que existen muchos puntos de contacto entre el Derecho Penal y Derecho Administrativo Sancionador, a saber:

- Ambas pertenecen al Derecho Público.
- Ambas contienen normas con estructuras y funciones similares.
- Ambas tienen como consecuencia jurídica ante su infracción, medidas restrictivas sobre los bienes del infractor.

Por tales razones, los operadores del Sistema, a quienes ha correspondido hacer uso de la potestad sancionadora, han acudido durante más de un siglo a los principios del Derecho Penal para aplicar la legislación que rige en materia de Derecho Administrativo Sancionador; aunque las justificaciones han sido muy variadas.

Más, siendo el Derecho Penal una rama del Ordenamiento Jurídico que goza de sistematicidad e institucionalización para la aplicación de sus normas, ha logrado desarrollar tanto desde el referente legislativo, como desde la óptica valorativa de la justicia y la doctrina, un conjunto de principios que entrañan axiomas que se dirigen a cubrir los intereses del individuo y la sociedad ante el temible uso de la “Potestad Punitiva del Estado” y se manifiestan como límites de esa Potestad.

Pero es un hecho, que no menos temible que la potestad punitiva del Estado, puede resultar el uso de la potestad administrativa sancionadora, por lo que sus límites son un problema importante para la ciencia del Derecho en la actualidad.

24 Carretero Pérez, A. y Carretero Sánchez, A., *Ibídem*.

25 Parada Vázquez, R. Op. cit. Pág. 534. Cfr. (Sentencia del Tribunal Constitucional español 75-1984 de 27 de junio) que concreta el contenido del principio de Legalidad.

3- Modelos de desarrollo del ejercicio de la Potestad Sancionadora de la Administración en Europa.

El nuevo orden institucional posterior a la Revolución francesa cuyo eje central era el principio de la tripartición de poderes, se hizo extensivo rápidamente al resto del continente europeo; pero el hecho de que los países centroeuropeos mantuvieran durante todo el siglo XIX, y una buena parte del XX un uso disímil del principio de la *división de poderes en las nuevas estructuras de los Estados liberales*, fue una de las causas por las que asumieron distintas formas de ejercicio de la Potestad sancionadora de la Administración y por tanto, del desarrollo del Derecho Administrativo Sancionador y las teorías doctrinales sobre la materia.

El Derecho comparado exhibe diversos modelos, que van desde la solución tradicional que parte del principio de *división de poderes*, entendido como reserva del monopolio represivo a los jueces, hasta países que mantienen la tradición jurídica de un cierto poder sancionador de la Administración y otros que han evolucionado alguna de las dos variantes.

4.1. En el derecho anglosajón.

En estos países se parte del monopolio represivo de los Jueces y Tribunales para la imposición de cualquier pena o castigo, es una cuestión consustancial al «Common Law», que como nos comenta Ramón Parada: “... Se remonta al famoso Art. 2 de la Carta Magna por medio del cual, los barones impusieron al Rey «... que ningún hombre libre pudiera ser detenido, preso, exiliado, ni de ningún modo arruinado» sin previo juicio y derecho a defenderse; de este precepto, trae su origen la institución del jurado y la incapacidad represiva del monarca y del ejecutivo.”²⁶ Precepto éste, que luego fue complementado por la conocida doctrina del Juez Coke, en el histórico caso de «las prohibiciones del Rey» decidido en 1607 contra las pretensiones de Jacobo I de administrar justicia directamente.

4.2. En el Derecho francés.

En este país, de tradición liberal, es obvio que también los jueces y tribunales monopolicen el campo del poder represivo, incluyendo el conocimiento de aquellas acciones u omisiones que infringen normas administrativas, que se juzgan por los

²⁶ Parada Vázquez, R., Op. Cit. Pág. 506.

Tribunales de Policía, dentro de la Justicia Penal, Ramón Parada señala: “Después de la Constitución de 1958 y en virtud de la deslegalización operada al efecto, la definición de lo que son infracciones de policía, es competencia del poder reglamentario autónomo de la Administración y dichas infracciones constituyen la llamada -frente a la parte legislativa-, segunda parte del código penal o parte administrativa. El fundamento de esta integración de la legislación administrativa del código penal, está en lo dispuesto por el artículo 25 de éste: «Las contravenciones de policía y las penas que le son aplicables en los límites fijados por los artículos 465 y 466 del Código Penal son determinadas por decretos tomados en las formas previstas para los reglamentos de Administración Pública»”²⁷ Esto equivale a decir que el poder ejecutivo puede hacer uso de la reserva legal para definir las infracciones, pero sólo al poder judicial corresponde juzgarlas.

“El Derecho francés ofrece por otra parte un eficaz sistema de articulación entre los Tribunales penales y la Administración, de forma que ésta no se sienta desprotegida ante ellos, ni aquellos sobre pasados por el agobiante factor cuantitativo de las infracciones administrativas”²⁸ lo que se logra mediante la participación de funcionarios en el proceso penal, a partir de una concepción amplia del Ministerio Fiscal, «que considera miembros de éste a los administradores de las contribuciones indirectas de aduanas, de caminos y puentes y de aguas y montes» Es también amplio el concepto de policía judicial «que se extiende a numerosos funcionarios».

Para neutralizar los efectos de la masificación de las infracciones administrativas se establece la multa de composición y el procedimiento simplificado y la multa a forfait.

4.3.. En el Derecho austriaco.

En este país se ha conservado la potestad sancionadora en manos de la Administración, pese a su tradición constitucionalista y de respeto al principio de división de poderes, del cual como expresa Parada Vázquez, (...) tienen una peculiar concepción, según la cual la ejecución de las leyes corresponde tanto a los Tribunales como a la Administración, por lo que la actividad judicial no es más que esa función ejecutiva ejercida por los jueces dotados de las garantías constitucionales de independencia e inamovilidad en el desempeño de dicha función. De aquí que nada

²⁷ Parada Vázquez, Supra. Cit. Pág. 507 .

²⁸ Parada Vázquez, Up Supra. Pág. 508.

impida que una misma autoridad, sea judicial o administrativa, desempeñe a la vez funciones materialmente administrativas o judiciales”²⁹

Esta confianza en el desempeño de las funciones administrativas, provocó que fuera precisamente Austria el primer país en dictar una Ley Penal Administrativa el 21 de julio de 1925, que contiene en su parte preliminar los preceptos generales del Derecho Administrativo material, y en la segunda la regulación procesal para conformar un procedimiento puramente administrativo dejando el establecimiento de los tipos a las leyes administrativas especiales. “Esta se considera la primera regulación europea unitaria, reguladora del Derecho penal administrativo”³⁰, precursora de las leyes de Alemania e Italia.

La Ley Penal Administrativa austriaca (*Verwaltungsstrafgesetz*) fue reelaborada en 1950 y rige con varias modificaciones.

4.4. En el Derecho italiano.

En este país la Ley No. 2.248 de 20 de marzo de 1865 sobre Procedimiento Contencioso Administrativo, atribuyó a la Jurisdicción ordinaria el castigo de «todas las causas por contravenciones en las cuales pueda estar interesada la Administración» (Art. 2) Luego, en virtud del Código de Procedimiento Penal de 19 de octubre de 1930, la competencia para sancionar estas contravenciones fue encomendada al Juez municipal y la Administración sólo quedó facultada para imponer sanciones en materia tributaria y sanciones disciplinarias en Leyes de sujeción especial.

Dado el proceso de despenalización que ha tenido lugar en este país, se ha dotado a las administraciones de amplios poderes represivos, operación que se ha acompañado de una amplia regulación material y procesal de la actividad sancionadora de la Administración, “... hasta llegar a la promulgación de la Ley de 24 de noviembre de 1981, que ha procedido dentro de una modificación del sistema penal, a una más completa regulación de las sanciones administrativas”³¹ Incluyéndose muchas de las garantías y principios del Derecho Penal en el tratamiento a las infracciones administrativas.

29 Parada Vázquez R., Op. cit., Pág. 510.

30 Lozano Blanca. Panorámica General de la Potestad Sancionadora de la Administración en Europa. RAP No. 121 enero-abril 1990, Pag. 396.

31 Parada Vázquez R., Op. cit., Pág. 513, 514.

4.5. En el Derecho alemán.

Ya desde principios de siglo, el desarrollo de la doctrina, había sentado las bases para una distinción entre el injusto penal y el injusto administrativo, a partir de la «teoría de las infracciones del orden», por lo que mediante la Ley de 26 de junio de 1949 esta pretensión se logra en el ámbito económico, que luego se generaliza a todas las infracciones que se distinguen de los delitos, mediante la Ley de 25 de marzo de 1952, no obstante, la naturaleza substancialmente penal de las infracciones del orden, como apunta Parada Vázquez, “se ponen de manifiesto en la Ley de 24 de mayo de 1968, y luego en la Ley de 19 de febrero de 1987, en términos prácticamente idénticos a los delitos”³² Para la solución de los asuntos se recurría a las garantías y principios del propio Derecho Penal, por lo que la administrativización de «las infracciones del orden», no llegó al campo procedimental, ya que la Administración debía regirse por las reglas del proceso penal, quedando incluso su control sujeto a esta magistratura.

4.6. En el Derecho español.

En España, la aplicación del principio de tripartición de poderes, no impidió a la Administración Pública ser titular de una potestad sancionadora propia, circunscrita a la función ejecutiva, fuera del marco judicial, lo que al parecer ha trascendido al problema de la aparente distinción ontológica entre ilícitos administrativos e ilícitos penales, que tanta jurisprudencia y doctrina ha generado.

Según Nieto, después de la Revolución francesa, “... los Tribunales abandonan sus antiguas funciones acumuladas de administración, para concentrarse exclusivamente en las jurisdiccionales... Entre nosotros, en efecto, no sólo se entiende este principio como una prohibición a las autoridades administrativas para que intervengan en los asuntos judiciales sino también -y con más énfasis todavía- como una prohibición a los jueces de que intervengan en los asuntos administrativos. Con la consecuencia... de que, una vez declarada una cuestión como administrativa, se crea un círculo de inmunidad inasequible a la intervención de los Tribunales.”³³

Por otra parte, apunta este autor, que en el Derecho Administrativo Sancionador decimonónico, el principio de legalidad “... tiene un significado y contenido completamente distinto a los de hoy, dado que no implica la exigencia de una tipificación legal de infracciones y sanciones sino, mucho más sencillamente, el reconocimiento legal de la potestad sancionadora en favor de las Corporaciones locales.

³² Parada Vázquez, Supra Pág. 517.

³³ Nieto, A. Op. Cit. Pág. 51.

En su consecuencia, el sistema legal es, desde esta perspectiva, muy simple, ya que se limita a ese reconocimiento legal de la potestad sancionadora -recogido en las leyes locales- así como al establecimiento complementario de unos topes sancionadores que se gradúan en razón del tamaño de las poblaciones.”³⁴ A partir de estos presupuestos correspondía luego a cada Ayuntamiento, tipificar las infracciones en sus Ordenanzas.

En la complejidad del asunto también incide el precedente histórico legislativo que durante una buena parte de esta centuria provocó una superposición o entrecruzamiento entre la materia administrativa sancionadora y la penal, así como en cuanto a los órganos facultados para conocer de uno u otro ilícito. Un ejemplo de como esta situación se reitera, lo constituye el artículo 75 de la Ley de 8 de enero de 1845, de Organización y Atribuciones de los Ayuntamientos, mediante el cual «se faculta a los alcaldes para aplicar sanciones con límites máximos del importe de las multas, (graduados según el volumen de la población de cada territorio), y da competencia al juez posteriormente, para los casos que excedan los marcos previstos para las multas en cada disposición»”³⁵ Igualmente el artículo 4 de la Ley de 2 de abril de 1845 «atribuye al gobernador civil competencia para reprimir y castigar cualquier desacato a la religión, la moral, la decencia, y cualquier falta de respeto a su autoridad, imponiendo penas de hasta mil reales. Pasando a los tribunales la competencia de las conductas que merecieran mayor castigo»”³⁶

Como forma de complemento a las regulaciones administrativas para el ejercicio de la *Potestad sancionadora del Estado*, se establece en el artículo 505 del código penal de 1850: «En las ordenanzas municipales y demás reglamentos generales y particulares de la administración que se publicaren en lo sucesivo, y en los bandos de policía y buen gobierno que dicten las autoridades, no se establecerán mayores penas que las que se señalan en este libro, aún cuando hayan de imponerse en virtud de atribuciones gubernativas, a no ser que se señale otra cosa por leyes especiales»

La dualidad de tipificaciones y órganos fue generando los conflictos propios del concurso aparente de leyes, y por lo tanto de competencia, cuya solución trató de canalizarse mediante el Real Decreto de 18 de mayo de 1853.^{xi}

Los intentos de armonizar las contradicciones, crearon nuevas dificultades debido a que se daba la posibilidad de que jueces y funcionarios sancionaran por separado sobre

³⁴ Nieto, Supra. Pág. 53.

³⁵ Referente Legislativo. Cit. pos Nieto, A. Op. Cit. Pág. 57.

³⁶ Referente Legislativo. Cit. pos Nieto, A. Ibídem.

un mismo hecho a partir de la competencia que a cada uno se asignaba, quedando expedita la vía para que se quebrantara el principio *non bis in idem*, situación que se extiende a las Legislaciones posteriores del siglo XX, generándose abundante Jurisprudencia y Doctrina sobre el particular.

5- Breves referencias a los antecedentes del Derecho Administrativo Sancionador^{xii}

Se colige de los tópicos precedentes, que el moderno Derecho Administrativo no encuentra reconocimiento dogmático hasta los siglos XIX y XX con el surgimiento y desarrollo de los modernos Estados parlamentarios, donde comienza a gestarse como presupuesto necesario para el ejercicio de la potestad sancionadora la Administración Pública que es la columna vertebral del Poder Ejecutivo.^{xiii} Por tanto hasta esta época no puede hablarse de la aparición de una Potestad Sancionadora de la Administración, aunque es bueno señalar que los antecedentes normativos del Derecho Administrativo Sancionador se encuentran en muchas Leyes y codificaciones antiguas y en el Derecho de Policía. Así vemos a modo de ejemplo como “en el Código de *Hammurabi* (Babilonia, 4000 años a.C.) que constaba de 282 artículos...”³⁷ se recogían conductas típicamente delictivas y otras menos lesivas que tenían un tratamiento más benigno, dependiendo casi siempre de los resultados. “La Justicia administrativa (*sic*) estaba en manos de Magistrados locales, que la impartían junto a los jueces seculares y los funcionarios palatinos (que reemplazaron a los sacerdotes) ya que el Rey *Hammurabi* no quería que se abusara de lo divino.”³⁸

En Roma el Código de Justiniano, promulgado en el año 529 contiene la colección completa y ordenada de constituciones imperiales romanas, Leyes, rescriptos, ordenanzas y otras disposiciones. El *Corpus Juris Civiles* introdujo cambios jurídicos y administrativos sustanciales que contribuyeron al progreso cultural y económico del Estado romano occidental; en éste se distinguió antológicamente el delito de la contravención. Los *ediles* reprimían las conductas que atentaban contra el orden público. Los reglamentos de policía local eran aplicados por los *quaestores* y *triumvires*, y las costumbres eran cuidadas por los *sensores*. Se aplicaban como sanciones la *coertio*, la *verbatio*, el arresto, el confinamiento, la multa y la indemnización reparativa.

37 Villada J. L. Manual de Derecho Contravencional, Buenos Aires, 1997, Pág. 39.

38 Villada J. L. *Ibidem*.

En *las Institutaes* de Justiniano se clasificaban las obligaciones en cuatro clases, que constituyen el origen de lo que más tarde se llamó *falta* en el Derecho romano, que luego fueron glosadas durante los siglos XI y XII bajo la denominación de *faltas ab ménoris* y *ab médium*.^{xiv}

“El término Policía viene del latín “*Politia*” y del griego “*Politeia*” que significa el buen orden que observan y guardan las ciudades y Repúblicas, cumpliéndose las Leyes y Ordenanzas establecidas por el Gobierno, o bien por el cuerpo organizado, encargado de mantener el orden en la ciudad, en relación con los principios de seguridad, tranquilidad y salubridad”³⁹

La Edad Media trajo consigo el crecimiento de los Burgos o ciudades medievales, ello provocó la necesidad de reglamentar y reprimir conductas en materia de policía sanitaria, mendicidad, vagancia, pesas y medidas, entrada de extranjeros, prostitución y portación de armas, lo que contribuyó al desarrollo de estas regulaciones.

También el Derecho canónico desarrollado contemplaba regulaciones para conductas menos dañinas.

Ya en la época moderna, las codificaciones que se realizan distinguen los hechos punibles a partir de su gravedad: crímenes, delitos y contravenciones^{xv}

6- Escuelas que han desarrollado teóricamente el Derecho Administrativo Sancionador.

Sobre lo que hoy llamamos Derecho Administrativo Sancionador, han existido posiciones controvertidas en cuanto a su independencia y naturaleza a lo largo de su evolución.

Todos los postulados que han inspirado las distintas escuelas que se han desarrollado en materia de tratamiento al injusto (penal- policial, penal-administrativo contravencional o administrativo) encuentran su génesis en las Teorías que sobre el tema desarrollaron los tratadistas alemanes durante los siglos XIX y XX.

6.1. Evolución y desarrollo de la Escuela sustancialista.

Esta escuela transitó por tres etapas identificadas a través de su desarrollo teórico doctrinal durante las cuales se pretendió fundamentar la necesidad de un Derecho Penal Administrativo autónomo.

39 Galindo Camacho, M. “Derecho Administrativo” Tomo II, México, 1996, Pág. 257.

La Teoría del Derecho Penal de Policía tiene según Mattes⁴⁰ su punto de partida en el Derecho natural, por cuanto el delito era considerado como un ataque a los derechos subjetivos de los titulares, luego la función de la policía debía ser preventiva de esas lesiones o puesta en peligro de los bienes individuales, por lo cual las disposiciones normativas que el Estado dictaba con esta finalidad, no constituían injusto natural *delictivo*, sino un mero *injusto policial*.

Ya en los inicios del siglo XIX Feuerbach elabora el proyecto de Código bávaro⁴¹ en el que incorpora los principios de su construcción teórica sobre esta problemática. Para este autor “Los delitos de policía serían esencialmente *por su naturaleza, absolutamente distintos de... los crímenes* y por eso deberían regularse en un Código distinto del de aquellos”,⁴² de este modo definió en el libro tercero las *contravenciones de policía* del siguiente modo: «Acciones u omisiones que en verdad no lesionan en sí o por sí mismos derechos del Estado o de un súbdito, pero que sin embargo son mandados o prohibidos bajo pena a causa del peligro para la seguridad y el orden jurídico», este ámbito se amplía a su vez por la posibilidad de incluir preceptos en blanco cuando acota dicho concepto añadiendo «lesiones menores de derechos semejantes a estos, cuya investigación y punición sea transferida a los órganos de la policía por Leyes especiales»⁴³

La obra de Feuerbach es reconocida como punto de partida para la distinción entre el ilícito penal y el ilícito policial, aunque su posición era contraria a la creación de un derecho penal policial autónomo. Expresa la relatividad temporal, local e indiferente moralmente de las contravenciones de policía “Los Códigos Penales de policía... contienen la mayoría de las veces acciones que no son contrarias al Derecho, ni inmorales... y que constituyen en sus prescripciones inventos de la policía reinante *pro tempore*; los preceptos del genuino Derecho Penal Criminal en cambio, rigen en todo lugar y todo tiempo, su contenido esencial es tan viejo como el Derecho mismo”⁴⁴

El pensamiento *Ius-naturalista* que sustentaba la Teoría del Derecho Penal de Policía, fue desplazado por la corriente de Política Judicial “que pretendía limitar, cuando no suprimir por entero el Derecho de intervención de la policía y en especial, el

40. Mattes Heinz, “Problemas del Derecho Penal Administrativo”. Editoriales de Derechos Reunidos. España 1979. T-II Pág. 144.

41 Código bávaro de 16 de mayo de 1813.

42 Mattes Heinz Op. Cit. Pág. 146.

43 En la formulación del artículo 2, párrafo 4, del Código Penal bávaro. Ref. Legislativa Cit. Pos Mattes, H. Op. Cit. Pág. 148.

44 Feuerbach, P. J. A. Kritik des Kleinschrodischen Entwurfs zu einen peinlichen Gezezbuche für die Chur-Pfalz-Bayerischen Staaten. Ref. Bibliográfica. Mattes H. Ibidem.

3 Teile, Giessen 1804. Págs. 354, 360, 364, 367. Cit. Pos Mattes H. Op. Cit. Pág. 147.

Poder Penal Policial, de acuerdo con las exigencias del liberalismo”⁴⁵

La Filosofía hegeliana tiene gran influencia en esta nueva corriente, cuyo máximo exponente es Kostlin. Respecto de la competencia, Mattes considera a Kostlin influenciado por la corriente de la Justicia Estatal en boga durante el siglo XIX, pues propone un modelo de enjuiciamiento de las contravenciones de policía *separado de los usuales Tribunales civiles y criminales ubicados bajo el Ministerio de Justicia*⁴⁶ y fundamenta su propuesta en la ausencia de independencia de los funcionarios de policía respecto de los Órganos de Poder del Estado y *la diversa finalidad de las actividades Policial y Judicial*.

Frank Reinhard considera que la Justicia criminal resulta muy costosa para ser aplicada a ilícitos contravencionales, por lo que propone un tratamiento diferenciado y de este modo evitar la sobrecarga del Poder Penal del Estado. No obstante, este autor rechaza una Administración de Justicia Penal por órganos de la Administración, o Tribunales Administrativos.

La teoría de la norma de la cultura desarrollada por M. E. Mayer, como expresa Mattes, viene a sustituir al Derecho natural en el orden sustantivo, lo que resulta inteligible a partir de la siguiente cita: “La norma de Policía es pre-estatal, nacida de una sociedad como comunidad de intereses de individuos”.⁴⁷ Mayer deja de hablar de Derecho Penal de Policía para referirse a Derecho Penal Administrativo.

Es Goldschmidt finalmente quien desarrolla la *Teoría de las Infracciones del orden* a partir de la persona individual y como miembro de la sociedad, distinguiendo entre Constitución y Administración y por tanto entre oposición al Derecho y oposición a la Administración.

Como expresa Mattes, “La teoría de las infracciones administrativas o del orden, parte de presuponer un contraste entre Derecho (orden jurídico) y Administración, que se caracteriza por contraponer Justicia y Bienestar”⁴⁸ Y cita a James Goldschmidt para ilustrar esta afirmación: “La acción punible representa una rebelión contra el orden jurídico, la infracción administrativa sólo el dejar de promover la actividad administrativa encaminada a conseguir el bien público, limitándose por ello a causar un

⁴⁵ Mattes H., Op. Cit. Pág. 155.

⁴⁶ Kostlin Christian Reinhold. Neue Revision der Grundbegriffe des Kriminalrechts. Tubinga 1845. Pág. 701. Cit. Pos Mattes H., Supra, Pág. 163.

⁴⁷ Mayer M. E. Der allgemeine Teil des Deutschen Strafrechts. Lehrbudh. 2da Edición. 2da reimpresión. Heidelberg, 1923. 1ra. Edición 1915, Pág. 40. Cit. pos. Mattes H. Supra. Pág. 172.

⁴⁸ Mattes, H. Supra. Pág. 7.

perjuicio al bienestar”⁴⁹ Goldschmidt desarrolló la Teoría del Derecho Penal Administrativo como rama autónoma, tratando de establecer la diferencia entre Derecho y Administración a partir de la Doctrina acumulada hasta esos momentos, lo que le valió para calificarla como un “intento de una construcción lógica de lo demostrado como históricamente existente.”⁵⁰ Sus estudios lo llevaron a diferenciar antijuricidad de antiadministratividad, concebir diversas formas de consecuencias jurídicas ante el ilícito y a plantear una competencia separada de la Justicia para la Administración.

Muchos fueron los seguidores de esta teoría (Von Liszt, Kahl, Umhauer, Wach, Pollack, Kohler, Krakenberger, Rosín, Van Calker y Hofacker), los que la enriquecieron, sin embargo, sólo lograron influenciar en los proyectos de Leyes, no así en el Órgano Legislativo. Tampoco en la Literatura posterior esta teoría encontró eco, a pesar de los esfuerzos realizados por sus seguidores, por el contrario fue atacada con fuerza por Beling, Rosemberg, Binding, Sauer, entre otros.

Por diversas razones la Teoría del Derecho Penal Administrativo no fue aceptada, de este modo se negó toda diferencia entre éste y el Derecho Penal; mucho menos fue aceptada la justificación que esgrimían sus doctrinantes para extraer del Sistema Penal algunas figuras de escasa gravedad para ser conocidas por el Derecho Penal Administrativo. Tampoco se reconocían diferencias en la naturaleza jurídica de la pena criminal y la pena administrativa “en ambos se trata de genuinas penas (una pena jurídica) que es menos grave en las contravenciones que en los crímenes y delitos; puede ser diferente su dirección final... Además no existe un Derecho Penal subjetivo de la Administración ni de la Justicia, sino solamente del Estado”.⁵¹ Se esgrime además que en caso de que se deje ejercer ese poder por la Administración, faltarían las garantías necesarias del proceso (ya institucionalizadas por la Justicia Penal)

Tampoco se concibe una diferencia en cuanto a la culpabilidad de los sujetos, ni entre antijuricidad y antiadministratividad; “Toda acción por cuya causa haya de imponerse una pena, tiene que ser antijurídica”⁵²

Se recalca el error de contraponer Administración y Orden Jurídico, ya que ésta también pertenece al Orden Jurídico, y como tal está regulada. Por otra parte, la

49 Goldschmidt, James. „Das Verwaltungsstrafrecht, ein Untersuchung der Greenzgebiete zwischen Strafrecht und Verwaltungsrechts auf rechtsgeschichtlicher und rechtsvergleichen der Grundlage“ Berlín 1902 Pág.540, Cit. pos Mattes Heinz, Supra. Pág. 7.

50 Goldschmidt, J. Cit. Pos Mattes Supra, Pág. 186.

51 Nayler, Johannes en LK ; 6a Edición Pág. 132. Cit pos Mattes H. Supra, Pág. 204.

52 Beling, “Verbregen” Pág. 132. Cit. Pos Mattes H. Supra, Pág. 205.

propuesta de sujeción del Derecho Penal Administrativo al principio de oportunidad fue igualmente rechazada por considerar que el principio de Legalidad “sirve a la confirmación del orden jurídico, garantiza la igualdad y seguridad jurídica y evita una manipulación arbitraria de las Leyes.”⁵³

Wolf. E. Trata de salvar el Derecho Penal Administrativo, pero no desde el punto de vista ontológico como sus precursores, (pues no encontraba diferencias conceptuales entre éste y el Derecho Penal), considera el problema como una cuestión de carácter valorativa y normativa.

El trabajo desarrollado por este autor y sus seguidores, tampoco surtió efecto, por el contrario, es en la década de 1930 cuando toma auge la idea de un Derecho Penal unitario, por lo que, a partir del desarrollo teórico alcanzado en materia de ilícitos penales-administrativos, se establecen como punto de partida los valores Derecho y Moral, no vistos antagónicamente, sino reconducidos hacia la conducta humana, de forma que se hagan converger en la medida de lo posible y como no toda manifestación antijurídica afecta de la misma forma los intereses comunitarios, aquellas menos graves se propone su regulación por un *Derecho Penal del Orden* de forma independiente. A estas conductas menos lesivas se les denominó *Infracciones del Orden*.

La teoría de las Infracciones del Orden cerraba la puerta al Derecho Penal Administrativo, pero sólo llegó hasta el proyecto de Código de 1936, pues igualmente encontró numerosos opositores, no obstante, en la práctica las necesidades de la guerra en una etapa en la que la concepción corporativa del estado se abría paso, desempeñaron un papel fundamental en la elaboración del Derecho Penal del Orden para la Administración en materia de Legislación económica, que se fue ampliando paulatinamente dentro de este perfil.

El desarrollo de un Derecho Penal económico de la competencia de la Administración, resultaba una paradoja ante el principio de la *tripartición de poderes*, por ello en la post-guerra, con la normalización, se comienza a reducir esta facultad de la Administración, ésta resultó una cobertura oportuna para el resurgimiento de la propuesta de un Derecho Penal Administrativo. E. Schmidt influyó en la decisión de una nueva configuración del Derecho Penal económico, de modo que dejara en manos de la Administración sólo las meras *infracciones administrativas* y para ello se apoyó en la Teoría de Goldschmidt, planteando que los delitos judiciales se diferenciaban de los

53 Trops, F. y Mayer M.E. Rechtsnormen und Kulturnormen Pág. 92. Cit pos Mattes H. Supra. Pág. 207.

delitos administrativos por su naturaleza, (son cualitativamente distintos) “Al daño administrativo, le falta la referencia a la persona, o a una persona colectiva pensada como tal; sólo afecta a la relación en la cual está, como ciudadano del Estado, obligado a la obediencia a los órganos administrativos.”⁵⁴ Considera la pena del orden que denominó *multa monitoria*, como una coacción administrativa de la autoridad facultada, ante una desobediencia a una disposición de un órgano administrativo, ajena a cualquier sustrato ético. Esta teoría sí encuentra respuesta en la Ley Penal económica de 1949.

La Ley sobre Infracciones del orden «Gesetz über Ordnungswidrigkeiten» (OWiG), promulgada en 1952 sirvió para que el Legislador trasladara a todo el ámbito del Derecho Penal la separación entre el injusto criminal y el injusto administrativo, que sólo se había realizado en el Derecho Penal económico, pero repite la fórmula del precepto § 6 de la Ley Penal económica de 1949 «Gesetzblatt des vereinigten Wirtschaftsgebieten» (WiStG); que contenía una serie de tipos mixtos en materia económica, los cuales podían constituir tanto hechos criminales como infracciones del orden, (una especie de delitos paralelos) cuya naturaleza jurídica debía determinarse ante el caso concreto.

La teoría de las *Infracciones del Orden* marcó el camino para el futuro del Derecho Penal y el Derecho Penal Administrativo en Alemania, pues sus presupuestos constituyeron el punto de partida para extraer del ámbito de la Justicia penal el tratamiento a todo lo que no constituyera un injusto penal, así pues, las contravenciones o bien se convirtieron en delitos, o en infracciones del orden y en otros casos, fueron destipificadas.

El Profesor italiano Carrara, hace referencia a varios autores (Viazzi, Dorado, Civoli)⁵⁵ los cuales teorizan también acerca de la distinción ontológica entre los ilícitos penales y las contravenciones y contra cada uno esgrime su crítica por considerar que no existe tal distinción, ni puede hablarse de una nueva rama autónoma del Derecho, por lo que esta distinción sólo sería válida a los fines didácticos a partir de las tendencias que se observan en el fenómeno criminal y su tratamiento en el mundo moderno.

En Latinoamérica, el tratamiento teórico al Derecho Penal Administrativo ha sido objeto de atención por varios autores, entre los que se encuentra el Profesor Enrique Aftalión, quien desarrolló una fuerte crítica a la Teoría de *las infracciones del orden*.

⁵⁴ Haertel, Kurt- Schmidt, Joel. Gesetz zur Vereinfachung des Wirtschaftsstrafrechts, Heidelberg, 1949. Pág. 15. Cit. pos. Mattes, H. Supra. Pág. 230.

⁵⁵ Carrara Francesco. Segundo Curso de Derecho Penal. Parte General. Firenze. 1907. Pág. 314-316.

Para este autor “No es correcto hablar de nuevas ciencias, de autónomas ramas del saber...” y argumenta en favor de esta posición la necesaria recurrencia a los principios del Derecho Penal para la solución de conflictos en materia de infracciones administrativas; En tal sentido, considera el Derecho Penal Administrativo como “un ramal del Derecho Penal, (Derecho Penal Especial) que sigue manteniendo una estrecha vinculación de dependencia con su fuente originaria.”⁵⁶

A su modo de ver, lo más importante de los Códigos de faltas sería la parte general, con la que “ineludiblemente se iniciaría y constituiría el equivalente de la parte general del Código Penal que precede a la enumeración de los delitos o la parte especial. En materia de faltas, la dificultad no estibaría en la formulación del elenco de figuras contravencionales, sea directamente, o con el auxilio de figuras en blanco, sino en la correcta determinación de los principios generales que condicionan forzosamente la aplicación de cualquier figura; como por ejemplo: Los principios referentes a la culpabilidad, a la tentativa, a la condena condicional, a la prescripción, etc...”⁵⁷

A pesar de su acérrima crítica a la Doctrina alemana, Aftalión se inscribe también en la Escuela Sustancialista que se apega a la naturaleza del injusto y a los problemas de la dogmática para tomar partido por la Teoría de un Derecho Penal unitario y coincide con Carrara en que tal distinción sólo sería útil con fines docentes y didácticos.^{xvi}

6.2. Escuela formalista.

Desde otra óptica, encontramos un intento por desarrollar una construcción teórica sobre el *Derecho Penal Administrativo* distinta a la anterior, así traemos a Miguel Bajo Fernández y Blanca Mendoza Buergo que consideran que, Junto a las sanciones Penales, existen otras que la Administración Pública utiliza en el desenvolvimiento de su potestad sancionadora, “especialmente en su faceta de potestad correctiva o gubernativa, sanciones que suscitan nuestro interés por su proximidad e identidad con determinadas penas establecidas en el Código Penal; en ambos casos... se trata de penas en sentido material.”⁵⁸

Estos autores pretenden demostrar que el hallazgo de las diferencias entre la pena impuesta al ilícito criminal y la que se aplica al ilícito administrativo no pueden encontrarse en la naturaleza misma de la infracción, pues con frecuencia se producen cambios legislativos que transforman un supuesto típico y antijurídico penal en

56 Aftalión, E., “Derecho Penal Administrativo”, Argentina, 1955, Págs. 14 (Ss), 105.

57 Aftalión E. Supra. Pág. 250.

58 Bajo Fernández M. y Mendoza Buergo B. “Ensayos de Derecho Penal y Criminología en honor a Javier Piña y Palacios, México, 1985, Pág. 85

administrativo y viceversa, “y este cambio no entraña una diferencia sustancial en el contenido del injusto... sino a la índole de la sanción que el ordenamiento jurídico asigna a cada uno de los hechos... así como a los órganos a quienes se atribuye la aplicación de las sanciones”⁵⁹ A partir de estas consideraciones identifican un injusto administrativo cuando es sancionado por los órganos administrativos en virtud de una facultad gubernativa o disciplinaria, mediante una sanción administrativa; y sería un injusto penal si fuera castigado por los órganos judiciales en virtud del *Ius Puniendi* del Estado. “Luego no cabe otra distinción que la formal”⁶⁰

Entre las razones que se aducen para explicar el desmesurado incremento de la potestad sancionadora de la Administración en España mencionan: La conveniencia política de desarrollar un poder propio de la Administración, la rigidez del Procedimiento común vigente que no se adecuaba a las necesidades para el efectivo ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración; y las decisiones de la Política Criminal que han provocado una hipertrofia en esta parte del Derecho.

García de Enterría y Fernández Rodríguez hacen referencia a la «dualidad de sistemas represivos» recogidos en el artículo 25 de la Constitución española de 1978, y se preguntan: “¿Por qué esta dualidad?”, y más adelante “¿Tienen las sanciones administrativas respecto de las penas judicialmente impuestas alguna diferencia de naturaleza que justifique su singularidad?”⁶¹

Estos autores asocian el origen del problema en España “... al mantenimiento en manos del ejecutivo, de poderes sancionatorios directos y expeditivos, tras la gran revolución del sistema represivo que supuso la adopción del Derecho Penal legalizado y judicializado (*nullum crimen, nulla poena sine lege, nulla poena sine legale iudicium*) desde los orígenes mismos de la Revolución Francesa... Las monarquías del siglo XIX, aun las más lejanas de los principios revolucionarios, se apresuraron a adoptar el nuevo sistema represivo, más racionalizado y objetivo, pero no por eso, abandonaron sus propios poderes sancionatorios”⁶²

Consideran por tanto, que las sanciones penales y administrativas se distinguen sólo desde el punto de vista formal, es decir, por la autoridad que las impone y afirman que es el Legislador quien distribuye su campo de aplicación y que, “... Todos los esfuerzos por dotar a las sanciones administrativas de alguna justificación teórica, y de una

59 Bajo Fernández y Mendoza Burgo. Sufrá, Pág. 37

60 Bajo Fernández y Mendoza Buergo. Ibidem

61 García de Enterría, E. y Fernández Ramón-T. “Curso de Derecho Administrativo”, Vol. II, 9ª Edición, 1999, Pág. 160.

62 García de Enterría, E. y Fernández Ramón-T., Ibidem.

sustancia propia, han fracasado. Sólo razones de política criminal explican las opciones varias y a menudo contradictorias del Legislador en favor de una u otra de esas dos vías represivas.”⁶³ Admiten finalmente que éstas podrían distinguirse a partir del precedente anterior, teniendo en cuenta que únicamente la Jurisdicción Penal tiene la facultad de “... imponer penas privativas de libertad, las cuales por su contenido entre todas las demás penas, han de preverse por Leyes Orgánicas, según la Sentencia del Tribunal Constitucional español de 11 de noviembre de 1986.”^{xvii} A esta diferencia, le añaden la que se relaciona con sus fines, pues de acuerdo con el mandato constitucional del Art. 25.3 de la Constitución española, las penas «estarán orientadas hacia la reeducación y reinserción social», mientras que las sanciones administrativas «tienen un fin represivo más práctico»; y en tal sentido concluyen su razonamiento planteando que: “El mismo *Ius Puniendi* del Estado puede manifestarse, pues (con la salvedad ya hecha)... tanto por la vía judicial penal como por la vía administrativa.”⁶⁴

Juan Vega V., uno de los pocos autores cubanos que ha tratado la materia que nos ocupa, ofrece algunas opiniones sobre el modo de agrupar y conceptuar las indisciplinas sociales, partiendo de una concepción ramal legislativa del Derecho, es decir, haciendo coincidir el tratamiento a las infracciones susceptibles de ser sancionadas (no penales) con las ramas a las que correspondan; (administrativas, laborales, mercantiles, financieras, etc.)

Según este autor: “Cuando el Derecho Penal no se ha hipertrofiado, es que han crecido en variedad y número otros sistemas disciplinarios no penales, que se dirigen a garantizar otras áreas específicas del Ordenamiento Jurídico” y agrega, “La existencia de una concepción ramal legislativa aplicada a los distintos sistemas disciplinarios, hubiera impedido consecuencias tan nefastas como:

- La doble y a veces múltiples inculpaciones.
- El mínimo desarrollo de institutos fundamentales para los sistemas disciplinarios no penales, en contraste con el alcanzado por institutos análogos en el campo del Derecho Penal”.^{xviii}

La inteligencia del trabajo de este tratadista, es una expresión de la necesidad de teorización y desarrollo de esta esfera legislativa que entraña el ejercicio de la potestad de sancionar en la esfera administrativa.

63 García de Enterría, E. y Fernández Ramón-T. Supra, Pág. 162.

64 García de Enterría, E. y Fernández Ramón-T., Ibídem.

6.3. Escuela administrativista.

Bien diferente es el manejo del asunto, que a partir de las últimas décadas encontramos en algunos países europeos, donde incluso la denominación de la materia, difiere de la que hasta ahora hemos mencionado, y en tal sentido reproducimos la definición de Alejandro Nieto: “En definitiva contra viento y marea hay que afirmar que el Derecho Administrativo sancionador es, como su nombre lo indica, Derecho engarzado directamente en el Derecho Público estatal, y no un Derecho Penal vergonzante; de la misma manera que la potestad administrativa sancionadora... es ajena a toda potestad atribuida a la Administración para la gestión de los intereses públicos. No es un azar, desde luego, que hasta el nombre del viejo Derecho Penal Administrativo haya sido sustituido desde hace muchos años por el más propio de Derecho Administrativo Sancionador”.⁶⁵ Y añade luego: “El Derecho Administrativo Sancionador no debe ser construido con los materiales y las técnicas del Derecho Penal sino desde el propio Derecho Administrativo, del que obviamente forma parte, y desde la matriz constitucional y del Derecho Público estatal”⁶⁶

Desde una orientación más precisa, Parada Vázquez expone que la actividad administrativa sancionadora merece ser incluida dentro de la clasificación de las actividades de la Administración Pública, pero separada de la llamada «actividad administrativa de limitación o de policía», debido a que la clasificación tripartita clásica o tradicional de la misma no agota la realidad de la actividad de la Administración española actual, y en este sentido refiriéndose a la actividad sancionadora apunta: “... Se trata de una actividad cuasi-judicial de la misma naturaleza que la penal represiva, y que sólo por razones históricas y circunstanciales se ha atribuido a la Administración.”⁶⁷

En esta breve reseña, en la que hemos insertado las tres posiciones mas delimitadas de la doctrina sobre el tema, se demuestra como expresa Carbonell Mateu que: “... De todas las ramas es sin duda, el Derecho Administrativo Sancionador el que guarda más estrechas relaciones con el Derecho Penal.”⁶⁸ Y es en esa relación precisamente donde se han registrado los principales nudos problemáticos para el desarrollo del Derecho que regula el ejercicio de la Potestad Sancionadora de la Administración.

Hemos visto como a partir de elementos éticos, formales, políticos, etc. los tratadistas que representan las tres posiciones teóricas más desarrolladas en la materia,

⁶⁵ Nieto, A., Op. Cit. Pág. 23.

⁶⁶ Nieto, A., Supra, Pág. 28.

⁶⁷ Parada Vázquez, R., Op. cit., Pág. 434.

⁶⁸ Carbonell Mateu, J.C., Op. cit., Pág. 85.

han tratado de distinguir los ilícitos y sus consecuencias jurídicas, para identificar y definir el lugar que ocupa la rama del Derecho que debe darles tratamiento. En la base de tantas divergencias está precisamente la realidad social de cada contexto, su sociedad, cultura, ética, economía y su política; que difieren de un país a otro y por tanto, también la proyección de sus instituciones y regulaciones jurídicas.

6.5. Una reflexión teórica desde la óptica de nuestro Derecho positivo.

Muchos de los elementos manejados por los tratadistas que analizan la materia desde las posiciones antes apuntadas, son válidos para conformar nuestro criterio acerca de las características que permiten identificar esta normativa dentro de nuestro Ordenamiento Jurídico.

Lo primero que salta a la vista es que el Estado cubano ha propiciado un amplio ejercicio de la Potestad Sancionadora de la Administración al aumentarse la gama de conductas ilícitas cuyo tratamiento corresponde al área del Derecho Administrativo, por lo que nos afiliamos a la tendencia del Desarrollo de un Derecho Administrativo Sancionador en Cuba conformado y tutelado desde esta rama del Derecho, aunque con sus peculiaridades.

Dada la diversa composición de las normas que integrarían esta materia en Cuba, nos resulta recurrible para la identificación de sus fines el criterio diferenciador que de las propias sanciones administrativas plantea García de Enterría, que las distingue según estén dirigidas a la *autoprotección de su gestión* o bien si se encaminan a la *protección del orden general*; En el primer caso las denomina “Tutela reduplicativa o en segunda potencia, que se sobrepone a la tutela primaria declarativa y ejecutiva de que la Administración se beneficia; pero lo importante es notar que esa tutela se caracteriza por poner en marcha medios aflictivos contra los perturbadores del buen orden administrativo, de modo que aunque se pretenda proteger éste como finalidad primaria, esa protección se efectúa, sin embargo, mediante la producción de un efecto sancionatorio característico”⁶⁹ Esta tutela constituiría el campo tradicional del ejercicio de la Potestad Sancionadora de la Administración, cuya justificación se sustenta en su finalidad protectora del orden administrativo.

Dentro de este grupo de sanciones incluye: *Las disciplinarias, las de policía demanial, las rescisorias de actos administrativos favorables y las tributarias.*

⁶⁹ García de Enterría, E. “El Problema Jurídico de las Sanciones Administrativas” Op. Cit. Pág. 340.

En cuanto a las sanciones encaminadas a la *protección del orden general* considera este autor que éstas se distinguen del anterior grupo porque la Administración en lugar de autotutelar sus propias exigencias de funcionamiento, tutela el orden social en su conjunto «una heterotutela» que entraña “un verdadero abuso por ello, de la autotutela” al considerar la primera como una “facultad exclusiva del Juez” y por tanto “la esencia misma del orden judicial.”⁷⁰

Este segundo grupo de sanciones contiene las *de orden público y las propias de policías especiales*.

Se observa cierta proximidad entre los planteamientos teóricos anteriores y la realidad normativa cubana al analizar los tipos de ilícitos que aparecen regulados en el ámbito de nuestro Derecho Administrativo (*infracciones administrativas y régimen de normas de sujeción especial relativas a la autotutela administrativa; y los delitos paralelos y las contravenciones, concernientes al orden interior o intereses públicos sectoriales*) todos dirigidos a tutelar bienes que entroncan en el fin común del interés público como género, pero cuyas especificaciones normativas atendiendo al tipo de actividad donde se insertan como posibles ilícitos, así como su repercusión, las sanciones previstas ante las mismas y los fines perseguidos con dichas sanciones, las hacen disímiles entre sí.

Este razonamiento nos conduce a plantear la necesidad de una tutela jurídica específica para cada grupo de ilícitos, tanto en el orden sustantivo como en el adjetivo, donde se incluyan los correspondientes límites en dependencia de los racionales requerimientos del principio de seguridad jurídica.

70 García de Enterría, E. Supra, Pág. 344.

CAPITULO II

LAS CONTRAVENCIONES Y LOS DELITOS PARALELOS.

En este capítulo nos referiremos a la evolución de las normas que integran el Derecho Administrativo Sancionador en Cuba siguiendo una secuencia en la que indistintamente se entrecruzan denominaciones e instituciones. A partir de ello, hacemos una construcción lógica y objetiva de las normas que en nuestra consideración forman la estructura de esta materia, en la que se insertan las instituciones objeto de nuestro estudio, es decir: *Las contravenciones y los delitos paralelos*; asimismo intentamos hacer un análisis doctrinal y desde el Derecho comparado de las mismas.

Nos parece obligado dejar sentado que por ser ésta una materia de reciente reconocimiento dogmático, su tratamiento doctrinal presenta múltiples indefiniciones e imprecisiones conceptuales (incluso contradictorias) lo que resulta fácilmente comprensible a partir de su disímil tratamiento jurídico contextual.

1- La Potestad Sancionadora de la Administración y el Derecho Administrativo Sancionador en Cuba.

En Cuba, igual que en el viejo mundo, no puede hablarse del ejercicio de la Potestad Sancionadora de la Administración hasta que no se desarrolla el Derecho Administrativo, la Administración Pública y por tanto las normas que tipificaban ilícitos administrativos, sin embargo, eso no quiere decir que no existieran órganos administrativos, ni intereses que proteger en este orden antes del siglo XX.

Para hacer este análisis no podemos remitirnos al Ordenamiento Jurídico de la metrópoli, ni a sus instituciones peninsulares, porque en los territorios de ultramar otra era la realidad socio-económica y política. Un régimen esclavista de facto con estructuras económicas de corte feudal y un poder político dirigido desde un país europeo donde se gestaba el sistema capitalista; ésta constituía la compleja situación política de nuestra isla durante el período colonial (siglos XV-XIX)

El gobierno colonial de los primeros siglos estuvo regido por El Real y Supremo Consejo de Indias y la Casa de Contratación, que tenían amplios poderes políticos, administrativos y económicos en nuestros territorios. En la isla el poder principal

radicaba en el Capitán General o Gobernador, luego por orden jerárquico estaban los alcaldes, los corregidores y los cabildos municipales, a quienes correspondía aplicar la Legislación de Indias, según su competencia.

Ya desde la época colonial, “La Legislación de Indias reprimía como faltas: el juego de azar, el vagabundeo y a los gitanos. Se imponían penas como los azotes, el trabajo obligatorio, llegando hasta el destierro. La falta era una trasgresión a las normas del buen gobierno y de un procedimiento abreviado respecto del delito. Se llegaba a prescindir de la defensa y el término de prescripción era menor que el del delito”⁷¹

Las Partidas de Alfonso X reprimían como delitos, aunque leves la mayor parte de las conductas que el Derecho romano denominó *cuasidelitos*.^{xix}

“La Nueva Recopilación reprimió como faltas igualmente: el juego, la adivinación y la vagancia, dando intervención en estos asuntos a la Iglesia”⁷²

Del mismo modo que el antiguo Derecho de Policía fue el antecedente más directo del Derecho Administrativo Sancionador, un poco más cercano en el tiempo, en nuestro país también lo fue.

La implementación política de la metrópoli para el logro de sus propósitos se hace bajo el emblema de *la cruz y la espada*, sobre el tema traemos a colación una cita de Riera: “Desde la época colonial se ha venido insistiendo en la función social y educativa que la policía cumple. De ahí que se lea en los textos de los conquistadores, misioneros, adelantados y encomenderos, su preocupación por *reducir los indios a la policía* con el fin de ser útiles para la *vida civilizada*. En realidad lo que buscaban estos señores (segundones, hijosdalgos o caballeros) era consolidar unas condiciones socioeconómicas que permitieran suavizar el largo proceso de colonización y proclamar –rotundamente- el éxito de la misión civilizadora en América Latina. Tanto las Leyes de India como las capitulaciones otorgadas por los Reyes a favor de los conquistadores aconsejaban que estos organizaran las tierras recién descubiertas, de acuerdo a sus experiencias en la Península, es decir, siguiendo los cánones o moldes feudales...”⁷³

La Hacienda se convierte en el principal engranaje de la actividad económica del sistema de producción colonial, donde se conforma como una unidad de poder similar a

71 Villada J. L. Op. cit. Pág. 40

72 Villada J.L. Ibídem.

73 Riera, Argenis. “Los gendarmes del orden en América Latina” Ed. Venezolana, Mérida. 1985. Pág. 54. Cit pos. Tocora Fernando. “Política Criminal en América Latina”. Ediciones Librería del Profesional. Primera Edición, Bogotá, Colombia, 1990.

la del señor feudal “Cuenta con sus propios capellanes, sus propias cárceles, sus propios cepos y látigos para los renuentes a su control, su propia fuerza de policía”⁷⁴

Los monarcas que reinaron durante el siglo XVI mostraron ciertos escrúpulos para aceptar la esclavitud en la primera etapa de colonización, lo que se plasmó en algunos preceptos legales abolicionistas y una minuciosa reglamentación (desde la corte española) de lo que supuestamente debía ser la vida en las colonias; sin embargo, las propias exigencias de la metrópoli unidas a la distante realidad del nuevo mundo se encargaron de facilitar soluciones a los representantes de la corona en las colonias para adaptar las regulaciones recibidas, así nos dice Ots Capdequi: “Con frecuencia apelaron las autoridades coloniales, frente a Cédulas Reales de cumplimiento difícil, o en su concepto peligroso a la socorrida formula de declarar que *se acata pero no se cumple*”⁷⁵ Esta fue una de las coberturas que sirvió de justificación para la *flexibilización de las Leyes en el nuevo mundo* y por tanto la mar de arbitrariedades en materia de *Derecho de Policía*.

El control social de la época asumiría pues diversas modalidades, en dependencia del orden que imperara en cada etapa y lugar; fue tan disímil que no pudiera uniformarse su valoración sino mediante la fórmula de la *conquista y la civilización de los nativos, la sumisión de los negros africanos y luego la redención de los criollos rebeldes, para el saqueo de nuestras riquezas y el dominio sobre nuestras tierras*.

El proceso de transformación política que se observa en Europa con el surgimiento de los modernos Estados liberales durante los siglos XVIII y XIX repercutió también en la actitud de la metrópoli hacia sus colonias, pues ya las guerras independentistas eran un signo de incapacidad del gobierno para mantener sometidas las nuevas naciones emergidas del coloniaje en nuestros territorios, por lo que se intenta un poder centralizado por los propios monarcas Felipe V y Carlos III a partir de reformas políticas y administrativas que se hacen efectivas mediante *las intendencias* (1787) El viejo sistema político colonial se vio afectado, desde los gobernadores hasta los cabildos municipales, los cuales vieron disminuida su autonomía. Los criollos fueron desplazados de sus puestos y en su lugar se ubicaron a los peninsulares y personas de confianza de la corona, los cuales arreciaron el control de policía.

Ya en el siglo XIX, en España se entroniza el principio de la división de poderes que deja su huella en la legislación de la época, pues La Administración Pública había

74 Stanley, J. Y Stein, H. B. La herencia colonial de América Latina. Cit pos. Riera, Ibídem. Ambos autores Cit. Pos Tocora ,F. Op. cit. Pág. 121

75 Ots Capdequi, J.M. “El Estado español en Las Indias” . Pág. 18

alcanzado un poder inusitado en cuanto al ejercicio de la Potestad Sancionadora, cuestión que trata de minimizarse por el Legislador durante los procesos de codificación penal realizados a partir de 1848, en los que se incorpora el tratamiento a los *cuasidelitos del Derecho romano, recogidos en Las Partidas como delitos leves*, pero denominándosele *faltas, las que de esta forma quedan judicializadas*. El código penal de 1870, considerado por los gobernantes de la época como “Un monumento a la sabiduría para una población homogénea”,⁷⁶ fue vetado durante varios años para regir en las colonias donde la heterogeneidad étnica y social de sus habitantes no se ajustaba al sistema de sanciones que la metrópoli tenía previsto para determinadas personas (*azotes para la raza de color y trabajos forzados en fincas y campos para los esclavos y colonos chinos*)

Una de las características del Libro tercero, en el cual se incorpora el tratamiento a las faltas, es que la mayoría de sus normas constituyen preceptos en blanco que remiten a regulaciones administrativas, precisamente por su propósito de unificar bajo la égida del Derecho Penal las infracciones que se resolvían en un marco meramente administrativo hasta esos momentos.^{xx}

Tras largos debates y presiones realizadas por autoridades y representantes del gobierno de la isla ante la corona real, por fin se logró la aceptación por parte de ésta para que el Código Penal de 1870 se hiciera extensivo a Cuba mediante Real Decreto de 23 de mayo de 1879.

La Ley Provisional de Enjuiciamiento Criminal para la aplicación del Código español en Cuba, también entró en vigor mediante el referido Real Decreto de 23 de mayo de 1879, pero contenía disposiciones tan elementales para el procedimiento, que omitió cuestiones tan importantes como los problemas de jurisdicción y competencia.

La forma prevista para resolver estas posibles discrepancias aparece luego regulada en la Ley de Enjuiciamiento Criminal española de 1882, (que se extendió a Cuba por Real Decreto de 19 de octubre de 1888 y comenzó a regir el 1^o. de enero de 1889), fecha en que comenzaron a funcionar también las Audiencias de lo Criminal, que marcaron un hito importante en la institucionalización de la Justicia cubana; En su artículo 51 esta ley establece: «Respecto de las competencias que la Administración suscite contra los Jueces o Tribunales de la Jurisdicción Ordinaria, y de los recursos de queja que éstos puedan promover contra las Autoridades Administrativas, se estará a lo

76 Informe de la Comisión que trabajó en la propuesta de extender el Código Penal de 1870 con ciertas modificaciones a la Isla de Cuba. Cfr. Código Penal de 1870. Edición Oficial. Madrid. Imprenta Nacional. 1879. Pág. 9

que dispone la sección cuarta, del Título Segundo, Libro primero de la Ley de Enjuiciamiento Civil»^{xxi}

La Ley de Enjuiciamiento Criminal de 1888 resistió la prueba del tiempo y de la evolución social e institucional del país hasta 1973, (aunque cargada de modificaciones introducidas en su texto por el gobierno español, por el gobierno creado durante la intervención norte-americana, por la Legislatura de la República mediatizada hasta 1959 y por el gobierno revolucionario) no obstante, puede decirse que los aspectos que más incidieron en sus modificaciones estuvieron relacionados con las variaciones introducidas en la organización del poder judicial y la competencia durante los diversos períodos constitucionales, sin que el tratamiento a las faltas o contravenciones se alterara en su esencia durante su regencia.

También el código penal español rigió con sus modificaciones durante más de medio siglo, ambas Leyes contribuyeron al desarrollo institucional y doctrinal de nuestro Derecho.

Según Gómez Treto, en Cuba hubo un concepto de infracción administrativa que venía del Derecho anterior, de origen colonial, que se extendió al siglo XX y que “... reducía el instituto a aquellas violaciones culpables de las normas que regían la actividad interna de la llamada Administración... La sanción de estas violaciones la aplicaba directamente la autoridad administrativa estatal como facultad privilegiada para restaurar el orden disciplinario interno del ámbito administrativo... En el fondo, se aceptaba como un rezago necesario del antiguo poder absolutista de los monarcas, pero que no podían desbordar el marco de lo administrativo. Para las violaciones extra-administrativas (cometidas fuera del ámbito de la Administración Pública regía el régimen penal de las faltas..., que eran juzgadas por los órganos de base del Sistema Judicial”⁷⁷

Así, quedó marcada la práctica jurídica posterior durante la etapa de República mediatizada, no obstante, el desarrollo social, económico y urbanístico generó nuevos subsistemas de normas en materia de Derecho de Policía, como por ejemplo las regulaciones del tránsito y la vialidad.

El 4 de abril de 1936 se promulga la Ley No. 802 “Código de Defensa Social” (de influencia positivista desde su denominación hasta el contenido de su normativa) el cual regulaba en el libro tercero los tipos *contravencionales* en sustitución del término de

⁷⁷ Gómez Treto, R. Op. Cit. Pág. 41

faltas usado por el que le precedió, a decir de Raggi: “evitando mostrar inclinación hacia una orientación doctrinal exclusiva, hemos adoptado un sistema ecléptico al relacionar las infracciones que consideramos de carácter contravencional, excluyendo aquellas faltas que presentan rasgos de verdadera malicia o las características más o menos acentuadas de una infracción de carácter delictivo, atendiendo principalmente a su mayor o menor gravedad, así han pasado al libro segundo casi todas las faltas contra las personas y la propiedad para convertirse en delitos leves con sanciones apropiadas a su entidad respectiva.”^{xxii}

En las contravenciones se hace uso de la misma técnica que comentamos al analizar el Código Penal español, ya que la mayoría de los artículos constituyen normas penales en blanco que remiten a reglamentaciones administrativas que igualmente se judicializan en cuanto a su tratamiento para exigir responsabilidad.

La transformación que se opera en nuestra sociedad con el triunfo revolucionario, tomando como punto de partida el proceso de nacionalización de la economía, basada en la propiedad social y su administración por parte de los órganos de gobierno y del pueblo, tiene su repercusión en el régimen jurídico de todos los sectores de la vida nacional, lo que precisó un replanteo del ámbito de aplicación del Derecho Administrativo y sus relaciones con otras ramas del Derecho Público.

Como señala Gómez Treto: “...durante el período de provisionalidad,^{xxiii} todo el poder constituyente, [legislativo y administrativo] del pueblo fue ejercido por el Gobierno Revolucionario –integrado por el consejo de Ministros... por lo que en la práctica, toda la función estatal aparecía como administrativa...”⁷⁸

El Código de Defensa Social perdió su coherencia y sistematicidad producto de las múltiples modificaciones introducidas en su parte especial, muy en particular durante el período de gobierno revolucionario, por lo que bajo la influencia del Derecho de los países del campo socialista, en el que se apreciaba una tendencia a la despenalización por esta época, (por ejemplo ya en la URSS se trabajaba en el proyecto de Ley Fundamental de Infracciones administrativas, la que fue aprobada el 23 de octubre de 1980, que trasladaba el conocimiento de las conductas que violaban levemente la Legalidad al ámbito administrativo) y como parte del proceso de Institucionalización del Estado Socialista que se registra en la década de los años 70, se promulga un nuevo Código Penal mediante la ley 21 de 15 de febrero de 1979 del cual se elimina el libro

78 Gómez Treto. Op. Cit. Pág. 42, 43

tercero, extrayéndose las contravenciones del sistema judicial que pasan a la exclusiva competencia administrativa mediante el Decreto Ley No. 27 de 27 de octubre de 1979.

La Institucionalización de nuestro Estado a finales de la década del setenta creó el marco propicio para reacomodar determinados sectores normativos dentro de nuestro Ordenamiento Jurídico; así vemos como el Derecho Laboral sale del campo del Derecho Administrativo para ocupar su lugar en el orden jurisdiccional; el Derecho económico encuentra su cause a partir de los órganos de arbitraje hasta su posterior jurisdiccionalización y en el Derecho Penal se desjudicializan las contravenciones y se incorporan al campo del Derecho Administrativo como infracciones administrativas.

Por su parte, el Decreto Ley No. 27 de 1979 antes citado establece un procedimiento no muy viable, pues en la práctica la imposición de una sanción administrativa al amparo de estas regulaciones resultaba muy engorrosa y dilatada, ya que la infracción se notificaba al autor por la autoridad facultada (policía o inspector), pero sólo podía imponerse la medida correspondiente mediante resolución del director administrativo del gobierno local dictada días después. (Art. 10)

La única sanción principal imponible era la de multa, cuya cuantía era resbalante, pero no podía rebasar los cincuenta pesos (Arts. 7, 18, 19, 20, 21, 22, 23) Accesoriamente podía imponerse al infractor alguna obligación de hacer algo (Art. 11) Las multas debían pagarse dentro de los 15 días, pero el sancionado tenía el derecho de recurrir ante el órgano que dictó la resolución y este tramite producía efectos suspensivos respecto de la sanción. Una vez ejecutable la sanción, de no pagarse en el término correspondiente, se duplicaba o triplicaba su monto y si no se hacía efectiva, se debía aplicar la vía de apremio administrativo sobre los ingresos del sancionado.(Art. 12)

Los tipos de infracciones contenidas en este Decreto Ley, coincidían en su mayoría con las figuras que se consideraban contravenciones en el Código de Defensa Social, de éstas se excluían expresamente las que se producían por razón del Tránsito en la vía Pública y Las de Migración y Extranjería, que se regulaban por Legislaciones especiales.

Las imperfecciones del Decreto Ley 27/79 hicieron necesarias nuevas regulaciones, por lo que en 1984 se promulga el Decreto Ley No. 80 que recoge un subsistema más adecuado de las infracciones administrativas y simplifica el procedimiento para su aplicación.

Esta nueva Ley se erige en Ley básica para el tratamiento a las contravenciones. La primera parte contiene los presupuestos sustantivos genéricos de la infracción administrativa y de su sanción, así como las autoridades facultadas para su aplicación. En la segunda parte se recogen las regulaciones adjetivas para proceder en estos casos de manera uniforme. Los supuestos típicos con sus penas concretas, aparecen recogidos en los correspondientes Decretos dictados por el Consejo de Ministros, los cuales se dibujan en dependencia de los intereses del área a la que pertenecen los bienes jurídicos protegidos.

Una de las cuestiones interesantes del Decreto Ley 80-84 es que considera responsables también a la *persona institucional*, es decir, a la persona jurídica, y como aclara Gómez Treto “En todo caso hay que dejar sentado, que infracciones sólo son imputables a las personas jurídicas, es decir, a aquellas unidades o entidades estatales o no, pero que estén investidas de personalidad y nunca a las dependencias estatales – tales como órganos u organismos- carentes de personalidad propia y que participan en la gestión y la personalidad del Estado.”⁷⁹ Es bueno señalar que en el caso de las *personas institucionales* este Decreto Ley reserva al Consejo de Estado la facultad de decidir el monto de las sanciones.

En la década de los años ochenta, los efectos de la corriente minimalista del Derecho Penal, se hicieron sentir con fuerza en el sector jurídico nuestro a través de los congresos internacionales convocados por la ONU sobre Prevención del Delito y Tratamiento al Delincuente y de otros Cónclaves igualmente trascendentes, por lo que comienza a aplicarse una política de despenalización, que tiene su colofón en la promulgación de la Ley No. 62 de 30 de abril de 1987, que reduce considerablemente el articulado del código penal, restringe los marcos sancionadores, destipifica conductas leves que luego engrosan las regulaciones contravencionales e incluye otras fórmulas de desjurisdiccionalización.

Simultáneamente se promulga el Decreto Ley 99 de 1987 (Vid. Apéndice 4) que regula el modo de exigir responsabilidad administrativa por contravenciones personales, del cual se excluyen: Las infracciones contenidas en el Libro II, excepto el artículo 111 y el artículo 206 de la Ley número 60 de 28 de septiembre de 1987, Código de Vialidad y Tránsito; Las del régimen de Migración y Extranjería; Así como las regulaciones de las Asociaciones.

⁷⁹ Gómez Treto. Op. Cit. Pág. 80

De igual forma se dicta el Decreto 141 de 1988 que recoge tipos contravencionales contra el orden interior, muchos de los cuales proceden de la despenalización llevada a cabo por la Ley 62-87 y se recogen como figuras paralelas.

Con el advenimiento de la etapa de período especial en la década del 90, se transformó nuestra realidad económico-social, haciéndose necesarias nuevas regulaciones que con urgencia, dieran protección a intereses de la Administración, (sociales, institucionales, urbanos, económicos, ecológicos, etc.) generándose en las instancias ejecutivas gran cantidad de Decretos y Decretos Leyes que recogen contravenciones; lo que trajo como consecuencia una ruptura entre esta Legislación y las reglas que para su concepción sistémica pretendió establecer el Decreto Ley 99 de 1987.

2- Delimitación del campo del Derecho Administrativo Sancionador en Cuba.

A partir de nuestra dogmática jurídica actual, podemos considerar que el Legislador cubano ha desarrollado paulatinamente el ámbito normativo del Derecho Administrativo Sancionador, que se inserta en el campo del Derecho Administrativo, donde se identifican cuatro grupos de normas a saber:

- Los Delitos paralelos.
- Las Contravenciones
- Las Infracciones Administrativas.
- El Régimen de sujeción especial de los dirigentes y funcionarios.

2.1. Delitos paralelos.

Así se denomina a las 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 expuestos en la Ley o en disposiciones complementarias. (Véase Apéndice 1-A)

También consideramos que cabe bajo esta denominación la alternativa del Artículo 8 apartado 3 del Código Penal.^{xxiv}, que permite sancionar penal o administrativamente una conducta típicamente delictiva en determinadas circunstancias que la Ley menciona y quedan sujetas al juicio de la autoridad actuante. (Véase Apéndice 1-B)

2.2. Las Contravenciones.

El hecho de que nuestro Legislador desde el año 1979 extrajera del campo del Derecho Penal el tratamiento a las Contravenciones, ha valido para establecer su filiación ramal de pertenencia al campo del Derecho Administrativo, al ser definidas por el Decreto Ley 99-87 como: «*la infracción de las normas o disposiciones legales que carecen de peligrosidad social por la escasa entidad de sus resultados*»

En la Legislación cubana se identifican como contravenciones las conductas típicas y antijurídicas que afectan intereses de carácter público, inherentes al bienestar, la convivencia social, la seguridad, la prosperidad, la tranquilidad, así como otros intereses sectoriales vinculados a la gestión pública del Estado, en cuyos casos se contemplan sanciones administrativas como consecuencias jurídicas (Véase apéndice 2)

2.3. Infracciones administrativas.

En este grupo de normas se recogen todas las conductas que la administración considera necesario prever como posibles infracciones por resultar lesivas a las actividades de interés público. Estas constituyen una forma de ejercicio de autotutela, con un cierto tono gubernativo.

En nuestro Derecho, estas regulaciones aparecen recogidas por lo general en Leyes especiales o disposiciones sectoriales que hacen referencia expresa al concepto de infracción y con ello tácitamente quedan diferenciadas del ilícito contravencional.. (Véase Apéndice 3)

2.4. El régimen de normas de sujeción especial.

Las relaciones de sujeción especial, también llamadas por la Doctrina *de supremacía especial* han sido rebatidas por la moderna Doctrina por su consideración inicial de predio sin garantías ni procesos, cuyo antecedente inicial se encuentra en el Derecho alemán imperial, “mediante las cuales se justificaba una fuerte intervención sobre determinados sujetos.”⁸⁰ La Jurisprudencia española acepta actualmente que en estas relaciones de sujeción «se expresa una capacidad administrativa de auto ordenación que las distingue del *Ius Puniendi del Estado*»⁸¹

⁸⁰ Nieto, A. Op. Cit. Pág. 223.

⁸¹ *Ibidem*.

“Las relaciones de sujeción especial se refieren actualmente a aquellas personas que viven en un contacto permanente o cuasipermanente con establecimientos administrativos (funcionarios, dirigentes, Fuerzas Armadas, Jueces, Fiscales, presos, soldados, etc.) los cuales necesitan de una reglamentación especial y de la existencia de poderes especiales administrativos para que la gestión del servicio público en la que se involucran sea eficiente.

Las disposiciones que dan tratamiento al tema de las indisciplinas de dirigentes, funcionarios y determinados grupos de ciudadanos, también forman parte del Derecho Administrativo Sancionador, por cuanto entrañan sanciones a conductas que suponen una afectación a los fines públicos de la gestión administrativa por una acción u omisión contraria a las obligaciones y responsabilidades que le vienen atribuidas a estas personas por razón de la actividad que desempeñan cuando ejercitan el poder administrativo que les ha sido delegado o se manifiestan en el ámbito de las relaciones administrativas para las que se establecen este tipo de relaciones.

En Cuba La Legislación que da tratamiento a este régimen está dispersa, por lo que considero sería de utilidad su estudio y sistematización, que por no constituir objeto de nuestra investigación, sólo nos limitamos a enunciar y caracterizar.

3- Las normas contravencionales en la Doctrina.

El término *contravención* según la Enciclopedia *Salvat para todos*, se define como: “Contravenir una orden o un precepto contenido en una norma jurídica. Según el Derecho Penal, la contravención constituye un hecho punible, que bien se siga la teoría tripartita de la clasificación de las infracciones por su gravedad (en crímenes, delitos y contravenciones) o la bipartita (delitos y contravenciones) ocupa el lugar de menor gravedad, por lo que la contravención está castigada con penas leves, distinguiéndose también por la menor importancia de sus resultados. Se suelen diferenciar dos grupos de contravenciones: Uno constituido por lo que se llaman contravenciones delictuosas o delitos veniales, que coincidiendo en su esencia con los delitos, son de menor importancia que éstos, así hurtos de menor cuantía, lesiones que tardan poco tiempo en curar, etc., al segundo grupo pertenecen las contravenciones que se caracterizan por la ausencia de intención, que no causan daño y se castigan con el fin preventivo de evitar posibles males; Son los denominados normalmente faltas contravencionales o de

carácter reglamentario, ya que por lo general violan normas de policía, higiene, etc., establecidas a favor de la comunidad.”^{xxv}

La anterior definición revela una posición valorativa desde el Derecho Penal, a partir de una concepción unitaria del mismo, donde las contravenciones y faltas se tutelan en el marco judicial y ocupan el lugar de menor relevancia a partir del resultado lesivo de la acción típica en comparación con el que ocasionan los crímenes o delitos.

Ya hemos visto como en Cuba el contenido de este tipo de injusto ha transitado por una variedad de status legales y denominaciones, *faltas en la Legislación española; contravenciones en el Código de Defensa Social; Infracciones administrativas en el Decreto ley 27 de 1979; y contravenciones nuevamente en el Decreto Ley 99 de 1987.*

A pesar de los inconvenientes que muestra la Legislación contravencional actual, es la parte mejor identificada de las normas que integran nuestro Derecho Administrativo sancionador y su importancia en nuestro contexto socio-jurídico es trascendental.

Las normas contravencionales en nuestro Derecho se caracterizan por *formar parte del Derecho Administrativo y por tanto del Derecho Público estatal*, son *sancionatorias* porque tienen una finalidad coercitiva, reparadora y correctiva; son *preventivas* porque contribuyen a regular la conducta de los ciudadanos en correspondencia con los intereses públicos^{xxvi} e inciden en su educación formal, comunitaria y social; *se aplican en la esfera administrativa*, fuera del marco jurisdiccional.

Como quedó expuesto al definir el concepto de contravención anteriormente, pudiera afirmarse que las mismas están más próximas a la frontera de lo punible que las infracciones, ya que éstas últimas aparecen vinculadas al ejercicio de la autotutela administrativa; Además, por razones de Política Criminal muchos tipos contravencionales se han desplazado desde el Derecho Penal hacia el ámbito del Derecho Administrativo Sancionador, a ello se debe el hecho de que en nuestro Derecho, con frecuencia coinciden los bienes jurídicos tutelados tanto por la norma penal como por la norma contravencional.

Así vemos que los elementos que definen nuestro ilícito contravencional coinciden con los que el Legislador utiliza para definir el delito, sólo median entre uno y otro razones de predeterminación normativa y de gradación de estos elementos, pues mientras que el supuesto típico delictivo queda abierto a la acción u omisión del agente comisor, sujeta a (n) variantes subjetivas y objetivas, en el supuesto contravencional la conducta constituye una *infracción de una disposición normativa*,^{xxvii} por otro lado, para

la definición de delito es esencial la existencia de peligrosidad social, no así en el caso de la contravención, donde se hace referencia a la carencia de peligrosidad social, por la escasa entidad de sus resultados.

Cuando hablamos de predeterminación normativa, nos referimos a una valoración ex antes por parte del Legislador, cualitativa y cuantitativa de la conducta típica que merece ser desvalorada y considerada como contravención. Luego, dada la naturaleza objetiva y pragmática de estas normas y su carácter casuístico no debe quedar margen interpretativo para ellas al aplicarlas, si nos atenemos a su definición legal.

Una de las formas más usadas en la Doctrina para distinguir *delitos* de *contravenciones* es apelando al bien jurídico tutelado, pues se plantea que mientras para el Derecho Penal existen bienes jurídicos predeterminados constitucionalmente que requieren tutela, por ejemplo: La vida, la libertad, el honor, la propiedad, el domicilio, la soberanía, la independencia, etc. Sin embargo en el caso de las contravenciones, las disposiciones van teleológicamente orientadas a preservar otros valores insertados al marco de gestiones de la Administración Pública en sus relaciones con los administrados. Al respecto nos dice Roxin: “El intento de delimitar hechos punibles y contravenciones por medio del concepto de *bien jurídico* preconcebido, es difícilmente practicable, pues por una parte existen contravenciones (como provocar ruidos perturbadores para la salud, § 117 OwiG)^{xxviii} que mencionaban claramente bienes jurídicos preexistentes de los individuos, y por otra parte existen numerosos hechos en el campo de los delitos económicos, tributarios y ambientales, cuyos objetos son creados sólo por reglamentaciones estatales, pero cuya necesidad de pena, pese a ello, no se puede poner seriamente en duda”⁸²

Compartimos el criterio de que en la distinción entre el ilícito penal y el contravencional existe un fuerte componente político criminal, esto no quiere decir que para la definición de lo que deba considerarse como contravención haya que esperar a que el Legislador delimite previamente los tipos específicos, puesto que la percepción de lo que resulta desvalorado en el concepto de contravención, le llega al Legislador ex-antes, con elementos que permiten elaborar los supuestos en correspondencia con la idea de lo que desde el punto de vista genérico, puede constituir esta forma de ilícito, como antes dejamos expuesto.

82 Roxin, Claus. Derecho Penal Parte General. Tomo HI Fundamentos. La Estructura de la Teoría del Delito.. Traducción de la Segunda Edición alemana. Civitas S.A. Primera Edición. 1997. Pág. 54.

Con la definición conceptual de las contravenciones ha ocurrido por tanto, lo mismo que con la de delito, que en cada país se parte de los elementos de gradación que desvaloran la conducta del individuo en dependencia de la importancia que se atribuya a determinado marco de relaciones jurídicas y sociales en la esfera de aplicación y de la magnitud del daño causado por éstas en cada momento histórico-social.

4- Las contravenciones en el Derecho comparado.

4.1. El Derecho Contravencional material.

Para muchos autores, hablar de Derecho Contravencional es hablar del Derecho Administrativo Sancionador y viceversa, sin embargo, aunque el primero está subsumido dentro del segundo, éste no constituye toda su normativa, que se ha incrementado con el desarrollo de la humanidad y de sus formas de organización social. Ya apuntamos anteriormente cuan complejo es este campo del Derecho en el que ejerce su Potestad Sancionadora la Administración.

El modo en que cada país ha organizado su Sistema Contravencional dependerá de muchas circunstancias, por ejemplo, del elemento jurídico tradicional, del sistema político, de la cuestión étnica y cultural, de la extensión y organización territorial del Estado, de la Política criminal y administrativa que se trace, del factor económico para la habilitación de instituciones y personal especializado, de las posibilidades organizativas del sector Judicial para asumir estos procesos, etc.

En esta misma línea de pensamientos, podemos asegurar entonces, que se han desarrollado diversos modelos de tutela jurídica en materia contravencional, lo que se colige de los estudios de Derecho comparado en Latinoamérica, pues mientras unos países han mantenido el tratamiento a las contravenciones dentro del Código Penal, sujeta al marco institucional y garantista del Derecho Penal^{xxix}, otros por el contrario las han extraído del Código Penal, pero han elaborado disímiles variantes para su aplicación^{xxx}

Uno de los argumentos más fuertes que se manejan para distinguir esta parte del Ordenamiento Jurídico de la rama Penal, es la que se basa en el carácter local de las infracciones que se tipifican, debido a la diversidad cultural en la población de países multiétnicos o con grandes extensiones territoriales (lo que marca las costumbres y normas comunitarias) En cambio la conducta delictiva tiene un carácter general que se

traduce en una infracción típica que rige en cualquier parte del territorio y puede ser cometida por cualquier ciudadano, nacional o extranjero incluso.

Pero con frecuencia se obvia un aspecto muy importante para hacer esta reflexión, y es el relacionado con el proceso de elaboración y aprobación de las Leyes, pues el Derecho Penal encuentra su reserva en la Constitución, por lo que sus Codificaciones son Leyes que se aprueban por el órgano legislativo, porque prevén sanciones de mayor severidad y restricción de los derechos ciudadanos. (La vida, la libertad, los derechos públicos, etc.) sin embargo, cuando el Derecho Contravencional se extrae del Derecho Penal, sus normas son elaboradas y aprobadas en las instancias ejecutivas del poder estatal, debido a que estas últimas regulan la protección de bienes vinculados al interés público en el marco de la gestión administrativa. Es más que aún en los casos en que las contravenciones forman parte del Código Penal, igual las normas que las regulan remiten a Reglamentos e instrumentos jurídico-administrativos que son el fruto de la habilitación a la Administración como órgano legislativo. Por otra parte, no hay que olvidar que son razones de Política Criminal las que hacen que el Legislador considere una conducta antijurídica típicamente delictiva, o como una simple contravención.

4.1.1. Las contravenciones en la Legislación de Brasil.

En este país también fueron extraídas del Código Penal (Decreto Ley No. 2.848, de 7 de diciembre de 1940) las normas contravencionales, que pasaron a regularse por el Decreto Ley No. 3.668, de 3 de octubre de 1941, que se identifica por el Legislador como Ley de las *contravenciones penales* y entre sus regulaciones más importantes contenidas en la parte general vemos que:

- Dispone que para aplicar sus preceptos deberán regir las reglas del Código Penal, siempre que la Ley no disponga otra cosa. (Art. 1)
- Admite el dolo y la culpa como formas de culpabilidad. (Art. 3)
- No acepta el grado de tentativa como etapa válida para exigir responsabilidad.. (Art. 4)
- Las penas principales previstas son: La prisión simple, la cual no puede exceder de cinco años y la multa, y no puede ser superior a 50 contos de rey. (Arts. 5 y 10)
- Acepta el error de Derecho como causa que anula la punibilidad. (Art. 8)

- Las sanciones principales aplicables previstas son: La prisión simple y la multa. Y las accesorias: La incapacidad temporal para profesión u oficio o suspensión de Derechos políticos. En este sentido, resulta interesante apreciar que la sanción máxima de prisión a imponer puede alcanzar hasta cinco años, mientras que el monto de las multas no puede exceder de 50 *contos de réis* (Art. 10)
- Establece que la acción penal y pública en estos casos se ejerce de oficio por la autoridad facultada. (Art. 17)

Los tipos contravencionales se recogen en la parte especial de esta Ley, entre los que pueden encontrarse: Contravenciones referentes a las personas. Referentes al patrimonio. Al orden público. La paz pública. La Fe Pública. Contra la organización del trabajo. Contra las buenas costumbres. Y Contra la Administración Pública.

Como se aprecia las normas contravencionales, aunque no estén contenidas dentro del Código Penal, son consideradas como parte de la Legislación Penal por estar contenida en una Ley Penal especial, por lo que su tratamiento está previsto dentro de la Jurisdicción Ordinaria mediante un procedimiento sumario de la competencia del Tribunal Estadual Común. Existen además otras disposiciones que contienen contravenciones, sujetas al mismo procedimiento anterior: ^{xxxi}

4.1.2. Las contravenciones en la Legislación de Bolivia.

Las contravenciones en Bolivia también son reguladas fuera del Código Penal, en Leyes especiales de carácter sectorial y en reglamentaciones del gobierno local; indistintamente se usa el término de falta, contravención o de infracción para identificar este tipo de injusto.

Según la Ley 1455 de 18 de febrero de 1993 (De Organización del Sistema Judicial en este país) son competentes para conocer estos ilícitos, los Juzgados de Contravenciones, para lo cual se crean Jueces de contravenciones de policía y de seguridad y Jueces de contravenciones de Tránsito.^{xxxii}

Contra lo resuelto por el Juez de Contravenciones se da recurso para dentro de las 48 horas ante el Juez de Instrucción, no obstante, el artículo 54 del nuevo Código de Procedimiento Penal (Ley 1.970 de 25 de marzo de 1999) no incluye esta facultad, lo que me hace suponer que se trata de una desarticulación producto de la promulgación de la nueva Ley sin tomar en cuenta esta previsión.

Las sanciones de aplicación posibles son el arresto y de carácter pecuniario, cuyos límites se establecen en las correspondientes reglamentaciones.

En Bolivia esta Legislación está muy dispersa y en general es un sector que no ha tenido sistematización ni ordenación jurídica.

4.1.3. Las contravenciones en la Legislación de El Salvador.

En este país, el libro tercero del Código Penal (Ley 1030, de 26 de abril de 1997) está destinado a la tutela jurídica de aquellos ilícitos que denomina *faltas*.

En general se aplican al conocimiento de las faltas todas las reglas de la parte general del Código (Art. 371) excepto el carácter exclusivamente territorial de las mismas y que no se sanciona la tentativa.

Las sanciones que pueden imponerse son el arresto de fin de semana, arresto domiciliario, prestación de trabajo de utilidad pública y la multa.

Se incluyen dentro de este libro: Las Faltas que dan protección a la vida, a la integridad corporal, la libertad personal, al patrimonio, a la familia, las buenas costumbres, el decoro público, al orden, la tranquilidad pública y el respeto a los difuntos.

Según el Código de Procedimiento (Decreto 904 de 4 de diciembre de 1996 de la Asamblea Legislativa de la República) el conocimiento de estos asuntos se promueve mediante procedimiento sumario ante el Juez de Paz y contra lo resuelto por éste, cabe recurso ante el Juez de Instrucción en el plazo de tres días.^{xxxiii}

4.1.4. las Contravenciones en la Legislación de Chile.

En la parte general del Código Penal de primero de marzo de mil ochocientos setenta y cinco (actualizado mediante Decreto 415 de 18 de mayo de 1984) se expresa: «Los delitos, atendida su gravedad se dividen en crímenes, simples delitos y faltas y se califican de tales según la pena que se les asigna en la escala general»

Las faltas sólo se castigan cuando han sido consumadas, y las penas que pueden imponerse están comprendidas en la siguiente escala:

- a. Prisión (grado medio y máximo) de 61 días a 5 años.
- b. Multa (no mayor de 100 cuotas)
- c. Pérdida o comiso de los instrumentos o efectos del hecho.

El libro III contiene las regulaciones concernientes a *las faltas*.

En el artículo 501 se establece: «En las Ordenanzas Municipales y en los Reglamentos Generales o particulares que dictare en lo sucesivo la autoridad administrativa, no se establecerán mayores penas que las señaladas en este libro, aún cuando hayan de

imponerse en virtud de atribuciones gubernativas, a no ser que se determine otra cosa por leyes especiales»

4.1.5. Las Contravenciones en la Legislación de Uruguay.

En la parte general, de acuerdo con la sistemática del Código Penal, se recogen en su primer libro el tratamiento a estas conductas, sin hacer distinciones en cuestiones técnicas entre delitos y faltas. En el libro III recoge los tipos de faltas, agrupados según el bien jurídico protegido: Contra el orden público; contra la moral y las buenas costumbres; contra la salubridad; contra la integridad física; contra la propiedad.

4.1.6. Las Contravenciones en la Legislación de Paraguay.

En el Capítulo único de la sección Segunda del Código Penal de este país (Ley N° 1.160/97) se regula lo concerniente a *las faltas y sus penas*.

Incluye en el tratamiento los ilícitos contravencionales contra el orden público; Tenencia ilegal de armas; la vagancia; el juego; el ornato público; las reglas sanitarias, etc. Las sanciones previstas son de carácter pecuniario. Contempla la agravación por reincidencia.

4.1.7. Las Contravenciones en la Legislación de Venezuela.

Regula en el libro primero del Código Penal toda la parte general para el tratamiento a delitos y faltas, Art. 1 «Nadie podrá ser castigado por hecho que no estuviere expresamente previsto por la Ley»

Incluye entre estas figuras las conductas contra el orden público; la seguridad pública; la moralidad pública; la protección pública de la propiedad.

Llama la atención el hecho de que en este libro se recoge la siguiente disposición final relativa a Las Faltas:

Art. 547. Las disposiciones del presente Libro no excluyen ni limitan las atribuciones que, por leyes municipales u otras especiales, competan a los funcionarios y Corporaciones de la Administración Pública, para dictar Ordenanzas de Policía o bandos de orden público, así como para corregir gubernativamente las contravenciones o faltas, en el caso de que su represión les esté encomendada por las mismas leyes.

Esta facultad deja expedita la vía para la exigencia de responsabilidad administrativa por faltas y contravenciones colateralmente.

4.1.8. Las Contravenciones en la Legislación de Guatemala.

En su libro tercero título único, el Código Penal da tratamiento a *las faltas* especificando cuestiones como:

Artículo 480. En la materia de faltas son aplicables las disposiciones contenidas en el Libro Primero de este Código, en lo que fuere conducente, con las siguientes modificaciones:

- 1o. Por faltas solamente pueden ser sancionados los autores.
- 2o. Sólo son punibles las faltas consumadas.
- 3o. El comiso de los instrumentos y efectos de las faltas, previsto en el Artículo 60, será decretado por los tribunales según las circunstancias.
- 4o. La reincidencia en faltas no se apreciará después de transcurrido un año de la fecha de la sentencia anterior.
- 5o. Pueden aplicarse a los autores de las faltas las medidas de seguridad establecidas en este Código, pero en ningún caso deberán exceder de un año.
- 6o. Se sancionará como falta solamente los hechos que, conforme a este Código, no constituyan delitos.

Entre las conductas que regula se incluyen figuras típicas: Contra las personas; contra la propiedad; contra las buenas costumbres; contra los intereses generales y el régimen de las poblaciones; contra el orden público, etc.

4.1.9. Las Contravenciones en la Legislación de Costa Rica.

El Código Penal de Costa Rica, (Ley no. 4573 de 15-11-1970) regula en su libro III lo concerniente a *las contravenciones* agrupándolas por capítulos, según el bien jurídico protegido.

Contra las personas; contra el honor; contra las buenas costumbres; contra el estado civil; Contra la inviolabilidad de terrenos, heredades o negocios; contra la propiedad y el patrimonio; contra el orden público; contra la seguridad pública.

4.1.10. Síntesis reflexiva del estudio de Derecho material Comparado.

En las Legislaciones comparadas que hemos consultado, la diferencia sustancial que se aprecia radica en el sistema que se sigue para articular y organizar estas normas dentro del Ordenamiento Jurídico, ya que mientras en Brasil y Bolivia se regulan los ilícitos contravencionales en Leyes y disposiciones especiales, en El Salvador, Chile, Uruguay, Paraguay, Venezuela, Guatemala y Costa Rica se contemplan dentro del

Código Penal, sujetos a la normativa de la parte general de éste; llama la atención el hecho de que el contenido material de muchos de estos ilícitos, se acerca al de otras figuras de gradación superior en cuanto a la consideración de la gravedad del daño o lesión causado al bien jurídicamente protegido, manteniéndose en general para estos supuestos la aplicación de los mismos principios e instituciones del Derecho Penal de fondo, e incluso algunas de las sanciones principales previstas dentro de la sistemática de los Códigos Penales, especialmente las de Arresto y Privación de Libertad.

4.2. El Derecho Contravencional Adjetivo.

La cuestión adjetiva se asemeja en todos los modelos, pues su conocimiento converge en un órgano judicial, ya sea en la primera o en la segunda instancia, no obstante son divergentes las fórmulas que se utilizan para proceder ante estos ilícitos, pero básicamente se pueden resumir en cuatro modelos en el contexto que veremos:

- Administrativo con control judicial, que implica la existencia de una primera instancia administrativa y una segunda instancia correspondiente a la Justicia ordinaria. (Por ejemplo: Argentina)
- Judicial Mixta, se basa en una primera instancia en la que conocen los jueces de faltas, y una segunda instancia correspondiente a la Justicia penal Ordinaria. (Ejemplo: El Salvador)
- Judicial Contravencional. Que contempla una primera instancia donde conocen los jueces de faltas, y una segunda instancia relativa a los jueces de apelaciones de faltas. (Ejemplo Perú)
- Judicial sin control. Parte del conocimiento de estos asuntos en primera instancia por el Juez de faltas en el marco Judicial, sin que exista posibilidad de recurso alguno. (Ejemplo Guatemala)

4.2.1. El Procedimiento contravencional en Argentina.

En este país las contravenciones no están recogidas dentro del Código Penal, sino en Leyes Especiales y en tal caso el procedimiento para aplicarlas difiere del resto de las Legislaciones comparadas.

La Ley 2.372 Complementaria del Código Procesal en materia Penal establece que «El juzgamiento a las faltas a los edictos de policía corresponde a la Policía Federal,

cuando la pena no exceda de un mes de arresto o ciento cuarenta y nueve mil novecientos setenta y ocho con cincuenta y cinco centavos de multa»

El Procedimiento ante la Policía Federal será verbal y actuado, su carácter es breve y sumario.

Concluida la investigación e instrucción contravencional, la autoridad policial dictará la resolución que corresponda dentro del término de las veinticuatro horas.

Resultan Jueces naturales en la capital para juzgar las contravenciones policiales el J' de la Policía por faltas sobre reuniones públicas; reuniones deportivas; asilos políticos; turistas, beneficiarios de convenios y pasajeros en tránsito o con permiso de permanencia temporaria y policía particular. El Subjefe de Policía por faltas sobre introducción, venta y tenencia de armas y municiones, portación, uso de armas y explosivos, seguridad pública, y corredores de hotel; Y el J' de la Dirección General de Asuntos Judiciales de la Policía Federal en las restantes faltas.

El recurso de apelación se interpone dentro de las 24 horas ante el Juez de faltas que intervino y se remite al Juez de primera instancia en lo Correccional en la esfera Judicial dentro de las veinticuatro horas siguientes, éste resuelve mediante audiencia y dicta sentencia dentro de los tres días posteriores.

El tiempo que dura el procedimiento de apelación se descuenta de la pena, pues el recurso no tiene efectos suspensivos.

4.2.2. Código Procesal Penal del Perú.

Que aparece promulgado mediante Decreto 638 de 25 de abril de 1991, en su Título IV del Libro V establece: «Los encargados de Juzgar las faltas son los Jueces de Paz Letrados y no Letrados, quienes deben examinar lo actuado ante la Policía. Si no existe atestado, recibe la denuncia escrita u oral presentada por el agraviado. La audiencia se lleva a cabo en un solo acto, escuchando ambas partes» Si el imputado se reconoce culpable y no se consideran necesarias otras diligencias, el Juez dictará sentencia de inmediato.

Cuando el imputado no se reconozca culpable, si fuere necesario actuar otras pruebas, se hará de inmediato y la sentencia debe expedirse al día siguiente, la que es apelable *apelación elemental*, ante el Juez Penal y éste resolverá dentro de los cinco días, sin que quepa recurso alguno contra esta sentencia.

4.2.3. Código Procesal Penal de Guatemala.

En su libro IV, Título V, se regula el tratamiento a las faltas: «El Juez de Paz es el que conoce de las faltas. La denuncia se hará ante el Juez o ante la autoridad, o por la propia autoridad ante el Juez»

Si el imputado se reconoce culpable y no fuera necesario practicar otras diligencias, se dicta sentencia en el acta que se levante. Si no se reconoce culpable, se convocara a juicio público a éste y al ofendido, a la autoridad denunciante, y se recibirán las pruebas pertinentes, y luego de practicadas éstas, dictará sentencia en la propia acta.

El Juez sólo puede prorrogar la audiencia por un término no mayor de tres días, de oficio o a instancia de parte para preparar pruebas, disponiendo la libertad simple o condicionada del imputado.

Contra la sentencia que se dicte en estos asuntos, no cabe recurso alguno.

4.2.4. Código Procesal Penal de El Salvador.

El Código Procesal de este país (Decreto 904 de 4 de diciembre de 1996 de la Asamblea Legislativa de la República) en su Capítulo Único del Título II de la Segunda Parte establece: «Compete a los Jueces de Paz en su Jurisdicción el conocimiento de las faltas y serán aplicables en lo pertinente las regulaciones de esta Ley al Juicio Oral»

Se ordenará por el Juez la averiguación del hecho, y se determinará la responsabilidad de los imputados. Si el imputado reconoce su culpabilidad y el Juez no estimare necesario otra diligencia, dictará sentencia. Si el imputado negare o no asistiera, el Juez practicará una vista oral previa citación del imputado y personas que deban comparecer, y practicadas las diligencias, dictará sentencia dentro de las veinticuatro horas siguientes.

La sentencia podrá apelarse ante el Juez de Primera Instancia dentro de los tres días siguientes, el que deberá fallar dentro de los ocho días posteriores.

2.2.5. Reflexiones acerca del Procedimiento Contravencional en Latinoamérica.

En general se aprecia cautela por parte del Legislador de nuestra área latinoamericana para asignar competencia a la Administración Pública para hacer uso de su Potestad sancionadora en el caso de las violaciones identificadas como *faltas*, *contravenciones*, *delitos de bagatela*, etc. Es cierto que en la cuestión, como antes apuntamos, intervienen diversos factores (tradicción, costumbres, cultura, política,

economía, desarrollo social y humano) por esta razón el referente del Derecho comparado puede ser útil a los fines de saber por donde vamos, pero los modelos foráneos no siempre son válidos para lo propio.

La construcción del Derecho Administrativo Sancionador encuentra en Cuba condiciones favorables para su desarrollo, debido a que nuestros indicadores de desarrollo humano permiten estructurar modelos de cooperación social y comunitaria en las estrategias por lograr mayor bienestar público, si tenemos presente que muchos de los ilícitos contenidos en esta normativa tienen un fuerte componente social, moral, educacional, etc. Al Legislador le pertenece pues alcanzar la adecuada correspondencia entre norma y realidad, respetando en todo caso los derechos de los ciudadanos, ya que de hecho esta es una responsabilidad importante en un proceso social como el nuestro.

5- Los delitos paralelos en la Legislación cubana.

Una de las fórmulas ideadas por el Legislador cuando fue promulgada la Ley 62-87 para garantizar que la despenalización de ciertas conductas no implicara la impunidad de hechos ciertamente peligrosos o la exigencia de responsabilidad penal por hechos de escasa peligrosidad, lo constituyeron los denominados *delitos paralelos*, a partir de una doble tipificación de determinadas figuras (en el Código Penal y en el Decreto Ley 141-88), que se distinguen a partir de elementos como escasa entidad, reducida significación económica o social, conducta o características personales, habitualidad o no del autor, etc. (Véase Acápito 1-A)

Otra variante de delitos paralelos pero en este caso como alternativa desde el Derecho Penal hacia el Derecho Administrativo Sancionador, la constituye la incorporación del apartado 3 al Artículo 8 del Código Penal mediante el Decreto Ley 175 de 17 de junio de 1997 que entre otras cuestiones establece la posibilidad de aplicar una multa administrativa en determinados tipos delictivos atendiendo a la sanción penal aplicable, así como a circunstancias del hecho y de la persona del autor.^{xxxiv} (Véase Acápito 1-B)

En nuestra Legislación, el antecedente de esta variante se encuentra en el artículo 342.2 de la Ley 62 de 1987 (Código Penal), mediante el cual se regulaba desde el Derecho Penal especial la posibilidad de aplicar una multa administrativa en los delitos de Robo, Hurto y Daños de menor cuantía, así como en el delito de Receptación, atendiendo a determinadas circunstancias expresadas en este precepto^{xxxv}

Formas de reacción similares a esta alternativa, las encontramos con frecuencia en los Ordenamientos Jurídicos de muchos países en el mundo contemporáneo, caracterizado por la búsqueda de alternativas al Derecho Penal que superen la dicotomía pena-medida y que a decir de muchos autores sólo pueden surgir desde el Derecho Procesal Penal con el propósito de preservar las garantías personales de los individuos durante el proceso.^{xxxvi}

Algunos autores son del criterio de que esta tendencia deja un saldo negativo cuando se aleja del marco garantista del procedimiento penal y la identifican como la *Administrativización del Derecho Penal*, que parte de la incorporación de *tipos penales* en *Leyes especiales* y vice-versa, es decir, la inclusión de *tipos con tratamiento administrativo en la Legislación Penal*, sujetas siempre a criterios de oportunidad para su aplicación, por lo que se manifiesta como un fenómeno de descodificación y desjudicialización del tratamiento a determinadas figuras delictivas.

Entre las dificultades que genera la búsqueda de alternativas al Derecho Penal, el tema de la seguridad jurídica es uno de los problemas señalados por la Doctrina, que a decir de Zaffaroni al referirse al primer supuesto enunciado, debe identificarse como “(..) la banalización del Derecho Penal”⁸³

El problema es mucho más complejo de lo que a simple vista parece, y finca en la confusión existente por parte del Legislador entre *el Poder Punitivo del Estado* y *el ejercicio de la Potestad Sancionadora de la Administración*, tanto desde la óptica legislativa como del ejercicio y límites de uno y otra.

Muchos tratadistas desde diversas ramas han expresado su interés por la problemática que genera la retirada de la frontera del Derecho Penal a favor del Derecho Administrativo Sancionador, lo que descubre a la criminalidad como un fenómeno mutable dentro de la sociedad en cualquier parte del mundo, que no puede ceñirse al marco apretado de una definición. Al respecto Rosa del Olmo refiriéndose a las tareas de los Institutos de Investigaciones en Latino-América en estas últimas décadas en relación con el concepto de criminalidad expresa: “... Si se restringe a las definiciones del Derecho Penal, la posibilidad de estudiar y explicar toda una serie de hechos resultará muy difícil, se requiere por lo tanto precisar si la consideramos como acción o

83 Zaffaroni, E. R. “La Creciente Legislación Penal y los discursos de emergencia”, artículo publicado en la obra: “Teorías Actuales en el Derecho Penal”, Primera Edición, 1998, Buenos Aires, Argentina, Pág., 616

como definición”⁸⁴. Y añade que lo mismo sucede con el concepto de criminalización. “Si lo restringimos al llamado Sistema Penal, el problema se complica, ya que hoy día ha dejado de ser el único regulador de la represión. Cada vez más ésta se expresa e implementa en otras instancias más difusas (...) Por otra parte la actuación del Poder Ejecutivo, en detrimento de los Poderes Legislativo y Judicial, adquiere dimensiones cada vez más importantes, lo cual exige una explicación dentro del nuevo tipo de Estado (...)”⁸⁵

El hecho de que la implementación de otras medidas no penales también forman parte de una Política represiva del Estado para salvaguardar los intereses comunes de los ciudadanos y del modelo social, constituye un punto de partida para profundizar en aquello que pudiera integrar el contenido de lo que convencionalmente se ha dado en llamar criminalidad; sobre el tema, también Fernando Tocora considera que La Política Criminal no ha de limitar su campo de estudio solamente a definiciones de comportamientos desviados que proporcionan las Leyes Penales “... lo que sería una reducción de ella a una mera *política penal*, sino que ha de abarcar toda la reacción formal que implique el sistema de sanciones que restringen derechos fundamentales, las que no son solamente dispuestas por el Derecho Penal, sino también por otras normas (...)”⁸⁶

Las transformaciones legislativas ocurridas en Alemania después de la Segunda Guerra Mundial en el marco represivo, generan una reflexión por parte del Profesor H. Jescheck que nos parece recurrente: “El movimiento Internacional de Reforma del Derecho Penal, constituye un signo del cambio espiritual que se ha producido desde la segunda mitad del presente siglo [XX] en la actitud ante la criminalidad y ante las posibilidades y métodos para combatirla.”⁸⁷

Los delitos paralelos constituyen fórmulas acordes con una política de mínima intervención penal a tono con nuestros tiempos y con nuestra realidad, más no podemos contentarnos con nuevos métodos o estrategias de lucha contra las transgresiones que nos ocupan, si éstos no se implementan adecuadamente para su aplicación y sin poner en riesgo el principio de seguridad jurídica.

84 Del Olmo, R., “Hacia donde va la Criminología en América Latina”, Artículo publicado en la obra “Hacia el Derecho Penal del Nuevo Milenio” INACIPE, México, D.F., 1991, Pág. 183.

85 Ibídem

86 Tocora, F., Op. cit. , Pág. 118

87 Jescheck, .H, Profesor e Investigador del Instituto Max Planck , Freiburg, Alemania. “Rasgos Fundamentales del Movimiento Internacional de Reforma”, Traducción del alemán por Santiago Mir, conjunto de artículos recogido en la publicación editada por el MINJUS bajo el título de “La Reforma del Derecho Penal”, La Habana, 1985, Pág. 11

CAPITULO III

Las contravenciones, los delitos paralelos y el Principio de Legalidad

El tema de la seguridad jurídica pudiera parecer insidioso a los ojos de quienes siempre buscan la doble lectura en los discursos; en nuestro caso, pretendo no dejar margen a estas especulaciones puesto que el pensamiento crítico que me anima tiene como finalidad única contribuir a mejorar nuestras instituciones jurídicas y nuestro Derecho en el área específica de regulación que estudiamos: Delitos paralelos y contravenciones.

Aunque para hablar de seguridad jurídica sería necesario abordar múltiples aspectos, yo sólo voy a referirme durante el análisis jurídico que realizo en el marco normativo seleccionado a uno de los elementos que desde mi punto de vista constituye su epicentro en materia represiva, me refiero al principio de Legalidad.

1- La codificación, justificación tautológica para un marco garantista.

Una de las causas que se maneja por la Ciencia del Derecho para justificar el escaso desarrollo teórico y doctrinal de la materia que nos ocupa es la dispersión legal de su normativa “una Legislación extra código”, sin embargo ésta no resulta una razón atendible si nos remitimos a la realidad que afronta el Derecho Penal de nuestros tiempos, que por cierto no ha dejado de ser estudiado por ello, todo lo contrario.

La palabra código se deriva del latín *codex* y del griego *codicus*⁸⁸ y desde la antigüedad representó la necesidad de compilar y sistematizar las normas que regulaban determinadas relaciones entre los hombres.

Aunque las codificaciones datan desde la antigüedad, su concepción ramal adquiere relevancia en Europa continental durante el siglo XVII y se desarrollan en el siglo XVIII como consecuencia de la ilustración y del racionalismo filosófico que informaba las Ciencias Sociales en esta etapa.

88 Acosta Romero y López Betancourt. Delitos Especiales. Cuarta Edición actualizada, Editorial Porrúa, México, 1998, Pág. 3.

Entre los fines de la codificación, quizás el principal, estaba el de lograr la fácil ubicación de las normas a los prácticos del Derecho ante la creciente producción de leyes, en la misma medida en que las sociedades se desarrollaban y las relaciones entre los hombres se hacían más complejas. Fue sin duda una cruzada contra la dispersión normativa y un intento de hacer los Ordenamiento Jurídicos más homogéneos a partir de la uniformidad de criterios y de la sistemática de sus normas en cuanto a los principios que informaban al Derecho de cada época, además permitían el perfeccionamiento normativo desde una óptica más segura y acabada.

Pero ya desde la segunda mitad del siglo [XX] se comienza a producir una reversión de esta situación, es decir, un incremento de la “Legislación Penal extra código” que ha sido denominada Legislación Especial y trae como consecuencia un proceso de descodificación.

Según tratadistas autorizados en la materia, la descodificación es un fenómeno que aparece debido a que los códigos están en decadencia, por resultar incapaces de regular con la urgencia necesaria la gama de conflictos que genera la convivencia moderna, se vuelven rígidos y frenan las previsiones legales con la agilidad y oportunidad que se requiere; por ello las Leyes especiales han ocupado un lugar preferente en los ordenamientos jurídico-penales actuales. En estas “Leyes Marcos” se incorporan figuras típicas que pueden constituir “delitos especiales”, o “contravenciones administrativas”, pero en todo caso confrontan serios problemas en materia de garantías jurídicas, ya que muchas veces el Legislador las instituye ajenas a la sistemática del Ordenamiento Jurídico previsto para cada rama.

Ciertamente, el contenido esencial de las normas administrativas que analizamos, está dirigido a regular las relaciones entre los ciudadanos y la Administración, lo cual determina una dinámica diferente, ya que es una parte del Ordenamiento Jurídico que debe ser continuamente renovada y adecuada a los intereses de la Justicia social, denominada por algunos autores como “Justicia de Barandilla”⁸⁹, pero esto no significa que no puedan ordenarse y sistematizarse sus normas, ni que debamos renunciar a un Derecho justo y seguro, cuestión que valida la necesidad de su estudio.

2- El principio de Legalidad.

⁸⁹ Acosta, M. y López, E. Op. Cit. Pág. 15.

Este principio ha sido objeto de tanta Doctrina y Jurisprudencia en materia represiva, que la ampliación de su contenido puede identificarse en tres etapas: La primera, en la cual lo que constituye una conducta desvalorada pasó de la costumbre a la escritura (*Lex scripta*) y debió considerarse como tal antes del hecho (*Lex praevia*) La segunda que requería además su tipificación sin dejar margen a errores, analogías, excesos en la interpretación o en la punición (*Lex certa*) Y la tercera referida a la necesidad de que esa norma [precepto y sanción] tengan rango de Ley (Reserva legal)

Es evidente que mientras que el Juez debe recibir la Ley previa, cierta y escrita para su aplicación; la Administración sin embargo elabora las normas que contienen ilícitos administrativos sobre la base de los requerimientos de la gestión que continuamente desarrolla, por lo que no cabe dudas que este principio ha de ser matizado para regir en materia de Derecho Administrativo Sancionador.

Como trabajamos con dos grupos de normas sujetas a procesos de elaboración normativa diferentes, haremos la valoración de forma independiente.

2.1. Las contravenciones y el principio de Legalidad.

Existen diferentes técnicas legislativas para la determinación de los ilícitos contravencionales en la Legislación comparada, pero la más usual y la que más se acerca a la experiencia de Cuba es la que recoge en el Reglamento tantos tipos de cada obligación prevista en la Ley como sea posible establecer, con lo que se sancionaría la infracción de la obligación material mediante la tipificación requerida, “Doctrina del complemento necesario.”⁹⁰ Este proceso desemboca en una institución que ha dado mucho que hacer a la Doctrina: *Las normas en blanco*.

2.1.1. El problema de las normas administrativas en blanco. Relación entre los principios de Legalidad y Tipicidad.

Bajo la definición de normas en blanco se identifican 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”⁹¹

90 García de Enterría y Fernández Ramón-T. (9ª Edición Vol. II 1999) Op. Cit. Pág. 172.

91 López Cárcamo, HI. L. “Normas sancionadoras administrativas en blanco. Problemas que plantean respecto a su acomodación a las exigencias del principio de Legalidad...” RVAP. No. 29, 1991, Valencia, España, Pág. 203.

Son varios los problemas que se señalan al analizar esta institución tan cuestionada en materia de Derecho Penal y por antonomasia tratada con mayores inconvenientes en el campo del Derecho Administrativo Sancionador.

Centralizaremos nuestro análisis en la regencia del principio de Legalidad desde su doble vertiente (formal y material) para constatar a partir de cual se desencadenan las mayores inconsecuencias.

Desde la vertiente formal, será necesario que la reserva de Ley esté pre-establecida, es decir, en materia de Derecho Administrativo Sancionador supondría el reconocimiento a la colaboración de los Reglamentos o disposiciones especiales previamente por la Ley marco..

Desde su vertiente material supondría la predeterminación normativa de tipos claros y comprensibles con sanciones lo suficientemente precisas, que se conocerían a priori dada su pre-existencia y asunción legal desde la norma de remisión.

Las dificultades se generan porque normalmente las disposiciones a las que se remite la norma tipificadora en blanco no son pre-existentes, 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.

Sobre el tema consultamos Jurisprudencia española, donde se da un manejo al asunto interesante, tratando de hacer una distinción entre el rigor con que deben aplicarse los principios antes mencionados en materia Penal y la necesaria flexibilidad que supone su aplicación en el Derecho Administrativo Sancionador.

Los magistrados del Tribunal Constitucional español valoran que el grado de certeza que el principio de tipicidad exige para el ilícito penal no puede ser igual respecto del ilícito administrativo, toda vez que la reprochabilidad social en este último, así como la menor restricción de los derechos y libertades individuales que representa la sanción a imponer, ante la multitud de infracciones sectoriales administrativas que muestran una tendencia cada vez más extensa dentro de los Ordenamientos Jurídicos, requieren de un esfuerzo de sistematización considerable por parte de las Administraciones que conducen a plantear la necesidad de fórmulas más flexibles. Claro, que esta flexibilidad debe estar sujeta a determinadas reglas

lógicas que no signifiquen un abuso arbitrario de este criterio, buscando un punto de equilibrio entre la eficacia de la norma administrativa y el respeto a los derechos ciudadanos.⁹²

En virtud del presupuesto de *Lex certa*, que forma parte del principio de legalidad, la Jurisprudencia y la Doctrina extendieron los cuestionamientos dogmáticos a la norma material, lo que implica hacer referencia al principio de tipicidad, respecto del cual existen posiciones contradictorias, ya que se ha desarrollado una tendencia que lo considera como parte del núcleo duro del contenido del principio de legalidad, mientras que otros plantean que el presupuesto de *Lex certa* sería un mandato que se hace efectivo a partir del supuesto que constituye el contenido del principio de tipicidad.

La primera tendencia es la más reciente, considera el mandato del principio de legalidad como un principio normativo que abarca también el contenido del de tipicidad, lo que en nuestra materia constituye hoy el aspecto más polémico, ya que ni la Constitución cubana, ni el Decreto Ley 99-87^{xxxvii} contienen entre sus preceptos este mandato en materia de Derecho Administrativo Sancionador, por lo que tales exigencias no entrañan violaciones de derechos fundamentales como ocurre en otros países, (y en nuestro caso con el Derecho Penal); en este sentido, nuestra reflexión se orienta a partir de la Jurisprudencia y el Derecho comparado español, que además de su influencia originaria en nuestras instituciones, “salvando las distancias” presenta un desarrollo de la Potestad Sancionadora de la Administración tan prominente que el Legislador se vio obligado a reconocerla y regularla, lo que le ha valido para que esta parte del Derecho alcance un considerable desarrollo dogmático.

Una vez promulgada la Constitución española de 1978 que en su artículo 25^{xxxviii} contiene el mandato legal de tipicidad tanto para los delitos como para las faltas e infracciones administrativas, el Consejo de Estado de España emitió su dictamen de 1 de julio de 1982 que expresa: «Después de entrar en vigor la Constitución, no es posible crear ex novo mediante Reglamento infracciones administrativas, sanciones de tal naturaleza, o ambas cosas al mismo tiempo, al contrario, debe ser una Ley la que introduzca los elementos básicos y definitorios de una y otras, ya que aquí opera el principio de Legalidad en su superior nivel» Se refiere a su vertiente formal.

92 Cfr. STCE 3-88 de 21 de enero, 61-90 de 21 de marzo, 207-90 de 17 de diciembre.

Por su parte la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común de 21 de febrero de 1992^{xxxix} establece en su artículo 129.3 «Las disposiciones Reglamentarias de desarrollo podrán introducir especificaciones o graduaciones al cuadro de infracciones o sanciones, sin constituir nuevas infracciones o sanciones, ni alterar la naturaleza o límites de las que la Ley contempla, y siempre que contribuyan a la más correcta identificación de las conductas o a la más precisa determinación de las sanciones correspondientes»

Pero para que la tipificación sea correcta, la Ley debe especificar como antes indicamos la descripción de los elementos esenciales de la obligación “Doctrina de la descripción suficiente”, lo cual a juicio del Tribunal Constitucional español «Permite predecir con suficiente grado de certeza las conductas infractoras y se sepa a que atenerse en cuanto a la aneja responsabilidad y a la eventual sanción» en cuyo caso el referido órgano decidió declarar la nulidad de una norma que «No permite predecir con suficiente grado de certeza el tipo y grado de sanción susceptible de ser impuesta» porque «Cuando no cumple con la exigencia de una verdadera predeterminación de comportamientos, ni que se realice una conexión entre éstos y las sanciones que se enumeran... de hecho se permitiría al órgano sancionador, actuar con un excesivo arbitrio»⁹³ Se hace referencia así a la vertiente material del principio de Legalidad que se efectiviza a través de la norma típica y cierta, de ahí su conexión con el principio de tipicidad, razón por la cual se incorpora por la moderna doctrina al contenido del mismo.

Por otra parte, el hecho de que muchas de las disposiciones contravencionales no van dirigidas hacia la totalidad de la población (sino a determinados sectores) propicia una divulgación parcializada de las mismas, que no siempre cubre la totalidad de los grupos de riesgo, quedando espacios en los que el desconocimiento de estas normas puede provocar no sólo su infracción, sino también la indefensión de los ciudadanos ante la reacción de la Administración y por tanto, la violación del principio de Legalidad por falta de certeza, máxime en nuestra Legislación contravencional en la que el desconocimiento de la norma no exime de su cumplimiento.

Todo lo expuesto redunda en un precedente esencial para que el principio cubra la materia y es que a simple vista, debe conocer el administrado respecto del cual se regula la conducta, cual sería la posible infracción y la reacción que ha de esperar de

93 STCE 61-90 de 29 de marzo. Up Supra.

la Administración por ella, pero a su vez esta infracción deberá responder a una reserva legal sobre el objeto de regulación, para que sea legítima la exigencia de responsabilidad.

2.1.2. Constatación de una práctica legislativa heterogénea en materia de Contravenciones en Cuba.

Aunque comentamos antes que el modelo que más se acercaba al utilizado en Cuba en materia de elaboración de las disposiciones normativas que regulan contravenciones era el del “Reglamento como complemento necesario”, esto no quiere decir que esta Doctrina sea la que prevalezca, ni que todas estas normas tengan realmente una reserva legal.

Para constatar si el Legislador ha sido riguroso en esta práctica, basta comprobar el origen de las mismas, de acuerdo con el Código de motivos que en cada una de ellas se plasma. Del análisis realizado con un grupo de normas, es evidente que muchas de estas regulaciones son el fruto de una necesidad práctica nacida del quehacer administrativo en determinadas instancias, las cuales se canalizan a través del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros o del Consejo de Estado, que son los órganos habilitados para dictar estas disposiciones, lo que equivale a asegurar que no todas tienen una Ley marco y que las que se aluden en muchos casos como puntos de partida, son improcedentes a la luz del contenido del principio de Legalidad antes expuesto. (Véase Apéndice No. 5) Las razones antes apuntadas impiden un análisis pormenorizado del mandato legal de la Ley marco y la disposición normativa contravencional específica en cada caso.

La situación antes apuntada ha traído consigo una serie de irregularidades en materia de Legislación contravencional que repercuten en otros principios que igualmente están conectados al principio de Legalidad, me refiero a los principios de *Analogía in peius* y *proporcionalidad*.

La *interpretación analógica en perjuicio* del infractor ataca el presupuesto de *ley cierta*, cuando los tipos contravencionales no están definidos adecuadamente, por su ambigüedad o redacción genérica y se facilita al operador del sistema ampliar la interpretación del precepto y adecuar el mismo supuesto para calificar diferentes conductas, pero también se registra cuando la Administración extrapola el ámbito de las obligaciones que ha de regular de forma coercitiva y esto último es muy común cuando no existe una Ley previa que las especifique como antes apuntamos.

Por otra parte, la ausencia de una Ley marco para las sanciones es una cuestión sumamente riesgosa en materia de seguridad jurídica que viola de plano el principio de Legalidad. El estudio realizado con la Legislación contravencional cubana vigente, nos da la medida de cuan arbitrario se puede volver el ejercicio de la Potestad Sancionadora de la Administración, cuando no tiene límites que encausen su poder discrecional, pues la posibilidad de convertirse en órgano legisferante de la norma que luego aplica puede conducir a excesos que se alejan del marco garantista que debe informar esta parte del Derecho. En las normas analizadas (Véase Apéndice No. 6) las sanciones a personas naturales marcadas con asteriscos rebasan los límites de lo que debe constituir una política represiva en el campo contravencional, toda vez que la cuantía de las multas a imponer rebasan los salarios promedios de cualquier trabajador cubano; pero también sobrepasan el monto de las multas penales previstas para muchos tipos delictivos en el Código Penal, todo lo cual se traduce en una política irracional, que no se corresponde con la *relevancia del bien jurídico protegido*, por lo que se quebranta el principio de *proporcionalidad* al mismo tiempo.

¿Dónde está la razón de tanta incongruencia? –Simple, no existe Ley marco que establezca las obligaciones con las correspondientes especificaciones para su posterior reglamentación y al propio tiempo, con un sistema de sanciones que recoja sus límites en la materia objeto de regulación.

La relación entre principio de Legalidad y la discrecionalidad administrativa ha sido expuesta por Igartua Salaverría en una cita que transcribimos: “Como se sabe el principio de Legalidad entronizó a la Ley como acto normativo supremo e irresistible al que, en principio no es oponible ningún otro derecho, cualquiera que sea su forma y fundamento. El radio de acción de este principio cubre, por tanto, espacios más amplios que el meramente administrativo... Tan es así, que la misma alusión discrecionalidad sólo es concebible en el marco de este principio. Es decir, la discrecionalidad está –conceptual y lógicamente- conectada con la Legalidad. En efecto, la actividad discrecional se define como tal porque encuentra en la Ley un límite (relativo al fin, a la competencia, al procedimiento...) de lo contrario se llamaría libre.”⁹⁴

2.1.3. El Procedimiento Contravencional y la Legalidad.

⁹⁴ Igartua Salaverría, J. Op. Cit. Pág. 2.

El ejercicio de la Potestad Sancionadora de la Administración sujeta a determinadas reglas procedimentales, también ha de constituir una garantía que atañe al principio de Legalidad, esto quiere decir, que la actividad administrativa de sancionar, debe estar estrictamente formalizada mediante una Ley que la regule.

Ya antes nos referimos al diverso modo de dar tratamiento a los ilícitos contravencionales en las Legislaciones latinoamericanas desde el punto de vista sustantivo y adjetivo, donde la mayoría de los países no se han atrevido a trasladar totalmente el conocimiento de las mismas al juicio discrecional de la potestad Sancionadora de la Administración.

En tal sentido, es común encontrar en la Literatura latinoamericana trabajos que caracterizan el procedimiento en materia de Derecho contravencional asignándole algunos atributos del Derecho Penal: -Carácter público; normativo; dinámico; instrumental adjetivo; coactivo; sumarísimo⁹⁵ ó Economía; celeridad, eficiencia; imparcialidad, publicidad y contradicción.⁹⁶

Según Villada, los principios que informan el proceso propiamente varían de un ordenamiento a otro, los más importantes, que se reflejan en la mayoría de las Legislaciones son: Tendencia a la realización del bien común; oficialidad; investigación integral; valoración objetiva de la prueba; plenitud probatoria; subsidiariedad.⁹⁷

La institucionalización de la Potestad Sancionadora de la Administración en España, con un Reglamento que rige su ejercicio y un procedimiento legal que se cierne sobre la base del *debido proceso* tiene establecida incluso la vía del Recurso de Amparo ante el Tribunal Constitucional cuando se violenta alguno de los elementos que se le reconocen al principio de Legalidad (reconocido dentro del núcleo de los derechos fundamentales en la Constitución española)

Al respecto, muchas sentencias del Tribunal Constitucional han establecido la necesidad de extender los principios que rigen en materia de Derecho Procesal Penal al procedimiento en materia de Derecho Administrativo Sancionador, pero “con las lógicas modulaciones”⁹⁸ “Se trata de la extensión al campo sancionador de los principios básicos, pero en ningún caso de las normas penales, pues el proceso penal y

95 Véase Villada J.L. Op. Cit. Pág. 66.

96 Foerster, G. A. Y García Florez, A. Op. Cit. Pág. 153.

97 Villada J. L. Supra. Pág. 69-71.

98 Véase STCE 120-96 de 8 de julio; 127-96 de 9 de julio; 169-96 de 29 de octubre; 39-97 de 27 de febrero; 83-97 de 22 abril; 95-97 de 19 de mayo; 127-97 de 9 de julio.

el procedimiento administrativo sancionador no poseen la misma estructura, ni tienen la misma configuración (de suerte que los principios del primero, han de proyectarse de forma adecuada sobre el segundo; se trata de una traslación con matices)”⁹⁹

En nuestro país, el sistema difiere de los anteriores, o sea, que la fórmula se caracterizaría por un procedimiento expedito y directo con la intervención de una entidad administrativa en primera instancia y un superior jerárquico de la entidad facultada en segunda instancia.^{xl}

En mi consideración la precariedad del Derecho Administrativo Sancionador en Cuba (que incluye por supuesto el Derecho Contravencional) tanto desde la óptica sustantiva como la procesal, tiene su base en la ausencia de una cultura jurídica en el tratamiento a la materia por lo reciente de su instrumentación; el desmedido incremento de su contenido normativo; y finalmente, la concepción de que lo que a todos incumbe, no daña a nadie, es decir, que si el fin que persigue la norma es el bien común, no importan tanto las cuestiones formales, por lo que se han dejado de lado cuestiones sumamente sensibles en materia de seguridad jurídica.

2.2. Los Delitos Paralelos y el principio de Legalidad.

El principio de Legalidad cubre la materia Penal y aparece refrendado constitucionalmente desde hace un siglo, a partir de la primera Constitución de 1901 que rigió la “República mediatizada.”^{xli} Entre los derechos fundamentales se incluía el artículo 19 que rezaba «Nadie podrá ser procesado ni sentenciado, sino por Juez o Tribunal competente, en virtud de Leyes anteriores al delito y en las formas que éstas establezcan»

Nuestra Constitución Socialista como antes analizamos, en su artículo 59 contiene igual mandato, pero a través de un siglo, la Ciencia del Derecho ha ampliado el haz de elementos que lo integran, aunque al parecer resulte idéntico. «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»

Ya dejamos sentado el actual campo de regencia del principio de Legalidad en materia de Contravenciones. A continuación analizaremos su aplicación a normas que se elaboran desde el campo del Derecho Penal.

99 STCE 45-97 de 11 de marzo.

2.2.1. Delitos versus Contravenciones en las figuras paralelas.

Del análisis de los tipos que tienen un tratamiento paralelo en nuestra Legislación Penal y Administrativa (Ver Apéndice 1-A) se constata que el Legislador ha depositado la responsabilidad de decidir el precepto aplicable en las Autoridades Policiales que conocen inicialmente del hecho desde cualquiera de las dos esferas de competencia, las cuales deciden a partir de elementos diferenciadores no muy precisos, tales como: Escasa entidad; Reducida significación económica o social de sus consecuencias; Conducta o características personales del autor; La habitualidad o no de los infractores y finalmente por intereses operativos^{xlii}

Es fácil comprender, que ninguno de estos elementos proporcionan la cualidad jurídica a la norma de *Ley Cierta* y que cada tipo debiera asumir desde su área de regulación sus propias especificidades de identificación para garantizar uniformidad y certeza legal en su aplicación.

2.2.2. La variante del apartado tres del artículo ocho del Código Penal

La inclusión del apartado tres al artículo ocho del Código Penal es una modificación introducida por el Legislador, que obedece precisamente a una política de despenalización. Esta alternativa, (como se expresa en el anterior capítulo) se pone en vigor mediante el artículo 1 del Decreto Ley 175 de 17 de junio de 1997 y tiene su antecedente en el artículo 342 apartado 2 de la Ley 62 de 1988.^{xliii}

El mencionado apartado quedó redactado como sigue: «En aquellos delitos en los que el límite máximo de la sanción aplicable no exceda de un año de privación de libertad, o de multa no superior a trescientas cuotas o ambas, la autoridad actuante está facultada para, en lugar de remitir el conocimiento del hecho al Tribunal, imponer al infractor una multa administrativa, siempre que en la comisión del hecho se evidencie escasa peligrosidad social, tanto por las condiciones personales del infractor como por las características y consecuencias del hecho».

Desde la década de los 80 nuestro Legislador estaba sensibilizado con las corrientes minimalistas del Derecho Penal, lo que propició la introducción de alternativas de respuestas no penales ante delitos de poca monta que no merecieran una sanción penal, como forma de ejercer el Control Social con un menor costo en todos los sentidos; tampoco puede ignorarse que la dura crisis de los años 90 dio paso a un incremento de ciertas conductas muy vinculadas a las restricciones económicas y

escasez de la etapa de “período especial” ante las que no siempre se justificaba el ejercicio del poder punitivo del Estado, por lo que una reacción en la esfera de la Administración pudiera ser más racional y de este modo se evitaría la impunidad. Quiero reconocer entonces, que no cuestiono en modo alguno el loable propósito que animó al Legislador, sino la manera en que estas modificaciones se han concebido e instrumentado para su aplicación, lo cual nos alarma más cuando analizamos que mientras que el artículo 342-2 de la Ley 62-88 modificó una parte del Derecho Penal Especial; el apartado 3 del artículo 8 del vigente Código Penal ha modificado la definición misma de delito al introducir la variante en el artículo que lo define en la Parte General, estableciendo una nueva gradación de su concepción “la escasa peligrosidad”, una especie de cuasidelito, que no se corresponde con la definición que da el legislador de contravención donde considera “no existe peligrosidad”, ni la de infracción administrativa “reservada más bien a garantizar la gestión administrativa”

Por otra parte, en el apartado 3 del artículo 8 citado, el referente para decidir cuando interviene el Derecho Penal o el Derecho Administrativo Sancionador no sería el tipo (norma precepto, como se hacía en la variante del artículo 342) sino la pena (norma sanción, es decir menos de un año o multa de 300 cuotas o ambas) y ello en dependencia de circunstancias del hecho y del autor, lo que supone un componente subjetivo a cargo de los operadores del Sistema, con riesgos de arbitrariedad, sobre todo teniendo en cuenta la ausencia de definición de los requisitos para aplicar la alternativa administrativa, tales como “la escasa peligrosidad social por las condiciones del autor, o por las consecuencias del hecho”; por todo lo cual concluimos que este conjunto de normas tiene que ser identificado aparte dentro del Derecho Administrativo Sancionador cuando se hace efectiva la aplicación del artículo 8 apartado 3.

Cuando analizamos la cuestión a la luz de lo que nos enseña la Ciencia del Derecho, vemos que el efecto de esta alternativa en todas las tipicidades a las que puede aplicarse el supuesto que contiene, las vuelve inciertas por su falta de precisión, cuestión que violenta el principio de Legalidad desde su vertiente material.

El profesor Renén Quirós considera la «peligrosidad social» como el rasgo esencial del delito, y el principal fundamento para la justificación de la intervención del Derecho Penal cuando expresa: “El Derecho Penal socialista ha partido desde sus primeras elaboraciones teóricas y previsiones normativas de un punto de vista totalmente diferente. El delito se caracteriza por dañar o perjudicar algo, pero no

abstracto, metafísico o ideal, sino concreto, material. La esencia del delito, lo fundamental que caracteriza un comportamiento para invadir la esfera jurídico-penal, para irrumpir con validez intrínseca en un campo reservado a lo delictivo, consiste en la peligrosidad social de la acción de que se trate.”¹⁰⁰

Pero como apunta el mencionado autor, cuando se toma como punto de partida la peligrosidad social, la cuestión es sumamente compleja para el Legislador, que ha de distinguir aquellas conductas que ponen en grave peligro las relaciones sociales socialistas y que ameritan ser consideradas como típicamente delictivas, de aquellas otras que pueden tener un tratamiento distinto en otras esferas jurídicas, por lo cual debe utilizarse un método racional y uniforme “que excluya la posibilidad de venalidades voluntaristas ajenas a prácticas legislativas serias”.¹⁰¹

Si aceptamos que la peligrosidad social es considerada el rasgo que caracteriza el delito en el Derecho Penal socialista, y el punto de partida del Legislador para definir las tipicidades delictivas durante los procesos de criminalización, no debería responsabilizarse a los operadores del sistema para una definición de lo no delictivo a partir del mismo referente en supuestos que se han considerado antes típicamente delictivos, lo cual nos sugiere una depuración más trabajada del campo de lo punible.

Por las razones antes apuntadas, considero que el desvalor de la acción que enmarca la antijuricidad de los supuestos de hechos objeto de esta alternativa, no queda debidamente fundamentado a la luz de su contenido.

Cuando Quirós hace alusión al principio de necesidad que se engarza con el de oportunidad para la definición de lo delictivo en nuestra sociedad, resulta evidente que el Derecho Penal socialista no es ajeno a los principios que informan las modernas tendencias minimalistas, o sea: Mínima intervención penal; intervención legalizada; y prohibición de excesos.

Sin embargo, instrumentar una política de despenalización que respete estos principios no es tan sencillo.

2.2.3. El Procedimiento para la aplicación de la variante del 8-3.

El mandato del artículo 59 de la Constitución, alcanza al *Juez natural* y al *debido proceso*, con toda la gama de principios y garantías que la Jurisprudencia ha

100 Quirós Pérez, R. “Despenalización” Artículo publicado en la Revista No. 10 del MINJUS. Enero-Marzo de 1986, año IV. Pág. 129.

101 Quirós Pérez, R. Op. Cit. Pág. 131-135.

incorporado al Procedimiento Penal: *Juicio previo, in dubio pro reo, benignidad de la Ley Penal, Legalidad de la prueba, Onus probandi, Derecho a la Defensa, etc.*

Todas las figuras del Código Penal susceptibles de aplicación de la alternativa del Artículo 8 apartado 3 están sujetas a las reglas que el Órgano Constituyente estableció para la Legislación Penal, lo que quiere decir que *sólo el Juez natural*, mediante el *debido proceso* (cuando la Ley Penal material y la Ley de Procedimiento Penal lo admiten) puede decidir un cambio de competencia en la materia en virtud de los principios de oportunidad y utilidad para aplicar una variante como la que nos ocupa, aunque esto se haga desde el mismo inicio de la tramitación del proceso cuando sea evidente la posibilidad de aplicar una alternativa político-utilitaria y por razones de economía procesal resulte más justo y racional; lo contrario quebranta el principio de Legalidad.

Para la aplicación del principio de oportunidad Maier afirma que “la regulación legislativa de los criterios de selección puede servir de auxilio efectivo para corregir disfunciones del Sistema Penal”¹⁰², esto tributaría beneficios al principio de igualdad; transparencia de la forma que opera el proceso para su aplicación; y también a los fines político-utilitarios trazados por el Estado.^{xliv}

A la anterior situación se suma la dificultad de que, ni el Procedimiento Penal, ni el Procedimiento Administrativo contemplan la tramitación de la alternativa que nos ocupa y el Legislador trató de suplir esta laguna mediante la inclusión de una Disposición Especial única al Código Penal para tratar de instrumentar la aplicación del referido artículo.^{xlv}

La aludida Disposición dio lugar a pronunciamientos por las autoridades facultadas, que se tradujeron en regulaciones complementarias de carácter interno para cada uno de los Órganos involucrados, las cuales responden a intereses de carácter operativo y funcionales, ajenas a la sistemática de la Ley de Procedimiento Penal y su marco garantista, tales son: Indicaciones emitidas por la Orden 19 del V' Ministro del Ministerio del Interior y J' de la Dirección de la PNR; la Instrucción 1/97 del Fiscal General de la República; y Regulaciones dictadas por el Consejo de Gobierno del Tribunal Supremo (Véanse Apéndices 7, 8 y 9)

102 Maier, Julio B. “Derecho Procesal Penal Argentino” Tomo HI [Vol. B] Buenos Aires, 1989 Pág. 561-562.

Estas disposiciones vienen a complementar desde el marco instrumental el modo de proceder para aplicar el mencionado apartado. Entre las irregularidades que se aprecian en las mismas, señalamos algunas a modo de ejemplo:

La Instrucción 1/97 del Fiscal General de la República (en correspondencia con lo dispuesto en la Disposición Especial recogida en el Decreto Ley 175/97, y anexada al Código Penal) no dispone un control sistemático que incluya la totalidad de los casos de aplicación de esta alternativa, sino muestreos periódicos que en la práctica no obligan a estos funcionarios a dar seguimiento a cada uno de estos asuntos, por lo que pudieran producirse violaciones de la Legalidad durante su tramitación que no lleguen a conocimiento del Fiscal.

La Orden 19-97 del Vº Ministro del Interior y Jefe de la PNR no incluye el tratamiento a los asuntos de forma diferenciada y expedita cuando existen personas detenidas, ni se refiere a este particular tan importante. Además, en una de sus regulaciones se excluyen tipicidades para la aplicación de la variante del artículo 8-3 que en cambio generaliza su aplicación y tiene un rango legal superior al de la aludida orden.

3- Las contravenciones, Los Delitos Paralelos y el principio non bis in ídem

Aunque el principio *non bis in ídem* se ha gestado jurisprudencialmente desde el campo del Derecho Penal, hoy su regencia se extiende al Derecho Administrativo Sancionador, al desplazarse su ámbito de aplicación al veto de la doble incriminación (administrativa y penal)

En virtud del «*non bis in ídem*» o «*ne bis in ídem*»¹⁰³ nadie puede ser castigado o procesado dos veces por un mismo hecho, en los casos en que se aprecie la identidad de *sujeto, hecho y fundamento*. Por su contenido y alcance, este principio está íntimamente unido al de Legalidad y tipicidad de las infracciones, cuestión ésta reconocida al menos por la Doctrina y la Jurisprudencia española.

Sin embargo, la traducción literal actual de éste, tal y como expresa García Albero “(...) no agota su contenido a la luz de las diversas manifestaciones que se le atribuyen al mismo. Y es que, en efecto, la vaguedad del tenor de la fórmula, que podría ser traducida literalmente como «no dos veces en lo mismo», deja sin especificar tanto el

103 García Albero, R., “Non bis in ídem Material y Concurso de Leyes Penales”, Barcelona, 1995, Pág. 23. «Plantea además que la expresión *ne bis in ídem* es universalmente utilizada, especialmente en la doctrina alemana e italiana, mientras que en España e Hispanoamérica el principio ha sido tradicionalmente conocido como *non bis in ídem*»

contenido del supuesto de hecho *-idem-*, cuanto la consecuencia que se pretende evitar *-bis-*.”¹⁰⁴

En tal sentido, a partir de los supuestos de identidad antes citados, la doctrina le reconoce al principio *non bis in idem* un doble significado: *material*, según el cual nadie puede ser castigado dos veces por la misma infracción; y *procesal* cuya inferencia va más lejos, al significar que nadie puede ser procesado dos veces por los mismos hechos.

Desde la vertiente *material* este principio rige para el concurso aparente de leyes, tanto en el ámbito penal, como cuando las regulaciones aplicadas proceden de diversas ramas del ordenamiento, (como el caso que nos ocupa penal y administrativa)^{xlvi} Mientras que desde la vertiente procesal, significaría que no pueden incoarse dos procesos por el mismo hecho, cuando se da el supuesto de la triple identidad.^{xlvii}

Cobo del Rosal y Vives Antón, refiriéndose a los elementos que identifican este principio expresan: “Con razón exige el Tribunal esa triple identidad, que podría sintetizarse hablando de idéntica infracción o del mismo contenido de injusto, ya que la formulación habitual del principio *nadie puede ser castigado dos veces por los mismos hechos*, resulta literalmente entendida profundamente inexacta, puesto que un mismo hecho puede lesionar intereses distintos, protegidos en normas diferentes y ser por ello sancionado varias veces sin que tal pluralidad de sanciones vulnere ningún principio constitucional: tal sucede en los casos de concurso ideal de delitos”¹⁰⁵

Por esta razón, y dada la complejidad de la aplicación de este principio, durante la lectura de la Jurisprudencia Penal, los juristas han desarrollado doctrinalmente los tres requisitos ya enunciados que rigen su imperio:

- Identidad en la persona, o *eadem persona*.

En el caso de este requisito, el principio representa una garantía de seguridad individual, por lo tanto, sólo ampara a la persona que castigada o procesada por un hecho, haya o no recaído sentencia basada en autoridad de cosa juzgada, vuelve a ser castigada o enjuiciada en otro procedimiento, que tiene por objeto la imputación del mismo hecho.

- Identidad en la cosa, o *eadem res*.

¹⁰⁴ García Albero, R., *Ibidem*.

¹⁰⁵ Cobo del Rosal, M. Y Vives Antón, T.S. Op. Cit. Pág. 83.

La identidad objetiva o en la cosa, supone la identidad de la imputación, es decir, que tenga por objeto el mismo comportamiento, atribuido a la misma persona, en cuyo caso sería necesario diferenciar la vertiente *material de la procesal*.

Al referirse a este requisito, desde la vertiente *material*, resulta válida la apreciación que realiza Garberí Llobregat, “Esta identidad fáctica es la que elimina del ámbito de operatividad del principio *non bis in ídem* todos los supuestos de concurso real de infracciones, en los cuales no se esté ante un mismo hecho antijurídico, sino ante varios”¹⁰⁶

Mientras que desde la vertiente *procesal* al referirse a este requisito, Julio Maier nos dice: “Sin embargo, no resulta siempre sencillo resolver este extremo. La regla genérica que gobierna el principio prescinde de toda valoración jurídica del hecho. Se trata de impedir que la imputación concreta como atribución de un comportamiento determinado históricamente, se repita, cualquiera que sea en una u otra ocasión el significado jurídico que se le ha otorgado, el *nomen iuris* empleado para calificar la imputación o designar el hecho...”¹⁰⁷

- Identidad de la causa de persecución, o *eadem causa petendi*.

Pero otra cosa ocurre cuando hablamos de la identidad de fundamentación, pues puede que exista identidad personal y de objeto en distintos procesos y resulte inviable la aplicación del principio, por una razón que la doctrina ha denominado “otra identidad de causa o de la pretensión punitiva”, que justifica la doble y hasta múltiple pretensión punitiva en el ordenamiento jurídico: ello se asocia fundamentalmente a cuestiones de competencia, que trascienden el marco Judicial, cuando se involucran también los órganos de la Administración Pública para hacer uso de su potestad sancionadora.

Estos elementos definen la aplicación *material o procesal* del principio *non bis in ídem* a cada caso concreto^{.xlvi}

El significado de este principio ha sido reconocido internacionalmente como garantía individual por la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas, que expresa: “Nadie podrá ser juzgado, ni sancionado por un delito por el cual haya sido ya condenado o absuelto por una sentencia firme, de acuerdo con la ley y el procedimiento de cada país”,¹⁰⁸ y aunque su

106 Garberí Llobregat, J. *El Procedimiento Administrativo Sancionador* 2da Edición, Valencia, 1996, Pág. 179 Ss.

107 Maier, Julio B.J. “Derecho Procesal Penal argentino”, T-HI, 2ª Edición, Buenos Aires, 1989, Pág. 380.

108 Resolución 200a XXI de la ONU que entró en vigor el 23 de marzo de 1976 y dispone en su Art. 14-7 el contenido del principio *non bis in ídem*.

enunciado no agota el tema objeto de este estudio, la jurisprudencia y la doctrina se han encargado de hacerlo.

La madeja de problemas que se generan por las razones antes apuntadas, tiene múltiples soluciones elaboradas por el Derecho Penal: El concurso de leyes, el concurso ideal, concurso medial, y concurso real de delitos, que dan la posibilidad de selección, acumulación o exasperación de sanciones; más, cabría preguntarse como lo hace Nieto: “[...] en qué medida y con qué matices podrían aplicarse todas estas técnicas de procedencia penal en el campo afín, pero no idéntico, del Derecho Administrativo Sancionador”¹⁰⁹.

Sin embargo, desde un marco meramente procesal, la existencia de un tratamiento paralelo (penal y administrativo) a determinados bienes jurídicos, supone la posible intervención de diversos órganos sancionadores (judiciales y administrativos) y consecuentemente, el riesgo de la duplicidad de sanciones, ello ha conducido a la jurisprudencia y la doctrina a desarrollar el principio de «la prejudicialidad penal» cuando rige el imperio del principio *non bis in idem*.^{xlix}

En Cuba, a pesar de que la institución de la cosa juzgada siempre se ha recogido en las Leyes procesales, el origen de la aplicación del *non bis in idem* en la esfera Judicial se vincula a la litis pendencia por razones de competencia, lo que resulta evidente de la lectura de las legislaciones más antiguas.¹¹⁰ Estos conflictos se suscitaban fundamentalmente cuando existían dudas sobre la calificación de un hecho que podía constituir al mismo tiempo falta y delito, o contravención y delito, en cuyo caso se solventaba la cuestión dentro de la esfera Jurisdiccional, debido a que tanto las faltas como las contravenciones estuvieron sujetas a la Jurisdicción Penal hasta el año 1979.

No obstante la ausencia de positivización del principio *non bis in idem* en nuestro ordenamiento jurídico, ello no supone su ignorancia por los operadores del Sistema Judicial, pues éste actúa como principio general de derecho y su invocación por cualquiera de las partes es tomada en cuenta; el problema radica en la carencia de instrumentación legal para hacerlo efectivo y dar soluciones de modo uniforme, en especial al caso concreto que nos ocupa (sanciones administrativas y penales)

El recuadro de la justicia legalizada y personalizada que encontramos en el

109 Nieto, A., op. cit., Pág. 409.

110 Ver Constitución cubana de 1901, Art. 83, aptdo. 2º, que atribuye al T. S. facultad para dirimir las competencias entre los Tribunales que le sean inmediatamente inferiores o no tengan un superior común (LECRIM/1888, Arts. 50,51) y (Art. 116 Ss de la LECIV/1986)

Derecho Penal, no es el mismo que vemos en el Derecho Administrativo Sancionador cubano. La inexistencia de una Ley que reglamente el procedimiento administrativo común y el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración provoca disímiles irregularidades, que a los fines de nuestra investigación se traducen en falta de seguridad, entre otras razones por la ausencia de vías pre-establecidas de comunicación entre las autoridades penales y administrativas para dar solución a casos de concurrencias normativas.

Las múltiples tipicidades que tienen un tratamiento penal y administrativo (Véase Apéndice No. 1-A y B) a la vez están sujetas, en cuanto a su aplicación, al criterio del operador, que al conocer del hecho debe decidir qué disposición aplica; en este sentido, nos encontramos con el dilema de que al no existir procedimiento formal en vía administrativa, el cruce de criterios se hace muy difícil, ya que el inspector administrativo no tiene que consultar a nadie para decidir y la autoridad policial una vez que lo hace no tiene por qué informar a la otra, quedando expedita la vía para la doble incriminación del mismo hecho de ser informadas ambas autoridades.

No obstante, en el Art. 19 del Decreto Ley No. 99 de 1987 el legislador trató de evitar la violación del *non bis in idem* desde su vertiente *procesal* dando prioridad a la vía judicial al establecer:

«Cuando la autoridad facultada detecta la comisión de un hecho como contravención, pero que al mismo tiempo reúna los elementos de un tipo delictivo, procederá a imponer la multa y demás medidas que procedan, si a su juicio el hecho carece de peligrosidad social por la escasa entidad de sus consecuencias y las condiciones personales de su autor. En caso contrario, se abstendrá de proceder en la vía administrativa, y denunciará el hecho como posible delito. Si el conocimiento de la infracción llega al Tribunal, y éste aplica la disposición prevista en el artículo 8 del código penal vigente, sobresee libremente, o se dispone el archivo de las actuaciones, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 367 de la Ley de Procedimiento Penal, por considerar que el hecho no es constitutivo de delito, remitirá el asunto a dicha autoridad facultada, la que procederá en la vía administrativa».¹¹¹

Sin embargo, la posibilidad que da este artículo de proceder por la vía administrativa, una vez que el Tribunal haya decidido aplicar lo dispuesto en el

111 Véase Apéndice No. 4.

artículo 8.2 del Código Penal¹¹² (que equivale a una sentencia absolutoria), en estas figuras que tienen un tratamiento paralelo (penal y administrativo)¹¹³, hace pensar que el legislador las ha diferenciado precisamente a partir de la gravedad o levedad de sus consecuencias y evidentemente, prevé respuestas distintas, en ramas diferentes del ordenamiento jurídico, desplegando una Política Criminal en la que trasluce el principio de mínima intervención penal. Hasta aquí todo parece muy coherente; el problema se suscita al analizar el tema de la antijuricidad, pues no es lo mismo castigar de una u otra forma a partir de determinados criterios normativos, que enjuiciar en la esfera Judicial y absolver por “no trascender los hechos en el plano social y de su autor”, y trasladar las actuaciones a la Administración para que proceda a enjuiciar la misma conducta y sancione si lo estima procedente. A mi juicio, este asunto ha sido técnicamente manejado con ignorancia del imperio del principio *non bis in ídem* en su vertiente *procesal*, puesto qué, de aceptarse el *bis in ídem*, no sería necesario esperar a que la Jurisdicción penal se pronunciara en primer orden, sin embargo, en el caso que nos ocupa, se prohíbe el *bis in ídem* y no obstante se está aceptando un doble enjuiciamiento de los mismos hechos.

Algo similar ocurre con la otra variante que posibilita el mencionado artículo, al disponer que: «de sobreseer libremente o disponer el archivo de las actuaciones de conformidad con lo dispuesto en el artículo 367 de la Ley de Procedimiento Penal», el Tribunal podrá remitir el asunto a la vía administrativa para que ésta proceda. El aludido Art. 367 por su parte establece lo siguiente: «El Tribunal dispondrá el archivo de las actuaciones cuando los hechos denunciados, no sean constitutivos de delito o contravención, o resulten manifiestamente falsos», por lo que volvemos al mismo hilo conductor del doble enjuiciamiento por un mismo hecho, a partir de la valoración y subjetividad de los operadores de cada sistema, *pero además los mismos hechos no pueden resultar manifiestamente falsos para un órgano represivo del Estado y ciertos para otro*.

También en la propia esfera administrativa encontramos duplicidad de tipificaciones, cuestión ésta muy vinculada a la modalidad de reglamentar en materia de infracciones administrativas a partir de leyes en blanco procedentes de cada rama ministerial o de la Administración del Estado sin previa coordinación; práctica ésta

112 El artículo 8 aptdo. 2 del vigente Código Penal cubano establece «No se considerará delito, la acción u omisión que aún reuniendo los requisitos, carezca de escasa peligrosidad por la escasa entidad de sus resultados y las condiciones penales de su autor»

113 (Véase Apéndice 1- A)

que se intenta corregir en nuestro país en estos momentos, pero que ha generado muchas normas con tratamiento administrativo paralelo a los mismos supuestos de infracciones. Esta situación puede provocar, como es lógico, la doble incriminación por un mismo hecho y la duplicidad de sanciones, lo que no puede detectarse de oficio por los operadores administrativos, dado el carácter sectorial de estas normas y de los funcionarios que las aplican. (Véase Acápito 10)

Otra cuestión que llama la atención en este Decreto Ley 99/87, es la forma en que se regula el concurso material de infracciones administrativas, que aparece recogida en su Art. 10 y que transcribo a continuación: «Por cada contravención se impondrá al infractor o a la persona que responda por él, la multa y demás medidas que se determinen en el correspondiente Decreto del Consejo de Ministros. No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, si mediante una inspección o comprobación, quedare establecido, que una misma persona cometió varias contravenciones de carácter semejante, y subsisten sus efectos, se le impondrá una multa única por todas esas contravenciones, cuya cuantía será igual al doble de la multa correspondiente a la contravención más fuertemente sancionada de entre las cometidas» El asunto queda resuelto, a partir de la *exasperación de la sanción*; aunque desde luego, el término «contravenciones de carácter semejante» puede ser tan ambiguo como adecuado, en dependencia del uso que se le dé.

Toda esta cobertura administrativa para proceder contra los infractores por contravenciones personales sólo deja para los sancionados una instancia de apelación¹¹⁴ ante el superior jerárquico de la autoridad que le impuso la medida, dentro de los tres días hábiles siguientes a su notificación, el cual no tiene efectos suspensivos para «el pago de la multa» y sí tiene dichos efectos en cuanto a la «obligación de hacer» (si se le hubiere impuesto)

De ser declarado con lugar el recurso, se procederá a reintegrar la multa pagada; y de ser declarado sin lugar, el asunto habrá terminado ahí para el infractor, que deberá cumplir todas las medidas que le fueron impuestas.

De hecho, la vía más usada por la población cuando se siente perjudicada en alguno de sus derechos o considera injusto el proceder de algún órgano del Estado es acudir ante la Dirección de Derechos Ciudadanos que funciona en la Fiscalía General

114 El DL 99/87 establece como única instancia de apelación para el caso de las contravenciones el recurso ante el superior jerárquico, y muchas otras disposiciones reglamentarias especiales, también prevén una sola instancia de apelación similar para el tratamiento a las infracciones administrativas. (Véase Apéndice No. 4)

de la República, desde sus instancias de base, donde por cada queja ciudadana se abre un expediente de investigación y se pronuncia un dictamen que puede ser «no violatorio» o «violatorio», y cuya decisión tiene fuerza vinculante para el órgano de la Administración al que se dirige, de acuerdo con lo establecido en el Art. 21.1 de la Ley 83 de 11 de julio de 1997 de la Fiscalía General de la República, que expresa: «La Resolución que emite el fiscal para que se restituya la legalidad no puede interferir en la esfera de atribución exclusiva de los Órganos y Organismos del Estado, siendo de obligatorio cumplimiento por parte del organismo, autoridad o funcionario al cual se dirige, quien dispone de un plazo de veinte días para informar al fiscal sobre las medidas adoptadas» *Evidentemente, no siempre puede el Fiscal interferir el ámbito de la discrecionalidad administrativa, sólo sería factible en aquellos casos de violaciones de la Legalidad*, lo que implica que la Potestad Sancionadora de la Administración debe contar con otros mecanismos de control.

Esta realidad nos confirma la necesidad del Control Jurisdiccional del ejercicio de la Potestad Sancionadora de la Administración, especialmente en materia de contravenciones, cuyas sanciones extrapolan los marcos racionales impuestos por el principio de proporcionalidad que es inmanente a la Justicia; en este sentido nos parecen atinados los criterios de Joaquín Tornos al plantear que no debe hacerse objeción al proceso de juridificación del control de la discrecionalidad administrativa, “... Formas que, en nuestro caso exigen comprobar el respeto a la proporción entre infracción y sanción, y que permitiría por tanto al Juez contencioso, asumir la carga correspondiente de dificultades que le corresponde en la lucha por la Justicia, que debe constituir en definitiva su principal obligación cuando revisa la actuación de la Administración”¹¹⁵

Desde el campo de los Delitos Paralelos, también encontramos interrogantes relacionadas con el tratamiento administrativo a los tipos en los que es posible aplicar una multa administrativa a partir de la variante del artículo ocho apartado tres del Código Penal, pues en los casos resueltos en sede administrativa no da recurso alguno; además entre las disposiciones dictadas por los Órganos encargados de su implementación encontramos una que constituye en sí misma una doble incriminación y por ende la violación del principio *non bis in ídem* desde su vertiente *procesal*.

Transcribimos el párrafo de referencia: «Si el Tribunal al calificar los hechos

115 Tornos, Joaquín. “Infracción y Sanción Administrativa, el tema de su proporcionalidad en la Jurisprudencia contencioso-administrativa” Artículo. Contiene un estudio de la Jurisprudencia del Tribunal Supremo español. Pág. 12.

denunciados estima que los mismos deben ser conocidos en procedimiento ordinario, por constituir un delito de mayor entidad (sancionable hasta 3 años de privación de libertad, o multa que excede de 300 cuotas o ambas) dispondrá su remisión a la Fiscalía para que se inicie expediente de fase preparatoria y podrán tenerse como acusados a los que se les aplicó el artículo 8-3 del Código Penal y fue cumplida, [sic] aunque en este supuesto, la revocación de la medida administrativa sólo procederá, en su caso, cuando se adopte una decisión final por el Tribunal. De igual modo se procederá cuando se estime que el hecho resulta de competencia provincial, elevándose las actuaciones a la Sala, conforme establece el tercer párrafo del artículo 17 de la Ley de Procedimiento Penal»

Otra cuestión que también resulta incongruente en el texto de esta norma es la relacionada con las formas de resarcir el daño o perjuicio ocasionado con estos delitos en los que puede aplicarse la variante del artículo ocho apartado tres. La Disposición Especial Única que se anexó al Código Penal en virtud de esta modificación establece: «Si el culpable satisface el pago de la multa y cumple los términos de la *responsabilidad civil*, dentro de los tres días hábiles siguientes al de su imposición, se tendrán por concluidas las actuaciones, y el hecho, a los efectos penales, no será considerado delito. No obstante, el actuante remitirá las actuaciones a la autoridad correspondiente, cuando el infractor así lo solicite o no abone la multa o no cumpla lo dispuesto en cuanto a la responsabilidad civil» Lo correcto habría sido referirse al *cumplimiento de las obligaciones contraídas con el sujeto pasivo del delito, que puede ser “ una persona natural, jurídica o persona difusa por razón del hecho cometido”* pues al dejar de ser constitutivo de delito, no es posible exigir responsabilidad civil de acuerdo con los artículos 70 y 71 del Código Penal.

En relación con la problemática que abordamos, considero que el impago de la multa administrativa o de las obligaciones contraídas, debiera dar lugar a la búsqueda de resortes dentro de su propia esfera para lograrlo, pues remitir las actuaciones al Tribunal significaría en un sentido lato sancionar al infractor dos veces por el mismo hecho, ya que no se le acusaría por el incumplimiento de la medida administrativa, sino por los hechos que la originaron.

A pesar de tantas incongruencias, no encontramos en la Ley de Procedimiento Penal ninguna regla que exprese cómo proceder cuando un hecho que está siendo conocido (ex post) en vía Judicial, respecto del cual se aprecia la triple identidad requerida, ya ha sido sancionado administrativamente; ni tampoco el Decreto Ley 99/87 contiene

regulación alguna para el referido caso, (sólo prevé reglas como antes apuntamos para situaciones ex antes) por lo que es evidente que la única forma de reclamación posible ante la violación del principio *non bis in ídem*, de producirse, es la que el propio autor del hecho pueda hacer ante la segunda instancia que lo enjuicia, y de no obtener una respuesta satisfactoria, utilizar el recurso de la queja ante otras instancias jurídicas o políticas.

NOTAS FINALES

i Vid. Artículos 10 y 66 de la Constitución Socialista de Cuba de 1976 con sus reformas. Editora Política. Ciudad de La Habana, 1992.

ii El artículo 59 de la Constitución cubana de 1976 expresa: “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”

iii Para mayor información, cfr. la Tesis de Grado Científico de la Dra. Josefina Méndez López “El modo de creación de Leyes en Cuba”. Santiago de Cuba, 1999. Pág. 1-3, 82 y siguientes.

iv Cfr. artículos 66, 67 y 76 de la Constitución Socialista de Cuba 1976.

v El artículo 90 inciso c de la Constitución socialista de Cuba establece la facultad del Consejo de Estado para “Dictar Decretos Leyes entre uno y otro período de sesiones de la Asamblea Nacional del Poder Popular”

vi Cfr. artículos 90 inciso c y 98 inciso k. *Ibídem*.

vii Vid. «Mir Puig, S. “Derecho Penal Parte General” 4ta Edición, Barcelona 1996, Pág. 5 y 11» «Muñoz Conde, F. Y García Arán, M. Derecho Penal Parte General” 2da. Edición, Valencia, España, 1996, Pág. 68» «Cobo del Rosal, M. Y Vives Antón, T.S. “Derecho Penal General” 5ta. Edición, Valencia 1999, Pág. 60-61» «Quintero Olivares, G. Y Colectivo de autores. “Curso de Derecho Penal Parte General” CEDECS, Barcelona, 1996, Pág. 6-7» Todos los autores coinciden en la definición del Poder Punitivo en los dos sentidos apuntados.

viii Ferrajoli, L., “Derecho y Razón. Teoría del Garantismo Penal”. Traducción de Perfecto Andrés Ibáñez y colectivo de autores, Madrid, 1995. Pág. 763, hace referencia a diez axiomas que han acompañado las concepciones más avanzadas del Derecho Penal dentro del moderno Estado de Derecho, a saber:

A1 nulla poena sine crimine. (nula pena sin crimen)

A2 nullum crimen sine lege. (nulo crimen sin ley)

A3 nulla lex (poenalis) sine necessitate. (nula ley penal sin necesidad)

A4 nulla necessitas sine iniuria. (nula necesidad sin injuria)

A5 nulla iniuria sine actione. (nula injuria sin acción)

A6 nulla actio sine culpa. (nula acción sin culpa)

A7 nulla culpa sine iudicio. (nula culpa sin juicio)

A8 nullum iudicium sine accusatione. (Nulo juicio sin acusación)

A9 nulla accusatio sine probatione. (nula acusación sin prueba)

A10 nulla probatio sine defensione (nula prueba sin defensa)

ix Entre los principios socio-políticos que informan la Organización del Estado, nuestra vigente Constitución en su artículo 68 señala: la democracia socialista, que se efectiviza mediante la elección y renovación de los órganos representativos de poder del Estado; el control por parte de los ciudadanos de la actividad de los órganos estatales, de los diputados, los delegados y demás funcionarios; la rendición de cuenta de los delegados a sus electores; el desarrollo de la iniciativa para el aprovechamiento de los recursos locales y la incorporación de las organizaciones de la comunidad; la subordinación vertical; la rendición de cuenta de los órganos inferiores a los superiores; la libertad de discusión, el ejercicio de la autocritica y la subordinación de la mayoría a la minoría.

x Sobre principios que informan la Legislación administrativa cubana, vid. Art. 68 de la Constitución Socialista de 1976, reformada por la Asamblea Nacional del Poder Popular en el XI período ordinario de Sesiones de la III Legislatura celebrada los días 10,11,y 12 de julio de 1992.

xi El Real Decreto de 18 de mayo de 1853 que dispuso:

«Las faltas que según el código penal o las ordenanzas y reglamentos administrativos, merezcan pena de arresto, deberán ser castigadas, siempre en juicio oral, con arreglo a lo dispuesto para la ejecución en dicho código.

Las faltas, cuyas penas sean multas, podrán ser castigadas gubernativamente, a juicio de la autoridad administrativa, a quien esté encomendada su represión.

Los alcaldes de los pueblos, conservarán las facultades gubernativas de imponer multas hasta la cantidad que permite el artículo 75 de la Ley de 8 de enero de 1845 y sin atenerse al límite señalado en el párrafo 1 del artículo 505 del código penal, solamente cuando dichas penas estén establecidas en ordenanzas o reglamentos municipales vigentes, cuya publicación sea anterior al referido código.

Los mismos alcaldes podrán, sin embargo, imponer gubernativamente la pena de arresto por sustitución y apremio de la multa, con sujeción a lo dispuesto en el artículo 504 del código penal, sólo cuando los multados fueren insolventes, y no pudiendo en ningún caso exceder de 15 días el tiempo de arresto.»

xii Se hace referencia a los antecedentes del Derecho Administrativo Sancionador y a su evolución histórica después de explicar el desarrollo de la Potestad Sancionadora en Europa Central, debido a que el Derecho Administrativo Sancionador toma forma como subsistema normativo tutelado jurídicamente dentro del Sistema administrativo con posterioridad al surgimiento de la Potestad Sancionadora de la Administración, cuyo ejercicio requería de un basamento legal que éste le fue conformando.

xiii Vid. Parada, R. “Derecho Administrativo I Parte General ”. 9na. Edición, Madrid, 1997, Pág. 1. Pág. 28 Se expresa por el autor que desde el siglo XIX en el que justamente está naciendo en Francia y España el moderno Derecho Administrativo, “la sujeción de las Administraciones Públicas al Derecho Privado y a la Jurisdicción Civil se ve como una excepción al fuero que comporta la existencia a favor de aquellas de una Jurisdicción especial, la Jurisdicción Administrativa”.

xiv Referencia oral del Dr. Delio Carrera, Profesor Titular de Derecho Romano de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Habana. Cfr. Las Institutae de Justiniano (Tít. XIII del Libro III) en ellas se clasificaban originariamente las obligaciones en cuatro clases según sus causas: sequens divisio in quator species deducitur: ex contractu sunt; quasi ex contractu; aut ex maleficio; aut quasi ex maleficio.

xv Vid. Códigos Penales: bávaro, prusiano, austriaco y francés de fines del siglo XVIII y principios del XIX

xvi Otros autores latinoamericanos de la segunda mitad del siglo XX también niegan toda distinción ontológica entre delitos y faltas. Y se apegan a la tendencia unitaria del Derecho Penal. Cfr. Sebastián Soler. Derecho Penal argentino. 2da Edición, Buenos Aires, T-1, Pág. 23 y 253. Luis Jimenez de Asúa. Tratado de Derecho Penal, Buenos Aires, Edición Lozada S.A. 1964. Tomo III.

xvii STC español 140/86, de 11 de noviembre, (FJ 5)

xviii Vega V. J., “El Derecho Penal y la disciplina social”. «Rev. Jur. No.3, 1984, MINJUS» Pág. 158. Aunque la posición asumida por este autor se identifica por algunos tratadistas como una tendencia distinta a las que en este trabajo se exponen (ya que propone escindir lo que consideramos como ilícito administrativo entre las ramas a las que pudieran tributar beneficios la protección de determinados bienes jurídicos); en mi consideración no deja de ser una tendencia formalista sujeta a la decisión del Legislador para definir la naturaleza jurídica de las normas.

xix Cfr. Título xv de la Partida española Séptima.

xx El Libro Tercero del Código Penal español de 1870, reformado y extendido a Cuba por Real decreto de 23 de mayo de 1879, que regula en su libro tercero lo concerniente a las “Faltas y sus penas” entre sus normas contiene: las faltas contra el orden público, contra los intereses generales y régimen de las poblaciones, contra las personas y contra la propiedad.

De acuerdo con lo dispuesto en esta parte del mencionado Código, contra las sentencias dictadas en juicios por faltas, no se da recurso alguno.

Contiene normas en blanco que remiten a:

* Lo dispuesto en las reglas de policía dirigidas a controlar el abastecimiento de las poblaciones (Art. 601, apartado 1)

* Lo establecido en las disposiciones sanitarias. (Art.604 apartados 2,3,4,5,8,9)

* Las reglamentaciones establecidas para evitar la propagación del fuego. (Art. 609, apartado 1)

* Las reglas establecidas para el alumbrado público. (Art. 606, apartado 2)

* Las reglas de mantenimiento a edificaciones. (Art. 609, apartado. 2)

* Las reglas de seguridad para la apertura de pozos y excavaciones. (Art. 609, apartado 3)

* Los reglamentos, ordenanzas y bandos de la autoridad para la elaboración de materias inflamables o corrosivas, o productos químicos. (Art. 609, apartado 4)

* Las ordenanzas de caza o pesca (Art. 623, apartado 2)

Las regulaciones normativas que recogían las tipicidades de las posibles infracciones que cubrían los espacios en blanco del presente código, nos hablan de una considerable discrecionalidad administrativa y policíaca para su elaboración y puesta en vigor, lo cual va sentando un precedente en el desarrollo del Derecho Administrativo Sancionador en nuestro país.

Esta posición se reafirma a partir de lo dispuesto en el artículo 633 que establece: «Las disposiciones de este código no excluyen ni limitan las atribuciones que por las leyes municipales o cualesquiera otras especiales competen a los funcionarios de la Administración, para dictar bandos de policía y buen gobierno, y para corregir gubernativamente las faltas, en los casos en que su represión les esté encomendada por las mismas leyes y decretos» Esta potestad administrativa de hecho, debió generar conflictos de competencia en ocasiones.

xxii En los artículos 116 al 124 (ambos incluidos) de la Ley de Enjuiciamiento Civil antes mencionada, en efecto se establece como deben dirimirse los problemas de competencia entre lo jurisdiccional y lo administrativo, pero lo más interesante a nuestros fines es la prioridad que se da a la competencia jurisdiccional en relación con la administrativa y que se deduce de la lectura del artículo 118 «Los jueces y Tribunales no podrán suscitar cuestiones de competencia a las autoridades del orden administrativo [que correspondía a las Salas de Gobierno de las Audiencias y del Tribunal Supremo] sin embargo, podrán sostener la Jurisdicción y atribuciones que la Constitución y las leyes les confieren, reclamando contra las invasiones de dichas autoridades por medio del recurso de queja que elevarán al Gobierno».

Los expedientes que se incoaban por razones de competencia, a su vez, eran sometidos a dictamen del fiscal. (Art. 122 Ley de Enjuiciamiento Civil)

Las reclamaciones de la esfera Judicial se resolvían por el Gobierno y las de la Administración por las Audiencias y el Tribunal Supremo., a su vez, eran sometidos a dictamen del fiscal. (Art. 122 Ley de Enjuiciamiento Civil)

Las reclamaciones de la esfera Judicial se resolvían por el Gobierno y las de la Administración por las Audiencias y el Tribunal Supremo.

xxii Raggi, Armando. Fue el autor de la ponencia del Libro III del Código de Defensa Social, Cit. Pos. Gómez Treto, R. “La Nueva Legislación cubana de Infracciones Administrativas” Revista Jurídica No. 9 de 1985. MINJUS. La Habana. Pág. 24.

xxiii Se ha denominado provisionalidad a la etapa posterior a la revolución que comprende el período desde el 1ro. de enero de 1959 hasta la promulgación de la Constitución socialista el 24 de febrero en 1976, a partir de la cual se inicia la institucionalización de nuestro Estado socialista.

xxiv Cfr. Código Penal (Ley 62-87 modificado por el Decreto Ley 175 de 17 de junio de 1997)

xxv La definición de contravención fue tomada de La Enciclopedia “Salvat para todos”, Salvat S.A. Ediciones Italia, España, 1965, Tomo4, Pág. 9.

No obstante, también consultamos otras fuentes como el Diccionario razonado de Legislación y Jurisprudencia Mexicanas. Tomo I Segunda Edición, Editorial

Lihto, Impresiones Macabsa, S.A. de C. V. 1992. La Editora a su vez hace referencia a la fuente utilizada para esta definición (Escriche Diccionario) del Dr. Joaquín Escriche, Magistrado Honorario de la Audiencia de Madrid 1905) que la define como: La falta que uno comete por no cumplir su palabra o sus deberes y la trasgresión o quebrantamiento de alguna orden, mas bien por impericia o negligencia que por malicia. También se dice que contraviene a la Ley el que obra contra ella o en fraude de ella. Obra contra la Ley el que hace lo que ella prohíbe; y obra en fraude de la Ley el que, respetando en apariencia las palabras de la misma, ataca en el fondo su disposición.” Por resultar más completa la primera fue la que incluimos en el texto del trabajo.

xxvi Cuando nos referimos al interés público, estamos haciendo alusión a cuestiones que atañen en primer lugar a los ciudadanos, pero han sido previamente identificadas por la Administración para actuar en consecuencia con la finalidad de procurar su satisfacción y salvaguarda.

xxvii Cfr. Artículo 1 del Decreto Ley No. 99 de 25 de diciembre de 1987.

xxviii Se refiere a: Gesetz über Ordnungswidrigkeiten (Ley sobre Infracciones del Orden en Alemania, de 19 de febrero de 1987)

xxix Cfr. Códigos Penales de Uruguay, Paraguay, Chile, Venezuela, Guatemala, Costa Rica, Honduras, etc. todos contienen el último libro dedicado a las faltas o contravenciones, sujetos al Procedimiento Penal.

xxx Cfr. Legislación contravencional de Argentina, Brasil, Bolivia, Cuba, México. En todos estos países las normas contravencionales están contenidas en Leyes especiales, aunque su aplicación puede estar sujeta a diversas variantes: Administrativo con control Judicial (Argentina), Judicial con control Judicial (Brasil) y Administrativo con control Administrativo (Cuba), al respecto véase el Capítulo III de este trabajo.

xxxi Cfr. Art. 531 del Código Procesal de Brasil. (Decreto Ley No. 3.689, de 3 de octubre de 1941) dispone el procedimiento sumario a seguir en los casos de Contravenciones.

Además existen otros instrumentos jurídicos especiales (Leyes y Decretos Leyes) que igual regulan conductas consideradas contravenciones, las que han complementado la Ley 3.688 de 3 de octubre de 1941 las cuales se relacionan a continuación:

Ley No. 6.192 de 19 de diciembre de 1974 (Restricciones a brasileros naturalizados)

Ley No. 6.259 de 10 de febrero de 1944 (Servicio de Loterías)

Decreto Ley 9.215 de 30 de abril de 1946 (Explotación de juegos de azar)

Ley No. 1.508 de 19 de diciembre de 1951 (Juegos de fieras o corridas de caballos)

Ley No. 1.521 de 26 de diciembre de 1951 (Contra la Economía popular)

xxxii Vid. Art. 188-196 de la Ley 1455 de 18 de febrero de 1993 (De Organización del Sistema Judicial en Bolivia)

xxxiii Vid. Arts. 391-396 del Código de Procedimiento del Salvador (Decreto 904 de 4 de diciembre de 1996 de la Asamblea Legislativa de la República) también Cfr. Código Penal de El Salvador. (Decreto 1030 de 26 de abril de 1997 de la Asamblea Legislativa de la República)

xxxiv Vid artículo 8 apartado 3 del Código Penal que establece: «En aquellos delitos en que el límite máximo de la sanción aplicable no exceda de un año de privación de libertad, o de multa no superior a 300 cuotas o ambas, la autoridad actuante está facultada para, en lugar de remitir el conocimiento del hecho al tribunal, imponer al infractor una multa administrativa, siempre que en la comisión del hecho se evidencie escasa peligrosidad social, tanto por las condiciones personales del infractor, como por las características y consecuencias del hecho».

xxxv Artículo 342-2 de la Ley 62-88 (Código Penal) «No obstante lo dispuesto en los artículos 323, 329 y 333.3, cuando la cuantía de lo sustraído o dañado sea de reducido valor, la autoridad actuante está facultada para, en lugar de remitir el conocimiento del hecho al tribunal, imponer al culpable una multa administrativa ascendiente al triple del valor de lo sustraído o dañado, con independencia de la restitución del objeto o la reparación material, según el caso. El actuante podrá, en casos excepcionales, disminuir o aumentar en la mitad o el doble respectivamente, la cuantía de la multa y decretará el comiso de los efectos o instrumentos utilizados u obtenidos en la realización de tales hechos. Si el culpable satisface el pago, se tendrán por concluidas las actuaciones y el hecho, a los efectos penales no será considerado delictivo. No obstante, el actuante remitirá las actuaciones conjuntamente con lo ocupado a la autoridad correspondiente para que conozca de ellas cuando el presunto culpable no abone la multa, o haya sido sancionado administrativa y penalmente, conforme a las regulaciones establecidas en este apartado, en ocasión anterior. Las disposiciones de este apartado son también aplicables a los casos previstos en los apartados 1 y 2 del artículo 338, cuando las condiciones personales del infractor así lo aconsejen.

xxxvi Bustos Ramírez, Juan., “La Problemática de las Medidas Sustitutivas y Alternativas”. Artículo publicado en la obra “De Las Penas”. Homenaje a Isidoro Benedetti, Buenos Aires, 1997, Pág. 94, en esta obra señala: “(...) Las alternativas globales sólo pueden surgir desde la perspectiva de un Derecho Penal de alternativas, esto es abierto a otras alternativas en relación a los conflictos sociales y a la recepción de las necesidades de las personas.”

“En este sentido, dado que el derecho es proceso y el derecho penal es proceso penal antes que nada, resulta que una alternativa global tiene que partir de esta consideración, es decir que ella ha de ser buscada fundamentalmente en el interior del sistema procesal penal.”

xxxvii Cfr. Decreto Ley 99-87 de 25 de diciembre de 1987. (Véase Acápite No. 4 del presente trabajo)

xxxviii El artículo 25 de la Constitución española de 1978 expresa: “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.”

xxxix Mediante el Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, quedó reglamentada el ejercicio de la Potestad Sancionadora de la Administración en España; que conjuntamente con la Ley 30/92 de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común en España (modificada por la Ley 4 de 1999), conforman un marco legal que intenta establecer reglas que impregnen de seguridad jurídica los asuntos que se conozcan en materia de Derecho Administrativo Sancionador.

xl Cfr. Artículos 12 al 25 del Decreto Ley 99-87 que aparece recogido en el Acápite 4 de este trabajo.

xli La primera Constitución que rigió en Cuba como República mediatizada, fue la de 1901 acordada por Convención Constituyente el 21 de febrero de 1901 con su apéndice de 12 de junio de 1901 y promulgada por el Gobierno Militar de la Isla de Cuba mediante la orden número 181 de 20 de mayo de 1902, la cual previó el mandato legal de tipicidad y legalidad procesal. Aunque ya desde La Ley de Enjuiciamiento Criminal española de 1882, vigente en Cuba desde 1888, el Legislador establecía la Legalidad del Procedimiento en su artículo 1 “No se impondrá pena alguna por consecuencia de actos punibles, cuya represión incumba a la Jurisdicción Ordinaria, sino de conformidad con las disposiciones de la presente Ley o de otras especiales, y en virtud de sentencia dictada por Juez competente.”

xlii Art. 191 del Código Penal: «La simple tenencia de drogas, estupefacientes, sustancias Psicotrópicas, u otras de efectos similares sin la debida autorización o prescripción facultativa se sanciona...»

Art.1.a) del Decreto Ley 141 de 1988 «Adquiera sin prescripción facultativa o tenga injustificadamente en su poder, productos psicotrópicos estimulantes...»

Art. 201 del Código Penal: «El que, provoque riñas o altercados en establecimientos abiertos al público, vehículos de transporte público, círculos sociales, espectáculos, fiestas familiares o públicas u otros actos o lugares al que concurren numerosas personas...»

Art. 1. g) del Decreto Ley 141 de 1988 «Altere levemente el orden en espectáculos públicos, círculos sociales, fiestas o reuniones, vehículos de transporte colectivo, establecimientos comerciales, oficinas públicas u otros lugares de concurrencia de personas...»

Art. 230 a) del Código Penal. «Adquiera mercancías u otros objetos con el propósito de revenderlos para obtener lucro o ganancias...»

Art. 4. ch) «Adquiera mercancías u otros objetos con el propósito de revenderlos para obtener lucro o ganancia, si ésta fuera de reducida significación económica...»

Art. 240.3 del Código Penal. «El que, a sabiendas, adquiera carne de ganado mayor sacrificado ilegalmente...»

Art. 4. b) «Adquiera ilegalmente carne de ganado mayor...»

xliii Artículo 342-2 de la Ley 62-88 (Código Penal) «No obstante lo dispuesto en los artículos 323, 329 y 333.3, cuando la cuantía de lo sustraído o dañado sea de reducido valor, la autoridad actuante está facultada para, en lugar de remitir el conocimiento del hecho al tribunal, imponer al culpable una multa administrativa ascendiente al triple del valor de lo sustraído o dañado, con independencia de la restitución del objeto o la reparación material, según el caso. El actuante podrá, en casos excepcionales, disminuir o aumentar en la mitad o el doble respectivamente, la cuantía de la multa y decretará el comiso de los efectos o instrumentos utilizados u obtenidos en la realización de tales hechos. Si el culpable satisface el pago, se tendrán por concluidas las actuaciones y el hecho, a los efectos penales no será considerado delictivo. No obstante, el actuante remitirá las actuaciones conjuntamente con lo ocupado a la autoridad correspondiente para que conozca de ellas cuando el presunto culpable no abone la multa, o haya sido sancionado administrativa y penalmente, conforme a las regulaciones establecidas en este apartado, en ocasión anterior. Las disposiciones de este apartado son también aplicables a los casos previstos en los apartados 1 y 2 del artículo 338, cuando las condiciones personales del infractor así lo aconsejen.

xliv Cfr. Maier, Julio B. “Derecho Procesal Penal Argentino” T-1, Editorial Hammurabi, 2da. Edición. 1989, Pág. 557, plantea la existencia de dos modelos para la aplicación del criterio de oportunidad. “Para el primero la oportunidad es la regla, elevada a principio rector de la persecución penal (Derecho anglosajón y en Estados Unidos de N.A.,” donde según este autor se desconoce el principio de Legalidad [Common Law], mientras que el otro modelo responde a “...una tradición cultural que ha afirmado el principio de Legalidad [en determinados países] pues su Derecho proviene en gran medida de los países centrales de Europa continental... en los cuales por una parte la inquisición hundió sus raíces fundamentales, y por la otra tuvo mayor desarrollo la Filosofía especulativa... contraria a la línea del utilitarismo y sentido común inglés.

xlvi A los efectos de lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 8 de este Código, la multa administrativa aplicable no podrá ser inferior a doscientos pesos, ni superior a mil pesos. No obstante, el límite máximo de la multa podrá extenderse hasta dos mil pesos cuando las circunstancias concurrentes en el hecho o en el infractor, así lo aconsejen.

En estos casos además se impondrá cuando proceda, la responsabilidad civil exigible, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 70 y 71 de este Código. Así mismo podrá procederse al comiso de los efectos o instrumentos del delito, aplicando lo pertinente respecto a las regulaciones que respecto a la sanción accesoria de comiso se establecen en el artículo 43 de este Código.

Si el culpable satisface el pago de la multa, y cumple los términos de la responsabilidad civil dentro de los tres días hábiles siguientes al de su imposición, se tendrán por concluidas las actuaciones, y el hecho a los efectos penales, no será considerado delito. No obstante, el actuante remitirá las actuaciones a la autoridad correspondiente, cuando el infractor así lo solicite, o no abone la multa o no cumpla lo dispuesto en cuanto a la responsabilidad civil.

El Ministerio del Interior, el Fiscal General de la República y el Consejo de Gobierno del Tribunal Supremo Popular reglamentarán en lo que respectivamente les concierna, la aplicación de lo establecido en esta Disposición Especial.

El artículo 37 del Decreto Ley No. 175 de 17 de junio de 1997 adiciona a este Código, antes de las Disposiciones Finales, una Disposición Especial Única, que quedó redactada del modo como aparece.

xlvi En la Doctrina española se aprecia una asidua recurrencia a este principio desde la vertiente mencionada para resolver los concursos de Leyes. Cfr.: STC 2/81 de 30 de enero que señala: « El principio general de derecho conocido por *non bis in idem*, supone, en una de sus más conocidas manifestaciones, que no recaiga duplicidad de sanciones -administrativa y penal- en los casos en que se aprecie la identidad de sujeto, hecho y fundamento sin existencia de una relación de supremacía especial de la Administración -relación de funcionario, servicio público, concesionario, etc.- que justificase el ejercicio del Ius Puniendi por los Tribunales y a su vez de la potestad sancionadora de la Administración» STC 2/81 de 30 de enero (FJ 4)

Y prosigue «si bien el *non bis in idem* no se encuentra recogido en los Arts. 14 a 30 de la Constitución, que reconocen los derechos y libertades susceptibles de amparo (...) no por ello cabe silenciar qué, como entendieron los parlamentarios en la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso al prescindir de él en la redacción del Art. 9 del Anteproyecto de Constitución, va íntimamente unido a los principios de legalidad y tipicidad de las infracciones recogidos principalmente en el Art. 25 de la Constitución». STC 2/81, de 30 de enero, (FJ 4) (También SS 77 de 1983, de 3 de octubre; 159 de 1985, de 27 de noviembre; y 66 de 1986, de 23 de mayo y 154 de 1990) STC 77/83, de 3 de oct., (FJ 1) STC 159/85, de 27 de nov., (FJ 3) STC.

Según la doctrina reiterada del TC (SS 1/81, 159/85, 23/86 y 94/86) las autoridades de un mismo orden, a través de procedimientos distintos, no pueden sancionar repetidamente una misma conducta ilícita, por entrañar esta duplicación de sanciones «inadmisible reiteración del Ius Puniendi del Estado». STC 1/81, de 26 de enero, (FJ 2) STC 159/85 (FJ 3), STC 23/86, de 14 de febrero, (FJ 1,2) STC 94/86, de 8 de julio, (FJ 2)

Mediante la STC 77/83, de 3 de octubre, además de las cuestiones antes apuntadas, el Tribunal dilucida otra no menos importante al considerar que: «Cuando el Ordenamiento permite una dualidad de procedimientos, y en cada uno de ellos ha de producirse un enjuiciamiento y una calificación de unos mismos hechos, el enjuiciamiento y la calificación que en el plano jurídico puedan producirse, se hagan con independencia si resultan de la aplicación de normativas diferentes, pero que no puede ocurrir lo mismo en lo que se refiere a la apreciación de los hechos, pues claro que unos mismos hechos no pueden existir y dejar de existir para los Órganos del Estado» STC 77/83, de 3 de octubre, (FJ 3).

xlvii Desde la vertiente procesal, en el caso del Derecho Penal y del Derecho Administrativo Sancionador ha sido resuelto por el Tribunal Constitucional español en varias sentencias, a partir del reconocimiento de la prejudicialidad penal como uno de los límites de la potestad sancionadora de la Administración, es decir, de la prioridad a la vía penal para conocer del hecho (STC 77/83 de 3 de octubre) Mediante esta misma sentencia, se consolidan posiciones doctrinales

importantes que vinculan a la Administración a lo resuelto en sede Penal, a partir de los siguientes fundamentos: «La subordinación de los actos de la Administración de imposición de sanciones a la autoridad judicial, exige que la colisión entre una actuación jurisdiccional y una actuación administrativa, haya de resolverse en favor de la primera. De esta premisa son necesarias consecuencias las siguientes:

- a) El necesario control «a posteriori» por la autoridad judicial de los actos administrativos mediante el oportuno recurso.
- b) La imposibilidad de que los órganos de la Administración lleven a cabo actuaciones o procedimientos sancionadores en aquellos casos en que los hechos puedan ser constitutivos de delito o falta según el Código Penal o las leyes penales especiales, mientras la autoridad judicial no se haya pronunciado sobre ello.
- c) La necesidad de respetar la cosa juzgada.

La prejudicialidad penal del conocimiento del hecho ha sido luego precisada por otras sentencias del propio Órgano Constitucional, en las que se busca soluciones a situaciones especialmente conflictivas dentro de esta posición de principio, tal es el caso del sobreseimiento de las actuaciones en relación con el conocimiento posterior del hecho en la vía administrativa (Sentencia 22/90)

Otra de las sentencias constitucionales que consolida este principio en España, es la que reafirma la vinculación de lo resuelto en vía administrativa al fallo del Tribunal, cuando «declarados probados unos determinados hechos por los Tribunales de la jurisdicción penal y habiendo sido aceptada esa declaración por el propio recurrente, es ilógico alegar como no probados en el expediente administrativo los mismos hechos, que no pueden a la vez existir y dejar de existir para los Órganos del Estado» (STC 35/90)

xlvi Cfr. tal y como se aprecia en diversas sentencias del Tribunal Constitucional para fundamentar su fallo (STC 2/81, 7/83, 159/85, 154/90, etc)

xlix La STC 77/83 creó el precedente del principio de la prejudicialidad penal, que más tarde es recogido por el legislador en el Art. 137.2 de la RJPAC, aunque, como expresan Lesme Serrano, Román García, y otros autores, “Esta preferencia se explica por la situación institucional prevalente que los Tribunales de Justicia tienen sobre los órganos de la Administración, pero no resuelve sin embargo todas las cuestiones que puedan plantearse”

BIBLIOGRAFÍA

- *Acosta Romero y López Betancourt. “Delitos Especiales” Cuarta Edición actualizada. Editorial Porrúa, México, 1998.*
- *Aftalión Enrique. Derecho Penal Administrativo. Ediciones Arayú, Buenos Aires, 1955.*
- *Bajo Fernández Miguel y Mendoza Buergo Blanca. Ensayos de Derecho Penal y Criminología en honor a Javier Piña, Editorial Porrúa. S.A. Ave República Argentina No. 15, México, 1985.*
- *Bello Reginfo Carlos Simón. Ilícitud Penal Colateral. Universidad Central de Venezuela. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Instituto de Ciencias Penales y Criminológicas. Imprenta Universitaria. Caracas. 1988.*
- *Bielsa Rafael. Derecho Administrativo. Tomo I Editorial Ateneo. Buenos Aires. 1974.*
- *Binder Alberto M. Introducción al Derecho Procesal Penal, Editorial ALFA BETA S.A.C.I.F. Y S. Argentina. 1993.*
- *Bustos Ramírez J. La problemática de las medidas sustitutivas y alternativas. Artículo publicado en la obra “De las penas” Homenaje a Isidoro Benedetti. Buenos Aires. 1997.*
- *Carbonell Mateu Juan Carlos. Derecho Penal, concepto y principios constitucionales. Editorial Tirant lo Blanch, 2^{da}. Edición, 1996.*

- *Carrara Francesco. Segundo Curso de Derecho Penal. Parte General “De Las Faltas del Libro III Capítulo LX”, Firenze, 1907.*
- *Carretero Pérez Adolfo y Carretero Sánchez Adolfo. Derecho Administrativo Sancionador. Editorial Derechos Reunidos, 2^{da}. Edición, Madrid, 1995.*
- *Cerezo Mir José. Curso de Derecho Penal Español, Parte General T-I y T-II Teoría Jurídica del Delito, Editorial Tecnos, Madrid, 5^a. Edición, 1997.*
- *Cobo del Rosal y Vives Antón. Derecho Penal, parte General, 5^a Edición corregida, aumentada y actualizada. Editorial Tirant lo Blanch, Valencia, 1999.*
- *Cuadernos INACIPE. Hacia el Derecho Penal del nuevo milenio, México, D.F. 1991.*
- *Del Olmo Rosa. “Hacia donde va la Criminología en América Latina”. (Compendio de artículos: Hacia donde va el Derecho Penal del nuevo milenio) INACIPE, México, Distrito Federal, 1991.*
- *Del Rey Guanter S. “Potestad Sancionadora de la Administración y Jurisdicción Penal en el orden social” Colección de Estudios, Serie General No. 7, Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1990.*
- *Enciclopedia Digital Master, en español. {Sección de Historia (Historia del Imperio Romano) (Colonización española en América)} 1999.*
- *Enciclopedia Salvat para todos. Ediciones Salvat S. A. España, 1965.*
- *Ferrajoli Luigi, Derecho y Razón, Teoría del Garantismo Penal, Editorial Tratta, Madrid, 1995.*
- *Fritz Fleiner. Instituciones de Derecho Administrativo, Editorial Labor, S.A. Barcelona-Madrid-Buenos Aires, 1993.*
- *Foerster Gerhard Alexander y García Florez Andrés. La Sanción Administrativa y el Derecho Penal Administrativo. Facultad de Ciencias Jurídicas y Socioeconómicas Pontificia Universidad Javeriana. Santa Fe de Bogotá. Colombia. 1991.*
- *Font de Mora Sainz P. (et alles) Comentarios a la Reforma del Procedimiento administrativo. (Análisis a la Ley 4/1999) Editorial Tirant Lo Blanch, Valencia, España, 1999.*
- *Galindo Camacho Miguel. Derecho Administrativo. T-II, Editorial Porrúa S. Ave. República Argentina 15, México. 1996.*
- *Garberí Llobregat José. El Procedimiento Administrativo Sancionador. Editorial Tirant lo Blanch. Valencia, 1996.*

- *García Albero Ramón, “non bis in ídem” Material y Concurso de Leyes Penales. CEDECS. Barcelona 1995.*
- *García Añón José. Métodos y técnicas para la realización de trabajos de investigación. Universitat de Valencia. 1998.*
- *García Cotarelo Ramón. Teoría del Estado y Sistemas Políticos. Facultad de Derecho Universidad de La Habana. 1998). Parte General. (Reimpresión con fines didácticos), 1997.*
- *García de Enterría E. Y Fernández Tomás R. Curso de Derecho Administrativo. 9ª Edición Vol. I y II Editorial Civitas. Madrid. 1999.*
- *_____ Curso de Derecho Administrativo. T-II Editorial Civitas, S. A. 8va Edición, Madrid, 1997.*
- *_____ El Problema Jurídico de las sanciones administrativas. RAP 10, 1976, Pág. 399.*
- *Garcini Hector y otros autores Derecho Administrativo, T-I Editorial Pueblo y Educación, La Habana, 1976.*
- *Garrido Falla Fernando. Tratado de Derecho Administrativo, Editorial Tecnos, Madrid, 10ma. Edición, 1992.*
- *Gélvez y Miquelarena. Principio de Legalidad versus Principio de Oportunidad. Boletín Judicial Superior Tribunal de Justicia, Chubut, Argentina, No. 20, Sept-Nov. Año III 1997*
- *Gómez Pérez Ángela. Los medios de Control Social Formal y las indisciplinas sociales en la etapa actual. Informe de Investigación. Fiscalía General de la República. Ciudad de La Habana. 1994.*
- *_____. Estudio sobre la aplicación del Decreto Ley 149 de 1994. Fiscalía General de la Republica. Ciudad de La Habana. 1995*
- *_____. Las Contravenciones administrativas y su tratamiento en la etapa actual. Informe de investigación realizada en tres provincias. MINJUS, 1996-1997.*
- *_____. El principio “non bis in ídem”, Sanciones penales y sanciones administrativas. Trabajo de Investigación. Facultad de Derecho. Universidad de Valencia. España 2000.*
- *_____. Acusados y Víctimas ante la aplicación del artículo ocho apartado tres del Código Penal. Informe de investigación Programa Ramal del MINJUS. Ciudad de La Habana, 2000.*

- *Gómez Treto Raúl. La Nueva Legislación cubana de infracciones administrativas. Revista Jurídica No. 9 de 1985. MINJUS. La Habana.*
- *Gozáini Osvaldo A. Formas Alternativas para resolución de conflictos. Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1995.*
- *Igartua Salaverría, Juan. “Principio de Legalidad, conceptos indeterminados y discrecionalidad administrativa” Artículo, Materiales entregados por la Facultad de Derecho Universidad de Valencia. (sin otra referencia)*
- *Jescheck H. Profesor e investigador del Max Planck Institut. Freiburg. Deutschland. Rasgos fundamentales del movimiento internacional de reforma. Traducción del alemán por Santiago Mir. Artículo publicado por el MINJUS en compendio de lecturas, bajo el título de: La Reforma del Derecho Penal. La Habana. 1985.*
- *Jimenez de Asúa Luis. Tratado de Derecho Penal, Tomo III. Buenos Aires, Edición Lozada S.A. 1964.*
- *La Ley-Actualidad Penal, Revista No. 8 febrero del 2000. Doctrina del Tribunal Constitucional español en materia de Non bis in ídem.*
- *Leguina Villa, J. y Sánchez Morón M. “La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común”, Editorial Tecnos, Madrid, 1993.*
- *Lesme Serrano, C., Román García F., y otros autores, “Derecho Penal Administrativo”, Editorial Comares, Granada, 1997.*
- *Lomeli Cerezo, Margarita. Derecho Fiscal represivo. Tercera Edición. Editorial Porrúa, Ave. República Argentina No. 15. México. 1998.*
- *López Cárcamo Ignacio. Normas Sancionadoras Administrativas en blanco. Problemas que se plantea respecto a su acomodación a las exigencias del principio de Legalidad del artículo 25 de la CE (Análisis crítico de la Jurisprudencia más reciente) RVAP. No. 29 DE 1991. Valencia, España.*
- *López Rey, Manuel. Criminología y planificación de la Política Criminal. T-II Primera reimpresión. Madrid, España. 1981.*
- *Lozano Blanca. Panorámica general de la Potestad Sancionadora de la Administración en Europa... Revista de Administración Pública. No. 121, enero-abril, 1990.*
- *Maier Julio B. Derecho Procesal Penal Argentino. T-I, Editorial Hammurabi, 2^{da} Edición, 1989.*
- *_____ El Ingreso de la reparación del daño como tercera vía al Derecho Penal argentino. (Sin otra referencia)*

- *Martínez Sánchez, Mauricio. ¿Qué pasa con la Criminología moderna?, Editorial Temis, Bogotá, Colombia.*
- *Mattes Heinz. Problemas del Derecho Penal Administrativo, Editorial Derechos Unidos, Madrid, 1979.*
- *Mir Puig Santiago. Derecho Penal General, 4ª Edición corregida y puesta al día con arreglo al Código Penal de 1995. Impreso por TECNOFOTO, SL., Barcelona, 1996.*
- *Montoro Puerto Miguel. Las Infracciones Administrativas, Ediciones Nauta, S.A. Ríos Rosas 57, Barcelona, España, 1955.*
- *Morillas Cuevas Lorenzo. Curso de Derecho Penal Español. Parte General, Editorial Marcial Pons, Madrid, 1996.*
- *Muñoz Conde Francisco y García Arán Mercedes, Derecho Penal Parte General, 2ª Edición revisada y puesta al día conforme al Código Penal de 1995. Editorial Tirant lo Blanch, Valencia, 1996.*
- *Navarrete Polaine Miguel. Derecho Penal, parte General, Editorial Bosch, S.A. Barcelona, 1996.*
- *Nieto Alejandro. Derecho Administrativo Sancionador. Editorial Tecnos. Madrid, 2ª. Edición 1994.*
- *Nino C. S. vs. Zaffaroni E. R. Un debate sobre la pena. INECIP, Talcahuano 256, Buenos Aires, Argentina, 1999.*
- *Ots Capdequi, J. M. “El Estado español en Las Indias” 2da. Edición, Fondo de Cultura económica, México, 1946.*
- *Parada Ramón. Derecho Administrativo. Parte General I Editorial Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales. S. A., Madrid 9na Edición, 1997.*
- *_____ El Poder Sancionador de la Administración y la crisis del Sistema Judicial Penal, Trabajo dedicado a la memoria de su amigo y compañero José Antonio Manzanedo Mateos, Profesor Agregado de Derecho Administrativo... Madrid, España (sin otra referencia)*
- *Parejo Alfonso Luciano, Jiménez Blanco y Ortega Álvarez, Manual de Derecho Administrativo, Vol. I Editorial Ariel S.A. 5ª. Edición, Barcelona 1998.*
- *Pedrals Antonio, Bascuñan Antonio, et al. Desajustes entre norma y realidad. Jornadas Académicas. EDEVAL, Valparaíso. 1986.*
- *Pérez Gorrín J. A. y Merino Brito E. “Martí y el Derecho” Publicaciones de la ANFPJ. Volumen VII. La Habana. 1953.*

- *Quintero Olivares, et al. Curso de Derecho Penal Parte General, CEDES, Barcelona, 1996.*
- *Quirós Lobo José M., Principios del Derecho Administrativo Sancionador, Editorial Comares, Granada, 1996.*
- *Quirós Pérez Renén. Despenalización. Revista Jurídica No. 10, MINJUS, Ciudad Habana, enero-marzo, 1986, año IV.*
- *_____ Manual de Derecho Penal, Partes I y II, Editorial Ciencias Jurídicas. La Habana, 1999.*
- *Riera Espinosa. La Doctrina de la seguridad nacional y los regímenes políticos contemporáneos en América Latina. Primera Edición, Medellín, Colombia, 1984.*
- *Rosental y P. Iudin. Diccionario Filosófico. Editora Política, Combinado Poligráfico, Guantánamo 1981.*
- *Sainz Cantero José A., Lecciones de Derecho Penal, parte General, T-I, Editorial Bosch S.A., Barcelona, 1982.*
- *Sala Sánchez Pascual, Font de Mora Sainz Pablo, García Cobaleda Miguel, y otros autores. Comentarios a la Reforma del Procedimiento Administrativo. Análisis de la Ley 4 de 1999, Editorial Tirant lo Blanch, Valencia, 1999.*
- *Salazar Culí Francisco de P., Derecho de Policía, Policía Administrativa, Salvat Editores S. A., Barcelona-Buenos Aires, 1942.*
- *Serra Rojas, Andrés. “Derecho Penal Administrativo. Segunda Parte” Tomo II, Editorial Porrúa, S. A. (Primera Edición 1959) México, D. F., 1995.*
- *Soler Sebastián. Derecho Penal argentino. T-1, 2da Edición. Buenos Aires. 1950.*
- *Tocora Fernando. Política Criminal en América Latina. Ediciones Librería del Profesional, 1^{ra} Edición. 1990, Impreso en Bogotá, Colombia.*
- *Tornos Joaquín. Infracción y Sanción Administrativa: El tema de su proporcionalidad en la Jurisprudencia Contencioso-Administrativa. Artículo, (sin otra referencia).*
- *Vega Juan. El Derecho Penal y la Disciplina Social. Rev. Jur. No. 3 de 1984. MINJUS. La Habana.*
- *Villada Jorge Luis. Manual de Derecho Contravencional, Doctrina, Legislación comparada y Procedimiento. Editora Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1997.*
- *Zaffaroni Eugenio Raúl y otros. Teorías actuales en el Derecho Penal.*

Editorial Adhoc. Buenos Aires. 1998.

LEGISLACION CUBANA CONSULTADA

- *Código Penal español de 1870, vigente en Cuba desde el 23 de mayo de 1879.*
- *Ley de Enjuiciamiento Civil de 1981, vigente en Cuba desde el 1º de enero de 1986.*
- *Ley de Enjuiciamiento Criminal de 1982, vigente en Cuba desde el 1º de enero de 1989.*
- *Constitución de 1901 de la República de Cuba.*
- *Código de Defensa Social, Decreto Ley 802 de 4 de abril de 1936.*
- *Constitución de 1940 de la República de Cuba.*
- *Ley Orgánica del Tribunal de Garantías constitucionales y Sociales, No. 7 de 31 de mayo de 1949.*
- *Ley Fundamental de la República de Cuba, de 1959.*
- *Ley de Procedimiento Penal, Ley No. 1251 de 1973.*
- *Constitución de 1976 de la República de Cuba.*
- *Ley de Procedimiento Penal, Ley No. 5 de 1977*
- *Ley de Procedimiento Civil, Administrativo y Laboral, Ley 7 de 1977.*
- *Código Penal, Ley No. 62 de 29 de diciembre de 1987 modificado, actualizado y concordado con Instrucciones y Sentencias del Tribunal Supremo. Lic. Juan M. Regalado, et alles, Editorial Ciencias Sociales. 1998*
- *Código Penal, Ley No. 21 de 15 de febrero de 1979.*
- *DL No. 147 de 21 de abril de 1994 de Reorganización de la Administración Central del Estado.*
- *Ley de la Fiscalía General de la República, No. 83 de 11 de julio de 1997.*

- *Legislación contravencional cubana (ver Apéndice 2)*

LEGISLACION EXTRANJERA CONSULTADA.

ESPAÑA:

- *Ley de Procedimiento Administrativo, de 17 de julio 1958.*
- *Constitución de 1978 BOE de 29 de diciembre.*
- *Ley 62/78, de 26 de diciembre, de Protección Jurídica de los Derechos Fundamentales de las personas.*
- *Ley 30/92 de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común en España, modificada por la Ley 4 de 1999.*
- *Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora en España.*
- *Código Penal español y texto íntegro de la Ley Orgánica 10 de 1995 de 23 de noviembre que lo aprueba, Editorial Tecnos S. A. Madrid, 1995.*

LATINOAMÉRICA:

BRASIL:

- *Código Penal, Decreto Ley No. 2.848, de 7 de diciembre de 1940, actualizado y acompañado de la Legislación complementaria. 32 Edición, Editora Saraiva, 1994.*
- *Decreto Ley No. 3.668, de 3 de octubre de 1941, (de las contravenciones penales)*
- *Ley No. 6.192 de 19 de diciembre de 1974 (Restricciones a brasileiros naturalizados)*
- *Ley No. 6.259 de 10 de febrero de 1944 (Servicio de Loterías)*
- *Decreto Ley 9.215 de 30 de abril de 1946 (Explotación de juegos de azar)*
- *Ley No. 1.508 de 19 de diciembre de 1951 (Juegos de fieras o corridas de caballos)*

- *Ley No. 1.521 de 26 de diciembre de 1951 (Contra la Economía popular)*

BOLIVIA:

- *Ley 1455 de 18 de febrero de 1993 (De Organización del Sistema Judicial)*
- *Ley 1.970 de 25 de marzo de 1999 (Código de Procedimiento Penal)*

EL SALVADOR:

- *Código Penal (Decreto 1030 de 26 de abril de 1997 de la Asamblea Legislativa de la República)*
- *Código de Procedimiento (Decreto 904 de 4 de diciembre de 1996 de la Asamblea Legislativa de la República)*

CHILE:

- *Código Penal de primero de marzo de mil ochocientos setenta y cinco (actualizado mediante Decreto 415 de 18 de mayo de 1984)*

PARAGUAY:

- *Ley N° 1.160/97 Código Penal Paraguay (CD de Códigos Penales de América Latina editado por La Suprema Corte de Justicia de México e ILANUD)*

URUGUAY:

- *Código Penal de la República Oriental del Uruguay, Anotado y Concordado por Adela Reta y Ofelia Grezzi. Quinta Edición. Montevideo, Uruguay. Editorial Fundación de Cultura Universitaria, 1999, 178 p. (CD de Códigos Penales de América Latina editado por La Suprema Corte de Justicia de México e ILANUD)*

VENEZUELA:

- *Código Penal, Dado en Caracas, a los veintidós días del mes de junio de mil novecientos sesenta y cuatro. (CD de Códigos Penales de América Latina editado por La Suprema Corte de Justicia de México e ILANUD)*

GUATEMALA:

- *Código Penal (Decreto No. 17 de 15 de septiembre de 1973) con todas sus reformas, (CD de Códigos Penales de América Latina editado por La Suprema Corte de Justicia de México e ILANUD)*
- *Código Procesal Penal. Decreto No. 450 de la Asamblea Legislativa de la República.*

COSTA RICA:

Código Penal de Costa Rica Ley no. 4573 publicado en la gaceta No. 257 de 15-11-1970, (CD de Códigos Penales de América Latina editado por La Suprema Corte de Justicia de México e ILANUD)

ARGENTINA:

- *Ley 2.372 complementaria del Código Procesal Penal de la Nación, Editorial Grún, Buenos Aires, 1996.*

PERÚ:

- *Código Procesal Penal, Promulgado mediante Decreto 638 de 25 de abril de 1991, analizado y comentado, Dr. Hernán Figueroa, Editorial Inkari, Primera Edición actualizada, Perú, 1994.*

JURISPRUDENCIA ESPAÑOLA CONSULTADA

- ❖ *STC 1/81 de 26 enero. BOE Núm. 47 de 24 de feb. 1981.*
- ❖ *STC 2/81 de 30 enero, BOE Núm. 47 de 24 de feb. 1981*
- ❖ *STC 25/82 de 19 mayo, BOE Núm. 137 de 9 de jun. 1982.*
- ❖ *STC 77/83 de 3 oct. BOE Núm. 266 de 7 de nov. 1983.*
- ❖ *STC 24/84 de 23 feb. BOE Núm. 59 de 9 de marz. 1984.*
- ❖ *STC 25/84 de 23 feb. BOE Núm. 59 de 9 de marz. 1984.*
- ❖ *STC 159/85 de 27 nov. BOE Núm. 301 de 17 de dic. 1985.*
- ❖ *STC 23/86 de 14 feb. BOE Núm. 55 de 5 de mar. de 1986.*
- ❖ *STC 66/86 de 23 mayo. BOE Núm. 144 de 17 de jun. de 86.*
- ❖ *STC 94/86 de 8 jul. BOE Núm. 174 de 22 de jul. de 86.*
- ❖ *STC 140/86 de 11 nov. BOE Núm. 295 de 10 de dic. 1986*
- ❖ *STC 2/87 de 21 enero. BOE Núm. 35 de 10 de feb. 1987.*
- ❖ *STC 3/88 de 21 enero.*
- ❖ *STC 98/89 de 1 junio. BOE Núm. 158 de 4 de jul. 1989.*
- ❖ *STC 22/90 de 15 feb. BOE Núm. 53 de 2 de mar. 1990.*
- ❖ *STC 35/90 de 1 marz. BOE Núm. 70 de 22 de mar. 1990.*
- ❖ *STC 61/90 de 29 marzo. BOE Núm. 107 de 4 de mayo de 90.*
- ❖ *STC 154/90 de 15 oct. BOE Núm. 268 de 8 de nov. de 90.*
- ❖ *STC 207/90 de 17 dic.*
- ❖ *STC 150/91 de 4 julio. BOE Núm. de 29 de julio de 1991.*
- ❖ *STC 120-96 de 8 de julio.*
- ❖ *STC 127-96 de 9 de julio.*
- ❖ *STC 169-96 de 29 de octubre.*
- ❖ *STC 39-97 de 27 de febrero.*
- ❖ *STC 83-97 de 22 abril.*
- ❖ *STC 95-97 de 19 de mayo.*
- ❖ *STC 127-97 de 9 de julio*
- ❖ *STC 177/99 de 11 oct. BOE Núm. 276 de 18 de nov. de 99.*

APÉNDICE 1

LOS DELITOS PARALELOS

A - DELITOS Y CONTRAVENCIONES PARALELAS.

<i>Tipicidades de delitos paralelos.</i>	<i>Artículos Del Código Penal.</i>	<i>Artículos del Decreto Ley 141-88</i>
<i>1. Tenencia de productos psicotrópicos estimulantes.</i>	<i>191</i>	<i>1.u</i>
<i>2. Alteración del orden.</i>	<i>201</i>	<i>1.g</i>
<i>3. Juego Prohibido. Apuntación.</i>	<i>219.1</i>	<i>1.ñ</i>
<i>4. Especulación (de reducida significación económica)</i>	<i>230.a</i>	<i>4.ch</i>
<i>5. Adquirir ilegalmente carne de ganado mayor.</i>	<i>240.3</i>	<i>4.b</i>
<i>6. Abusos Lascivos (tocamientos)</i>	<i>300.4</i>	<i>1.0</i>
<i>7. Escándalo Público. (Exhibiciones)</i>	<i>303.b</i>	<i>1.p</i>
<i>8. Escándalo Público (Material pornográfico)</i>	<i>303.c</i>	<i>1.t</i>

OTRAS CONDUCTAS CON TRATAMIENTO PARALELO

<i>Tipicidades</i>	<i>Art. Código Penal</i>	<i>Dispos. Admtiva.</i>
<i>Actividad Económica Ilícita</i>	<i>228.1</i>	<i>Art. 4. c) del Decreto 141-88 en relación con el apartado 5 del Art. 228 del Código Penal.</i>

**B - DELITOS EN LOS QUE PUEDE APLICARSE EL ARTICULO 8
APARTADO 3 DEL CODIGO Penal CUBANO.**

<i>Delitos del Código Penal en los que procede aplicar el Art. 8.3.</i>	<i>Número del Artículo donde se recoge el delito.</i>
<p><i>Contra la Administración y la Jurisdicción.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Revelación de pruebas para evaluación docente.</i> - <i>Desobediencia.</i> - <i>Prevaricación.</i> - <i>Resistencia.</i> - <i>Denegación de auxilio.</i> - <i>Desobediencia.</i> - <i>Usurpación de capacidad legal.</i> - <i>Simulación de delitos.</i> - <i>Ejercicio arbitrario de Derecho</i> - <i>Incumplimiento deber de denunciar.</i> - <i>Desórdenes en establecimientos penitenciarios</i> 	<p><i>Art. 132 Apartados 1 y 2</i></p> <p><i>Art. 134</i></p> <p><i>Art. 137</i></p> <p><i>Art. 143 Apartado 1</i></p> <p><i>Art. 145, 146</i></p> <p><i>Art. 147</i></p> <p><i>Art. 149</i></p> <p><i>Art. 158</i></p> <p><i>Art. 159 Apartados 1 y 2</i></p> <p><i>Art. 161 Apartado 1 a) y b)</i></p> <p><i>Art. 166 Apartado 1</i></p>
<ul style="list-style-type: none"> - <i>Incumplimiento de sanciones accesorias y de medidas de seguridad no privativas de libertad.</i> - <i>Sustracción y daños de documentos u otros objetos en custodia oficial.</i> - <i>Violación de sellos oficiales.</i> - <i>Incumplimiento de las obligaciones derivadas de las contravenciones.</i> - <i>Violación de los deberes inherentes al Servicio Militar.</i> 	<p><i>Art. 167.</i></p> <p><i>Art. 168 Apartado 1</i></p> <p><i>Art. 168 A)</i></p> <p><i>Art. 170 Apartado 1.</i></p> <p><i>Art. 171 Apartado 1 a) y b) y Apartado 2</i></p>

<p><i>Delitos contra la seguridad del tránsito en la vía pública...</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Lesiones menos graves.</i> - <i>Daños.</i> - <i>Lesiones graves</i> - <i>Conducir vehículo en Estado de embriaguez o permitir que otro conduzca..</i> - <i>Delitos cometidos en ocasión del Tránsito ferroviario, aéreo y marítimo.</i> 	<p><i>Art. 178 Apartado 3.</i> <i>Art. 179 Apartados 1 y 2.</i> <i>Art. 180 Apartado 2.</i> <i>Art. 181 apartado 1 a) y b) y Apartado 2 a) y b) y Apartado 3 b)</i> <i>Art. 184 Apartado 1 c) ch) y d)</i></p>
<p><i>Delitos contra la Salud Pública.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Propagación de epidemias.</i> - <i>Exumación ilegal.</i> - <i>Alteración de medicinas.</i> - <i>Tenencia ilícita de drogas, estupefacientes, sustancias psicotrópicas y otras de efectos similares.</i> - <i>Contaminación de las aguas y la atmósfera.</i> - <i>Otras conductas que implican peligro para la salud pública.</i> 	<p><i>Art. 187, Apartados 1 y 2.</i> <i>Art. 188.</i> <i>Art. 189 a) b) c) y ch)</i> <i>Art. 191 Apartado 1 c)</i></p> <p><i>Art. 194 Apartado 1 a) b) c) ch) d)</i> <i>Art. 195, 196 y 197.</i></p>
<p><i>Delitos contra el Orden Público.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Desórdenes públicos.</i> - <i>Desordenes Públicos.</i> - <i>Instigación a delinquir.</i> - <i>Ultraje a los símbolos de la Patria.</i> - <i>Difamación de instituciones y organizaciones y de los héroes y mártires.</i> - <i>Ultraje a los símbolos de un país extranjero.</i> - <i>Abuso de la libertad de cultos.</i> - <i>Asociación para delinquir.</i> - <i>Asociaciones Reuniones y manifestaciones ilícitas.</i> - <i>Ídem...</i> - <i>Clandestinidad de impresos.</i> - <i>Portación y tenencia ilegal de armas explosivas.</i> 	<p><i>Art. 200 Apartado 1</i> <i>Art. 201 Apartado 1</i> <i>Art. 202 Apartados 1, 3 y 4</i> <i>Art. 203.</i></p> <p><i>Art. 204</i></p> <p><i>Art. 205.</i></p> <p><i>Art. 206</i> <i>Art. 207 Apartado 2.</i> <i>Art. 208 Apartados 1 y 2 y</i> <i>Art. 209 Apartados 1 y 2.</i></p> <p><i>Art. 210.</i> <i>Art. 214.</i></p>

<p><i>Delitos contra la Economía Nacional.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Incumplimiento del deber de preservar bienes en Unidades económicas. - Uso indebido de recursos financieros y materiales. - Actividades económicas ilícitas. - Especulación y acaparamiento. - Ocupación y disposición ilícita de edificios y locales. - Tráfico ilegal de moneda nacional, divisas, metales y piedras preciosas. - Infracción de las normas para prevenir y combatir enfermedades y plagas de animales y plantas. - Contaminación de las aguas. - Sacrificio ilegal de ganado mayor y venta de sus carnes. 	<p><i>Art. 222 Apartado 1.</i></p> <p><i>Art. 224 Apartado 1.</i></p> <p><i>Art. 228 Apartado 1.</i> <i>Art. 230 a) y b)</i></p> <p><i>Art. 231 Apartado 1</i></p> <p><i>Art. 235 Apartado 2.</i></p> <p><i>Art. 237 Apartado 1</i></p> <p><i>Art. 238 Apartado 1 a) y b)</i> <i>Art.240 Apartados 3 y 5</i></p>
<p><i>Delitos contra el Patrimonio cultural.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Exploración arqueológica ilegal. 	<p><i>Art. 247.</i></p>
<p><i>Delitos contra la Fe pública.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Falsificación de despachos de los servicios postales.... - Falsificación de certificados facultativos. - Falsificación de documentos de identificación. - Falsificación de documento privado. - Falsificación de documentos usados oficialmente para la distribución a la población de los artículos de uso y consumo sujetos a regulación. - Fabricación, introducción o tenencia de instrumentos destinados a falsificar. 	<p><i>Art. 253 Apartado 2</i></p> <p><i>Art. 254 Apartado 1 y 3</i></p> <p><i>Art. 255 a) b) c) ch) d) y e)</i></p> <p><i>Art. 257 a) y b)</i></p> <p><i>Art. 258 Apartados 2 a) y b), 3 y 4 a) y b)</i></p> <p><i>Art. 259 Apartado 2</i></p>
<p><i>Delitos contra la vida y la integridad corporal.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Riña tumultuaria. - Aborto ilícito. - Lesiones. - Abandono de menores incapacitados y desvalidos. 	<p><i>Art. 262 Apartado 3 b)</i></p> <p><i>Art. 267 Apartado 1 y 271</i></p> <p><i>Art. 274</i></p> <p><i>Arts. 275 Apartado 1 276, 277 Apartado 1 y 278</i></p>

<p><i>Delitos contra los derechos individuales.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Privación de Libertad. - Amenazas. - Coacción. - Violación de domicilio. - Registro ilegal. - Violación del secreto de la correspondencia. - Revelación del Secreto de la correspondencia. - Delitos contra la libre emisión del pensamiento. - Delitos contr los derechos de reunión, manifestación.... - Delitos contra el derecho de propiedad. - Delitos contra la libertad de cultos. 	<p><i>Arts. 281, 282, 283 a) y b)</i> <i>Art. 284 Apartado 1</i> <i>Art. 286 Apartado 2</i> <i>Art. 287 Apartado 1</i> <i>Art. 288</i> <i>Art. 289 Apartado 1 y 2</i></p> <p><i>Art. 290 Apartado 1</i></p> <p><i>Art. 291 apartado 1.</i></p> <p><i>Art. 292 Apartado 1 a) b) c)</i></p> <p><i>Art. 293</i></p> <p><i>Art. 294 apartado 1</i></p>
<p><i>Delitos contra los derechos laborales.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Incumplimiento de normas de protección e higiene del trabajo. - Imposición indebida de medida disciplinaria. 	<p><i>Art. 296 apartado 4</i></p> <p><i>Art. 297 Apartado 1</i></p>
<p><i>Delitos contra el normal desarrollo de las relaciones sexuales, la infancia y la juventud.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Abuso lascivo. - Ultraje sexual. - Incesto. - Estupro. - Bigamia. - Matrimonio ilegal. - Otros actos contrarios al normal desarrollo del menor. 	<p><i>Art. 300 Apartado 4</i> <i>Art. 303 a) b) y c)</i> <i>Art. 304 Apartado 2</i> <i>Art. 305</i> <i>Art. 306</i> <i>Art. 307</i> <i>Art. 315 Apartados 1, 2 y 3.</i></p>
<p><i>Delitos contra el honor.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Difamación - Calumnia. - Injuria. 	<p><i>Art. 318 Apartado 1</i> <i>Art. 319 Apartado 2</i> <i>Art. 320 Apartado 1</i></p>
<p><i>Delitos contra los derechos patrimoniales.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Hurto. - Sustracción de electricidad, gas, agua o fuerza. - Usurpación. - Estafa. - Apropiación indebida. - Receptación. - Daños. 	<p><i>Art. 323</i> <i>Art. 325</i></p> <p><i>Art. 333 Apartado 1</i> <i>Art. 334 Apartado 1</i> <i>Art. 335 Apartado 1</i> <i>Art. 338 Apartado 1 y 2</i> <i>Art. 339 Apartados 1 y 3 y 340.</i></p>

APÉNDICE NO. 2

LEGISLACIÓN CONTRAVENCIONAL CUBANA

<i>Decreto 110/82</i>	<i>“Reglamento para la protección sanitaria del ganado porcino.</i>
<i>Decreto 123/84</i>	<i>“Ornato Público, Higiene y otros”</i>
<i>Decreto 141/88</i>	<i>“Orden Interior”</i>
<i>Decreto 154/89</i>	<i>“Explosivos Industriales, municiones, sustancias químicas”.</i>
<i>Decreto 155/89</i>	<i>“Precios y tarifas de comercio minorista, Gastronomía y Servicios”.</i>
<i>Decreto 164/91</i>	<i>“Servicio Militar General”.</i>
<i>Decreto 169/92</i>	<i>“Sanidad Vegetal”.</i>
<i>Decreto 171/92</i>	<i>“Espectro Radioeléctrico”</i>
<i>Decreto 175/92</i>	<i>“Semillas”.</i>
<i>Decreto 176/92</i>	<i>“Apicultura y Recursos Melíferos”</i>
<i>Decreto 177/92</i>	<i>“Líneas Aéreas, Soterradas y Enterradas de Comunicaciones”.</i>
<i>Decreto 178/92</i>	<i>“Reservas Materiales”</i>
<i>Decreto 179/93</i>	<i>“Suelos”</i>
<i>Decreto 181/93</i>	<i>“Medicina Veterinaria”</i>
<i>Decreto 184/93</i>	<i>“Registro Central Comercial”</i>
<i>Decreto 191/94</i>	<i>“Mercado Agropecuario”</i>
<i>Decreto 193/94</i>	<i>“Vialidad, control técnico, registro de vehículos, licencia de conducción”.</i>
<i>Decreto 199/95</i>	<i>“Recursos Hidráulicos”</i>
<i>Decreto 201/95</i>	<i>“Ornato Público e Higiene para Ciudad de La Habana”.</i>
<i>Decreto 202/95</i>	<i>“Protección Física, Secreto Estatal, Sustancia Radioactivas y otras fuentes de Radiación”.</i>
<i>Decreto 203/95</i>	<i>“Regímenes de Posesión, Propiedad y Herencia de la Tierra”.</i>
<i>Decreto 207/96</i>	<i>“Infracciones Aduaneras”</i>
<i>Decreto 211/96</i>	<i>“Servicios de Acueducto y Alcantarillado”.</i>
<i>Decreto 217/97</i>	<i>“Regulaciones Migratorias hacia La Habana”.</i>
<i>Decreto 225/97</i>	<i>“Ganado mayor y raza pura”.</i>
<i>Decreto 226/97</i>	<i>“Prestación de Servicios Artísticos”.</i>
<i>Decreto 227/97</i>	<i>“Política de precios y tarifa”.</i>
<i>Decreto 228/97</i>	<i>“Presupuestos del Estado, Contabilidad y Auditoria”</i>
<i>Decreto 229/98</i>	<i>“Uso de Tractores y Cosechadoras Autopropulsadas. Control técnico y registros”.</i>

<i>Decreto 230/98</i>	<i>“Protección de plantaciones cañeras”.</i>
<i>Decreto 260/98</i>	<i>“Servicio Eléctrico”.</i>
<i>Decreto 261/99</i>	<i>“Transporte Terrestre”.</i>
<i>Decreto 267/99</i>	<i>“Normalización y Calidad”.</i>
<i>Decreto 268/99</i>	<i>“Regulaciones Forestales”.</i>
<i>Decreto 271/01</i>	<i>“Regulaciones sobre Metrología”</i>
<i>Decreto 272/01</i>	<i>“Ordenamiento Territorial y Urbanismo”</i>
<i>Decreto Ley 157/95</i>	<i>“Telecomunicaciones de Carácter Limitado”.</i>
<i>Decreto Ley 164/96</i>	<i>“Reglamento de Pesca”</i>
<i>Decreto Ley 166/96</i>	<i>“Contratación de Personal”</i>
<i>Decreto Ley 174/97</i>	<i>“Trabajo por cuenta propia”</i>
<i>Decreto Ley 194/99</i>	<i>“Operación de embarcaciones en el territorio nacional”.</i>
<i>Decreto Ley 200/99</i>	<i>“Materia Ambiental”</i>

APÉNDICE NO. 3

INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS

<i>Ley 1312-76 y Decreto 26-76</i>	<i>Ley de Migración y su Reglamento.</i>
<i>Ley 1313-76 y Decreto 27-76</i>	<i>Ley de Extranjería y su Reglamento.</i>
<i>Ley 1318-76</i>	<i>De tránsito aéreo.</i>
<i>Decreto Ley 52-82</i>	<i>Expedición y control de licencia de armas.</i>
<i>Ley 42-83</i>	<i>Símbolos Nacionales.</i>
<i>Decreto Ley 75-83</i>	<i>Licencia de movimientos de trenes.</i>
<i>Decreto Ley 165-96</i>	<i>De las zonas francas y parques industriales.</i>
<i>Decreto Ley 169-87</i>	<i>Normas Grales. y Procedimientos Tributarios.</i>
<i>Decreto Ley 171-97</i>	<i>Arrendamiento de Viviendas, Habitaciones o espacios.</i>
<i>Deceto Ley 177-97</i>	<i>Ordenamiento del Seguro y sus entidades.</i>
<i>Decreto Ley 222-97</i>	<i>Ley de Minas.</i>

APÉNDICE 4

DECRETO LEY NO. 99-87

FIDEL CASTRO RUZ, Presidente del Consejo de Estado de la República de Cuba.

HAGO SABER: Que el Consejo de Estado ha acordado lo siguiente:

POR CUANTO: el Decreto Ley 80 de 28 de marzo de 1984, creó un sistema para dar tratamiento a las disposiciones legales que no constituyan delito, a las que llamó infracciones administrativas y estableció normas generales para unificar la exigencia de responsabilidad y las medidas a imponer en esos casos.

POR CUANTO: La reforma del Código Penal que se encuentra en fase final de aprobación, determina la necesidad de que algunos tipos de delitos que aparecen en él reciban un tratamiento semejante al que el Decreto Ley 80, de 28 de marzo de 1984 otorga a las infracciones administrativas, las que deben denominarse más apropiadamente contravenciones.

POR CUANTO: La experiencia de aplicación del Decreto Ley número 80 de 28 de marzo de 1984 y la necesidad de incluir en él un tratamiento adecuado a los hechos que se decida destipificar penalmente, además de asegurar el cumplimiento de las medidas administrativas que se impongan en los casos de estas violaciones legales, han determinado la conveniencia de simplificar y al mismo tiempo complementar esa Legislación mediante su sustitución íntegra por lo que se dispone en el presente Decreto Ley, que regula el sistema de tratamiento a las contravenciones personales, dejando para una Legislación especial el que correspondería a las violaciones no delictivas o contravenciones cometidas a nombre de personas jurídicas.

POR TANTO: El Consejo De Estado, en uso de las atribuciones que le han sido conferidas por el artículo 88, inciso c) de la Constitución de la República, resuelve dictar el siguiente:

DECRETO-LEY NUMERO 99
DE LAS CONTRAVENCIONES PERSONALES
CAPITULO I
DISPOSICIONES GENERALES
SECCION PRIMERA
Definiciones

Artículo 1.- Constituirá contravención la infracción de las normas o disposiciones legales que carece de peligrosidad social por la escasa entidad de sus resultados. Las contravenciones serán definidas en Decretos que dictará el Consejo de Ministros.

Por la comisión de las contravenciones se responderá administrativamente, según lo dispuesto en el presente Decreto-Ley, y en sus regulaciones complementarias, con independencia de cualquier otra responsabilidad civil o material.

Artículo 2.- Las contravenciones de que trata el presente Decreto Ley son las de carácter personal. Las contravenciones cometidas por personas jurídicas, serán objeto de una Legislación especial.

SECCION SEGUNDA
LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

Artículo 3.- Las personas naturales responderán por las contravenciones que cometan en la forma regulada en el presente Decreto Ley.

Artículo 4.- Los padres serán responsables de las contravenciones que cometan sus hijos menores de 18 años de edad que no estén vinculados laboralmente, así como de las que cometan sus hijos incapacitados mayores de edad que vivan en su compañía.

Artículo 5.- Los tutores y otras personas que tengan a su guarda menores de 18 años no vinculados laboralmente, o mayores de edad incapacitados que estén en su compañía, responderán por las contravenciones cometidas por éstos.

Artículo 6.- Los jefes de los grupos familiares velarán porque las personas que convivan en las viviendas que ocupan, cumplan las disposiciones legales que regulan la convivencia y el uso del inmueble que habiten.

El jefe del grupo familiar será el responsable de las contravenciones cometidas dentro de su vivienda o en relación con ella, cuando no se pueda determinar cual de los convivientes cometió la contravención.

Artículo 8.- El capitán de un barco o aeronave responderá por las contravenciones cometidas a bordo, o mediante el barco o aeronave que dirige, cuando no pueda determinarse cual de los pasajeros cometió la contravención.

SECCION TERCERA MEDIDAS ADMINISTRATIVAS

Artículo 9.- Los responsables de las contravenciones serán sancionados con las multas establecidas en los decretos dictados a los efectos por el Consejo de Ministros y, además, en los casos en que así se señale expresamente en dichos Decretos, con la imposición de una o varias de las medidas siguientes:

- a) Obligación de hacer lo que impida la continuidad de la conducta infractora, o lo necesario para restituir las cosas a su estado anterior a la contravención.*
- b) Suspensión definitiva o temporal, o modificación de licencias, permisos o concesiones otorgados de conformidad con la Legislación vigente.*
- c) Decomiso de los instrumentos o efectos de la contravención.*

Artículo 10.- Por cada contravención se impondrá al infractor o a la persona que responda por él, la multa y de más medidas que se determinen en el correspondiente Decreto del Consejo de Ministros.

No obstante lo dispuesto en el inciso anterior, si mediante una comprobación posterior, quedare establecido, que una misma persona cometió varias contravenciones de carácter semejante y subsisten sus efectos, se le impondrá una multa única por todas esas contravenciones, cuya cuantía será igual al doble de la multa correspondiente a la contravención más fuertemente sancionada de las cometidas.

Artículo 11.- Estarán facultados para imponer multas y otras medidas administrativas, las autoridades que determine la Legislación complementaria.

CAPITULO II TRAMITES

Artículo 12.- Los trámites para sancionar las contravenciones se iniciarán cuando lleguen por cualquier vía al conocimiento de la autoridad facultada para sancionarlas.

Artículo 13.- La autoridad facultada podrá exigir la identificación personal del supuesto infractor y en su caso, de la persona obligada a responder por él, y solicitar las informaciones relacionadas con el hecho.

Artículo 14.- La autoridad facultada realizará la comprobación que proceda y podrá disponer la retención provisional de los medios utilizados para cometer la contravención, y de los productos de ésta.

En los casos determinados en la Legislación complementaria, la autoridad facultada podrá ordenar la retención de bienes para garantizar el pago de la multa y demás responsabilidades pecuniarias que procedan.

Artículo 15.- Comprobada la comisión de la contravención, la autoridad facultada impondrá al infractor o a quien deba responder por él, la multa y demás medidas que corresponda.

Artículo 16.- La autoridad facultada podrá abstenerse de imponer medidas cuando la contravención no tenga consecuencias de consideración, y los antecedentes de conducta del infractor sean favorables, pero en esos casos lo apercibirá de que debe hacer cesar los efectos de la contravención en el plazo que se señale, y que de no hacerlo, le será impuesta la multa y demás medidas que corresponda.

También podrá la autoridad facultada aumentar o disminuir la cuantía en la mitad de su importe, atendiendo a las características del obligado a satisfacerla y las consecuencias de la contravención.

Artículo 17.- La multa y demás medidas se impondrán personalmente al infractor, o a quien deba responder por él, por medio de boleta, en la que se consignará la contravención cometida, la identidad del responsable, su domicilio y las medidas dispuestas. En el mismo acto se entregará al interesado un comprobante de esta boleta.

Artículo 18.- Al recibir el comprobante a que se refiere el artículo anterior, el infractor deberá firmar la boleta, sin que esta firma signifique reconocer culpabilidad alguna por la contravención.

Artículo 19.- Cuando la autoridad facultada detecte la comisión de un hecho como contravención, pero que al mismo tiempo reúna los elementos de un tipo delictivo, procederá a imponer la multa y demás medidas que procedan, si a su juicio el hecho carece de peligrosidad social, por la escasa entidad de sus consecuencias y las condiciones personales de su autor. En el caso contrario, se abstendrá de proceder en la vía administrativa y denunciará el hecho como posible delito. Si el conocimiento del hecho llega a un Tribunal, y este aplica la disposición prevista en el artículo 8, sobresee libremente, o dispone el archivo de las actuaciones de conformidad con lo dispuesto en el artículo 367 de la Ley de Procedimiento Penal, por considerar que el hecho no es constitutivo de delito, remitirá el asunto a dicha autoridad facultada, la que procederá en la vía administrativa.

CAPITULO III RECURSO DE APELACIÓN

Artículo 20.- El sancionado por la comisión de una contravención, podrá apelar contra la multa impuesta, y en su caso contra las demás medidas.

No obstante lo dispuesto en el artículo anterior, el infractor inconforme deberá satisfacer la multa en los plazos fijados en el presente Decreto Ley, sin perjuicio de que le sea reintegrado su importe si el recurso es declarado con lugar.

Artículo 21.- El recurso de apelación se interpondrá ante la autoridad facultada para resolverlo, dentro del término de los tres días hábiles a partir de la fecha en que se recibió el comprobante de la imposición de la multa, y en su caso, de las demás medidas impuestas, mediante escrito sin formalidad alguna, adjuntando dicho comprobante.

Artículo 22.- La interposición del recurso interrumpe el plazo al infractor para ejecutar la obligación de hacer si se hubiere impuesto, dicho plazo comenzará a decursar de nuevo a partir de que le sea notificado al recurrente, que el recurso ha sido declarado sin lugar.

Artículo 23.- La autoridad facultada para resolver el recurso deberá resolver lo que proceda dentro de los quince días naturales siguientes a la recepción del recurso.

Contra lo resuelto no se concederá recurso alguno, ni en lo administrativo, ni en lo judicial.

Artículo 24.- La decisión que recaiga en el recurso se notificará al recurrente y, si se declarara éste con lugar, también a la oficina de cobros correspondiente. Dicha notificación se realizará dentro de los tres días siguientes a la fecha de la decisión.

Artículo 25.- Si se ratifica en la apelación la obligación de hacer, el infractor deberá cumplirla en la forma dispuesta.

CAPITULO IV PAGO DE LA MULTA Y CUMPLIMIENTO DE LAS DEMAS MEDIDAS SECCION PRIMERA PAGO DE LAS MULTAS

Artículo 26.- Las multas se pagarán:

- a) En la oficina de cobros habilitada al efecto por el órgano local del poder Popular del municipio donde se haya cometido la infracción, si el pago se realiza dentro de las 72 horas posteriores a la fecha de imposición de la multa;*
- b) En la oficina de cobros del municipio donde reside el infractor o la persona obligada a responder por él, si el pago se realiza después de las 72 horas.*

Las multas que se impongan en las fronteras por las autoridades facultadas para ello por infracción de las disposiciones sobre el control sanitario internacional u otras se abonarán en las oficinas aduanales.

Artículo 27.- El responsable de la contravención efectuará el pago de la multa dentro de los 30 días siguientes a su notificación, presentando el comprobante de la imposición, y en el acto se le entregará recibo acreditativo del pago y del lugar y fecha en que se haya efectuado.

Artículo 28.- Si no se abonare la multa después de transcurrido el plazo de 30 días naturales, su importe se duplicará si se realiza dentro de los 30 días siguientes.

Si no paga en este último plazo, se tramitará la vía de apremio para su cobro.

SECCION SEGUNDA CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN DE HACER

Artículo 29.- En los casos en que se haya impuesto al infractor la obligación de hacer, la autoridad facultada le concederá un plazo razonable para su cumplimiento.

Artículo 30.- Si el infractor no cumpliera la obligación de hacer dentro del plazo concedido, la autoridad facultada dispondrá que se cumpla dicha obligación por una entidad estatal con cargo al infractor. El precio o tarifa correspondiente deberá ser satisfecho por el infractor inmediatamente que se le notifique, a no ser que por su elevada cuantía, la autoridad afectada le otorgue plazos para abonarlo.

SECCION TERCERA EL DECOMISO DE LOS INSTRUMENTOS O EFECTOS DE LA CONTRAVENCIÓN

Artículo 31.- El decomiso de los instrumentos o efectos de la contravención procederá en los casos en los que determine la Legislación complementaria, la que regulará el contenido de dicha medida.

SECCION CUARTA LA VIA DE APREMIO

Artículo 32.- 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 importe, 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 integran la comunidad matrimonial de bienes, el embargo podrá disponerse en los casos de contravenciones cometidas por cualquiera de los dos cónyuges.

Artículo 32.- El embargo en los casos a que se refiere el inciso a) del Artículo anterior no podrá exceder de la quinta parte del monto total de los ingresos periódicos, previa deducción de las obligaciones por pensiones alimenticias, pago de viviendas y créditos bancarios.

El centro de trabajo cumplimentará la comunicación dentro de los 30 días siguientes a su recepción.

Artículo 35.- Para proceder al embargo de bienes, la oficina de cobros requerirá al obligado para que satisfaga el importe de la multa y las demás responsabilidades pecuniarias, si las hubiere, y si no lo hiciere para que entregue a esa oficina dentro de los cinco días siguientes al requerimiento, bienes muebles de su propiedad o que integren la comunidad de bienes constituida por el matrimonio, de un valor suficiente para cumplir el importe de los adeudos.

De no cumplirse el requerimiento, la oficina de cobros extraerá del domicilio del infractor o de quien deba responder por él bienes muebles cuyo valor sea suficiente para satisfacer los adeudos, debiendo preferirse para ello los que el deudor señale en el acto de la extracción. De esta acción se levantará acta en la que constará la relación e identificación de los bienes extraídos, copia de la cual se entregará al afectado.

No podrán ser objeto de embargo los bienes que sean indispensables para satisfacer las necesidades vitales del deudor o de sus familiares.

Artículo 36.- La oficina de cobros ordenará el avalúo de los bienes muebles objeto del embargo, el que se realizará por dos peritos designados por la propia oficina.

Hecho el avalúo, la oficina de cobros dispondrá que la propiedad de los bienes muebles embargados se transfiera al Estado, y se les de a esos bienes el destino de mayor utilidad social.

Si durante el avalúo se determinara que el precio de los bienes muebles excede el importe de la multa y demás responsabilidades pecuniarias, la diferencia le será entregada al deudor.

Artículo 37.- Las oficinas de cobro de los órganos locales del Poder Popular harán cuantas gestiones sean necesarias, y se prestarán ayuda recíproca a los efectos de obtener el cumplimiento de las medidas administrativas dispuestas.

Artículo 38.- Si el infractor se negare a pagar la multa, o en su caso incumpliera las demás medidas que hubieren sido dispuestas, sin que fueran conocidos ingresos periódicos, ni localizadas cuentas bancarias o bienes muebles del infractor sobre los cuales tramitar la vía de apremio, la oficina de cobros denunciará estos incumplimientos por si pudieran constituir delito.

CAPITULO V PRESCRIPCIÓN

Artículo 39.- Las contravenciones prescribirán de inmediato, al no procederse contra ellas cuando sean conocidas al momento mismo de su comisión, o cuando ya cometidas, sus efectos han dejado de subsistir en el momento de la comprobación.

Artículo 40.- Las multas y demás medidas impuestas prescribirán transcurrido un año contado a partir de la notificación sin haberse cumplimentado.

Este término se interrumpirá por el requerimiento hecho al infractor para que pague o por cualquier otro acto de la Administración dirigido al cobro de la multa o al cumplimiento de las demás medidas impuestas.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

PRIMERA: Los procesos de imposición de medidas administrativas que a la vigencia del presente Decreto Ley se encuentren en tramitación al amparo de lo dispuesto en el Decreto Ley No. 80 de 28 de marzo de 1984, continuarán sustanciándose conforme a dichas disposiciones legales.

SEGUNDA: Hasta que comience a regir el Decreto que regule las contravenciones por infracciones de las disposiciones relativas al transporte automotor previstas en la Ley número 1059, de 27 de septiembre de 1962, continuarán aplicándose los artículos 1 y 2 de dicha Ley; las autoridades facultadas para imponer las medidas serán los inspectores estatales del Ministerio de Transporte y las Direcciones administrativas de Transporte de los órganos locales del Poder Popular, y las facultades para conocer de los recursos que se interpongan, las autoridades que defina el Ministerio de Transporte.

TERCERA: Igualmente, hasta que comience a regir el Decreto que regule las contravenciones por infracciones de las disposiciones sobre registro de Ganado Mayor y de Razas Puras previstas en la Ley número 1279 de 9 de octubre de 1974, continuará aplicándose lo dispuesto en los artículos 39, 42, 43 y 49 de dicha Ley, las autoridades facultadas para imponerlas serán los registradores pecuarios y la facultada para conocer de los recursos el Director del centro pecuario correspondiente.

CUARTA: También, y hasta que comience a regir el Decreto que regule las contravenciones personales relativas al orden público, la seguridad general y la propiedad, previstas en el Decreto ley número 27 de 27 de octubre de 1979, continuaran aplicándose los artículos 18, 20 y 22 de dicho Decreto Ley.

DISPOSICIONES FINALES

PRIMERA: Corresponderá 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.*
- d) Definir la autoridad que resolverá el recurso de apelación que se interponga contra la multa y las otras medidas impuestas.*
- e) Establecer los casos en los que no se exigirá responsabilidad a los visitantes extranjeros que cometan contravenciones.*
- f) Las demás regulaciones necesarias para lo dispuesto en este Decreto-Ley.*

SEGUNDA: El presidente del Comité Estatal de Finanzas regulará lo concerniente a los trámites de ingreso y devolución, en su caso de las multas y demás responsabilidades pecuniarias que se impongan en aplicación del presente Decreto Ley.

TERCERA: Quedan excluidas de las regulaciones del presente Decreto : Las infracciones contenidas en el Libro II, excepto el artículo 111, y en el artículo 206 de la Ley número 60 de 28 de septiembre de 1987, Código de Vialidad y Tránsito; las del régimen de Migración y Extranjería, y las de las Asociaciones.

CUARTA: Se ratifica la vigencia del Decreto número 103, de 2 de abril de 1982, Reglamento para la pesca no comercial. El Decreto número 104 de 26 de abril de 1982 Reglamento de las disposiciones e infracciones sobre Control Sanitario Internacional. El Decreto número 110 de 30 de septiembre de 1982, Reglamento para la Protección Sanitaria del Ganado Porcino y el Decreto 123 de 29 de marzo de 1984, de las infracciones contra el Ornato Público, la Higiene y otras actividades, dictadas por el Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros, en lo que no se opongan a lo dispuesto por el presente Decreto Ley, a los cuales en lo procedente, le serán de aplicación sus disposiciones.

QUINTA: Sin perjuicio de lo establecido en las disposiciones transitorias SEGUNDA Y TERCERA, se derogan la Ley número 1059 de 27 de septiembre de 1962 y los artículos 39, 40, 42 y 49 de la Ley 1279 de 9 de octubre de 1974, y en cuanto a las conductas definidas como infracciones administrativas y la multa a imponer en su caso, el artículo 43 de la propia Ley.

SEXTA: Se derogan también los artículos 9, 10, 11, 12, 13 y 14 de la Ley 1278 de 11 de septiembre de 1974. El Decreto Ley número 80, de 28 de marzo de 1984, y cualquier otra disposición legal o reglamentaria que se oponga a lo dispuesto en el presente Decreto Ley, que comenzará a regir a partir de la fecha de su publicación en la Gaceta Oficial de la República.

Dado en el Palacio de la Revolución, en Ciudad de La Habana, a 25 de diciembre de 1987.

Fidel Castro Ruz.

APENDICE NO. 5

***LA RESERVA LEGAL EN EL CODIGO DE MOTIVOS DE LAS
DISPOSICIONES CONTRAVENCIONALES.***

<i>Normas contravencionales.</i>	<i>Reserva Legal de estas normas.</i>
-141/88 Contravenciones del orden interior.	Decreto Ley 99-87 Es necesario regular....

<i>D155-90 Contravenciones de Precios, y Tarifas, comercio minorista, Gastronomía y determinados servicios.</i>	<i>Decreto Ley 99-87 Es necesario regular...</i>
<i>D164/91 Contravenciones concernientes al servicio militar general.</i>	<i>Decreto Ley 99-87 Es necesario....</i>
<i>D169-92 Contravenciones de las regulaciones de sanidad vegetal.</i>	<i>Decreto Ley 99-87 Es necesario...</i>
<i>D174-92 Contravenciones de las regulaciones para el control y el registro de Ganado mayor.</i>	<i>Por la Ley 81-97 sobre Medio Ambiente, por lo que debieron revisarse posteriormente todos los Decretos que respondían a la mencionada Ley.</i>
<i>D175-81 Regulaciones sobre la calidad de las semillas y sus contravenciones.</i>	<i>Ídem al anterior.</i>
<i>D176-92 Protección a la Apicultura y los recursos melíferos y sus contravenciones.</i>	<i>Ídem al anterior.</i>
<i>D179-93 Protección, uso y conservación de los suelos y sus contravenciones.</i>	<i>Ídem al anterior.</i>
<i>D181-94 Contravenciones de las Regulaciones sobre Medicina Veterinaria.</i>	<i>Decreto Ley No. 137 de 16 de abril de 1993 sobre Medicina Veterinaria.</i>
<i>D201-95 Contravenciones del Ornato Público y la Higiene en C. Habana.</i>	<i>Decreto Ley 99-87 Resulta conveniente...</i>
<i>D202-95 Protección Física, Secreto Estatal, Sustancias Radiactivas, y otras....</i>	<i>Decreto Ley 99-87 Es necesario....</i>
<i>D203-95 Contravenciones del Régimen de Posesión, Propiedad y Herencia de la Tierra y Bienes agropecuarios...</i>	<i>Decreto Ley 99-87 Decreto Ley 67 de 19 de abril de 1983 Decreto Ley 125 de 30 de enero de 1991. Resoluciones 597-87 y 288-90 del Ministro de la Agricultura.</i>
<i>D211-96 Contravenciones de las Regulaciones para los servicios de Acueducto y Alcantarillado.</i>	<i>Decreto Ley 99-87 Es necesario.</i>
<i>DL166-96 Contravenciones del sistema de contratación del personal y otras regulaciones....</i>	<i>Decreto Ley 99-87 Es necesario...</i>

APÉNDICE 6

ESTUDIO DE LAS SANCIONES EN LA LEGISLACIÓN CONTRAVENCIONAL

<i>Regulación</i>	<i>Asunto que regula</i>	<i>Sanción a imponer</i>
<i>Decreto 110/82</i>	<i>“Reglamento para la protección sanitaria del ganado porcino.</i>	<i>Multa resbalante a persona natural Mínimo 10 pesos Máximo 100 pesos.</i>
<i>Decreto 123/84</i>	<i>“Ornato Público, Higiene y otros”</i>	<i>Cuantía fija a persona natural Mínima 3 pesos Máxima 20 pesos.</i>

<i>Decreto 141/88</i>	<i>“Orden Interior”</i>	<i>Cuantía fija persona natural Mínimo 5 pesos Máximo 100 pesos.</i>
<i>Decreto 154/89</i>	<i>“Explosivos Industriales, municiones, sustancias químicas”.</i>	<i>Multa fija a persona natural Mínimo 10 pesos Máximo 100 pesos</i>
<i>Decreto 155/89</i>	<i>“Precios y tarifas de comercio minorista, Gastronomía y Servicios”.</i>	<i>Multa fija a persona natural Mínima 5 pesos Máxima 50 pesos</i>
<i>Decreto 164/91</i>	<i>“Servicio Militar General”.</i>	<i>Cuantía fija a persona natural Mínima 10 pesos Máxima 50 pesos</i>
<i>Decreto 169/92</i>	<i>“Sanidad Vegetal”.</i>	<i>Cuantía fija a persona natural Mínima 15 pesos Máxima 500 pesos</i>
<i>Decreto 171/92</i>	<i>“Espectro Radioeléctrico”</i>	<i>Cuantía fija a persona natural Mínima 10 pesos Máxima 1000 pesos *</i>
<i>Decreto 175/92</i>	<i>“Semillas”.</i>	<i>Cuantía fija a persona natural Mínima 15 pesos Máxima 50 pesos</i>
<i>Decreto 176/92</i>	<i>“Apicultura y Recursos Melíferos”</i>	<i>Cuantía fija a persona natural Mínima 50 pesos Máxima 100 pesos</i>
<i>Decreto 177/92</i>	<i>“Líneas Aéreas, Soterradas y Enterradas de Comunicaciones”.</i>	<i>Cuantía fija a persona natural Mínima 20 pesos Máxima 200 pesos</i>
<i>Decreto 178/92</i>	<i>“Reservas Materiales”</i>	<i>Cuantía fija a persona natural Mínima 20 pesos Máxima 100 y 200 pesos al reincidente</i>
<i>Decreto 179/93</i>	<i>“Suelos”</i>	<i>Multa fija a persona natural Mínima 30 pesos Máxima 50 pesos</i>
<i>Decreto 181/93</i>	<i>“Medicina Veterinaria”</i>	<i>Multa fija a persona natural Mínima 10 pesos Máxima 500 pesos *</i>
<i>Decreto 184/93</i>	<i>“Registro Central Comercial”</i>	<i>Multa fija a persona natural y jurídica Mínima 25 pesos Máxima 100 pesos</i>
<i>Decreto 191/94</i>	<i>“Mercado Agropecuario”</i>	<i>Multas aleatorias a personas naturales. Cuantía equivalente al volumen de productos incumplidos al mayor precio.</i>

<i>Decreto 193/94</i>	<i>“Vialidad, control técnico, registro de vehículos, licencia de conducción”.</i>	<i>Multa fija persona natural Mínima 20 pesos Máxima 200 pesos.</i>
<i>Decreto 199/95</i>	<i>“Recursos Hidráulicos”</i>	<i>Cuantía fija a persona natural Mínima 30 pesos Máxima 50 pesos</i>
<i>Decreto 201/95</i>	<i>“Ornato Público e Higiene para Ciudad de La Habana”.</i>	<i>Multa fija a persona natural Mínima 10 pesos Máxima 40 pesos</i>
<i>Decreto 202/95</i>	<i>“Protección Física, Secreto Estatal, Sustancia Radioactivas y otras fuentes de Radiación”.</i>	<i>Multa fija a persona natural Mínima 20 pesos Máxima 100 pesos</i>
<i>Decreto 203/95</i>	<i>“Regímenes de Posesión, Propiedad y Herencia de la Tierra”.</i>	<i>Cuantía fija a persona natural Mínima 100 Máxima 1000 *</i>
<i>Decreto 207/96</i>	<i>“Infracciones Aduaneras”</i>	<i>Multas fijas y resbalantes para persona natural Mínima 50 pesos Máxima 2500 pesos * Para personas Jurídicas Mínima 500 pesos Máxima 5000 pesos</i>
<i>Decreto 211/96</i>	<i>“Servicios de Acueducto y Alcantarillado”.</i>	<i>Multa fija a persona natural Mínima 20 pesos Máxima 100 pesos</i>
<i>Decreto 217/97</i>	<i>“Regulaciones Migratorias hacia La Habana”.</i>	<i>Multa fija a persona natural Mínima 200 pesos Máxima 1000 pesos *</i>
<i>Decreto 225/97</i>	<i>“Ganado mayor y raza pura”.</i>	<i>Cuantía fija a persona natural Mínima 15 pesos Máxima 500 pesos *</i>
<i>Decreto 226/97</i>	<i>“Prestación de Servicios Artísticos”.</i>	<i>Cuantía fija a persona natural Mínima 500 pesos * Máxima 1500 pesos *</i>
<i>Decreto 227/97</i>	<i>“Política de precios y tarifa”.</i>	<i>Multa fija a persona natural Mínima 50 pesos Máxima 300 pesos *</i>
<i>Decreto 228/97</i>	<i>“Presupuestos del Estado, Contabilidad y Auditoria”</i>	<i>Cuantía fija a persona natural Mínima 50 pesos Máxima 100 pesos</i>
<i>Decreto 229/98</i>	<i>“Uso de Tractores y Cosechadoras Autopropulsadas. Control técnico y registros”.</i>	<i>Multa fija a persona natural Mínima 100 pesos Máxima 500 pesos *</i>

<i>Decreto 230/98</i>	<i>“Protección de plantaciones cañeras”.</i>	<i>Multa mixta, fija y resbalante a personas naturales y jurídicas Mínima 100 pesos Máxima 1000 pesos *</i>
<i>Decreto 260/98</i>	<i>“Servicio Eléctrico”.</i>	<i>Cuantía fija a personas naturales Mínima 100 pesos Máxima 1000 pesos *</i>
<i>Decreto 261/99</i>	<i>“Transporte Terrestre”.</i>	<i>Cuantía fija a personas naturales Mínima 20 pesos Máxima 500 pesos *</i>
<i>Decreto 267/99</i>	<i>“Normalización y Calidad”.</i>	<i>Multa resbalante a persona natural Mínima 300 * Máxima 1000 *</i>
<i>Decreto 268/99</i>	<i>“Regulaciones Forestales”.</i>	<i>Cuantía fija a persona natural y jurídica Mínima 25 pesos Máxima 2000 pesos *</i>
<i>Decreto 271/01</i>	<i>“Regulaciones sobre Metrología”</i>	
<i>Decreto 272/01</i>	<i>“Ordenamiento Territorial y Urbanismo”</i>	
<i>Decreto Ley 157/95</i>	<i>“Telecomunicaciones de Carácter Limitado”.</i>	<i>Por Resolución 199/95 se establece cuantía fija para personas naturales de 1000 * pesos MN. Para las personas Jurídicas Cuantía resbalante con Mínima de 10000 pesos y Máxima de 20000 pesos.</i>
<i>Decreto Ley 164/96</i>	<i>“Reglamento de Pesca”</i>	<i>Cuantía fija persona natural y Jurídica Mínima 30 pesos Máxima 5000 pesos *</i>
<i>Decreto Ley 166/96</i>	<i>“Contratación de Personal”</i>	<i>Multa Resbalante a persona natural y Jurídica Mínima 1000 pesos * Máxima 10000 pesos *</i>
<i>Decreto Ley 174/97</i>	<i>“Trabajo por cuenta propia”</i>	<i>Multa resbalante a persona natural Mínima 150 pesos Máxima 1500 pesos *</i>
<i>Decreto Ley 194/99</i>	<i>“Operación de embarcaciones en el territorio nacional”.</i>	<i>Multa resbalante a persona natural Mínima 500 pesos Máxima 10000 pesos *</i>

<i>Decreto Ley 200/99</i>	<i>“Materia Ambiental”</i>	<i>Cuantía fija a persona natural Mínima 50 pesos Máxima 250 pesos * Cuantía fija a persona Jurídica Mínima 1000 pesos Máxima 5000 pesos</i>
-------------------------------	----------------------------	--

APENDICE NO. 7

ORDEN DEL VICEMINISTRO JEFE DIRECCIÓN POLICÍA NACIONAL REVOLUCIONARIA No. 19 DICTADA EN CIUDAD DE LA HABANA EL 16 DE JULIO DE 1997

Establece los procedimientos para la aplicación y el control por parte de la Policía Nacional Revolucionaria de lo dispuesto en el Decreto-Ley 175/97, modificativo de la Ley 62/88 (Código Penal)

La aprobación por el Consejo de Estado del Decreto Ley 175 del 17 de julio de 1997, modificativo de la Ley 62 de 29 de diciembre de 1988, actual Código Penal, y su entrada en vigor el próximo 26 de agosto, condiciona la necesidad de establecer las normas internas de la Policía Nacional Revolucionaria, que aseguren el cumplimiento de lo dispuesto en dicho cuerpo legal

De la misma manera, se hace necesario la preparación de las fuerzas para asegurar el conocimiento de este Decreto Ley, así como los procedimientos policíacos que se ponen en vigor por la presente, por lo que:

ORDENO

Primero: *Poner en vigor los procedimientos para la aplicación y el control por parte de la Policía Nacional Revolucionaria de lo dispuesto por el Decreto Ley 175/97, modificativo de la Ley 62/88 (Código Penal que se anexan)*

Segundo: Los departamentos de seguridad pública, procesamiento penal, técnica investigativa, instrucción y movilización y el de la Dirección de la PNR controlarán la aplicación de esta orden y adoptarán las medidas para su puesta en práctica, así como para la preparación del personal, estableciendo las coordinaciones que resulten necesarias con las distintas instituciones del Estado y el Gobierno, para el aseguramiento de todo lo que en dicho cuerpo legal se dispone.

Tercero: Para la preparación Nacional de las fuerzas de procesamiento penal, seguridad pública y DTI, se establece.....

Cuarto: Dar a conocer la presente orden a.....

*Viceministro Jefe Dirección PNR.
General de División
Romárico Sotomayor García*

PROCEDIMIENTO PARA LA APLICACIÓN Y EL CONTROL POR PARTE DE LA POLICÍA NACIONAL REVOLUCIONARIA DE LO DISPUESTO EN EL DECRETO LEY 175/97. MODIFICATIVO DE LA LEY 62/88 (CÓDIGO PENAL)

ARTÍCULO 1: EN ESTE SE INCORPORA AL ARTÍCULO 8 DEL CÓDIGO PENAL UN TERCER APARTADO, MEDIANTE EL CUAL SE FACULTA A LA POLICÍA NACIONAL REVOLUCIONARIA PARA IMPONER MULTA ADMINISTRATIVA EN AQUELLOS DELITOS SANCIONABLES CON PRIVACIÓN DE LIBERTAD HASTA UN AÑO O MULTA HASTA LAS 300 CUOTAS O AMBAS, EN VEZ DE REMITIR LAS ACTUACIONES AL TRIBUNAL, SIEMPRE QUE EN LA COMISION DEL HECHO SE EVIDENCIE ESCASA PELIGROSIDAD SOCIAL, TANTO POR LAS CARACTERÍSTICAS Y CONSECUENCIAS DEL HECHO, COMO POR LAS CONDICIONES PERSONALES DEL AUTOR.

PROCEDIMIENTO PARA LA POLICÍA:

DE LA FACULTAD PARA ADOPTAR LAS DECISIONES

LAS COMPLEJIDADES DE LA SITUACIÓN OPERATIVA REQUIEREN QUE LA UTILIZACIÓN DE ESTA FACULTAD LEGAL POR LA POLICÍA CONSTITUYA LA OPCIÓN PRINCIPAL EN EL ENFRENTAMIENTO A TODOS LOS HECHOS QUE REUNAN LOS REQUISITOS PARA ELLO.

LA SOLUCIÓN ADMINISTRATIVA, ENTRE OTRAS VENTAJAS, LIMITA EL INGRESO DE PERSONAS EN PRISIÓN, Y PERMITE ESCALONAR LAS FUERZAS PARA EL ENFRENTAMIENTO.

LA DECISION PARA IMPONER MULTA ADMINISTRATIVA EN AQUELLOS HECHOS CUYA SANCIÓN NO EXCEDA DE UN AÑO DE PRIVACIÓN DE LIBERTAD O MULTA DE 300 CUOTAS O AMBAS, ESTARÁ PRECEDIDA DE UN ANÁLISIS COLECTIVO CON LA PARTICIPACION DE LOS JEFES Y SUSTITUTOS DE LAS ESTACIONES Y EL AGENTE ACTUANTE.

SE DEBERÁ TENER EN CUENTA, PARA ADOPTAR LAS DECISIONES, LAS CONDICIONES PERSONALES DE LOS INFRACTORES Y DE SU NÚCLEO FAMILIAR MÁS ALLEGADO, ANTECEDENTES PENALES Y POLICÍACOS, CONDUCTA MANTENIDA EN LA COMUNIDAD, ETC., ASÍ COMO LAS CIRCUNSTANCIAS Y CONSECUENCIAS DE LOS HECHOS.

LA DECISIÓN DE APLICAR ESTA FACULTAD PODRÁ SER ADOPTADA EN CUALQUIER MOMENTO DE LA SUSTANCIACIÓN DEL PROCESO PENAL, DENTRO DE LOS TÉRMINOS ESTABLECIDOS.

LA MULTA ADMINISTRATIVA APLICABLE EN CORRESPONDENCIA CON LO DISPUESTO EN LA DISPOSICIÓN ESPECIAL ÚNICA DEL DECRETO LEY 175/97 NO PODRÁ SER INFERIOR A \$200.00 PESOS, NI SUPERIOR A \$1000.00, NO OBSTANTE, EL LÍMITE MÁXIMO PODRÁ EXTENDERSE HASTA \$2000.00 CUANDO LAS CIRCUNSTANCIAS DEL HECHO O LAS CONDICIONES DEL AUTOR ASÍ LO ACONSEJEN.

EN ESTOS CASOS, ADEMÁS, SE IMPONDRÁ CUANDO PROCEDA, LA RESPONSABILIDAD CIVIL, EXIGIBLE DE ACUERDO A LO DISPUESTO EN LOS ARTÍCULOS 70 Y 71 DEL CÓDIGO PENAL.

SI EL CULPABLE SATISFACE EL PAGO DE LA MULTA Y CUMPLE LOS TÉRMINOS DE LA RESPONSABILIDAD CIVIL DENTRO DE LOS 3 DÍAS HÁBILES SIGUIENTES AL DE SU IMPOSICIÓN, SE TENDRÁN POR CONCLUIDAS LAS ACTUACIONES, SE ARCHIVARÁN, Y EL HECHO, A LOS EFECTOS PENALES, NO SERÁ CONSIDERADO DELITO.

“Tutela Legal a las contravenciones y los delitos paralelos en Cuba”
Dra. Ángela Gómez Pérez. Profesora de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Habana

EN CASO QUE EL INFRACTOR SOLICITE SER JUZGADO, NO ABONE LA MULTA, O NO CUMPLA LO DISPUESTO EN CUANTO A LA RESPONSABILIDAD CIVIL, SE CONCLUIRÁN LAS ACTUACIONES, Y SE REMITIRÁN AL TRIBUNAL CORRESPONDIENTE.

DEBE REITERARSE QUE NO SE CONSIDERAN DÍAS HÁBILES, LOS SÁBADOS NO LABORABLES, LOS DOMINGOS, NI LOS DÍAS DECLARADOS FESTIVOS, LO CUAL DEBE TENERSE EN CUENTA PARA EVITAR COLOCAR AL INFRACTOR EN CIERTO ESTADO DE INDEFENSION.

PARA LA ADECUACIÓN DE LA CUANTÍA DE LAS MULTAS, ASI COMO LA RESPONSABILIDAD CIVIL A BONAR, SE DEBERÁ TENER EN CUENTA:

- LAS CONDICIONES PERSONALES DE LOS INFRACTORES Y DE SU NÚCLEO FAMILIAR MÁS ALLEGADO.
- ANTECEDENTES PENALES Y POLICÍACOS.
- CONDUCTA MANTENIDA EN LA COMUNIDAD.
- LAS CIRCUNSTANCIAS Y CONSECUENCIAS DE LOS HECHOS.
- EL NIVEL Y CUANTÍA DE LAS OCUPACIONES REALIZADAS.
- LOS INGRESOS ECONÓMICOS DEL INFRACTOR Y DE SU NÚCLEO FAMILIAR.
- RACIONALIDAD EN EL TRATAMIENTO INDIVIDUAL DE CADA CASO, CUIDANDO DE NO AFECTAR, EN CUANTO SEA POSIBLE, LOS RECURSOS DESTINADOS A ATENDER SUS PROPIAS NECESIDADES Y LAS DE LAS PERSONAS A SU ABRIGO.

DEL PROCEDIMIENTO CON LA DENUNCIA Y LOS ACUSADOS.

LAS DENUNCIAS QUE RESULTEN DE LA OCURRENCIA DE ESTOS HECHOS SE TRAMITARÁN POR EL PROCEDIMIENTO POLICIAL ESTABLECIDO PARA LA INVESTIGACIÓN Y PROCESAMIENTO DE LOS DELITOS SANCIONABLES HASTA UN AÑO DE PRIVACIÓN DE LIBERTAD O MULTA DE 300 CUOTAS O AMBAS, DEBIENDO REALIZARSE EN LOS TÉRMINOS Y CON LAS FORMALIDADES LEGALES O INTERNAS ESTABLECIDAS EN LA LEY 5/77 DE PROCEDIMIENTO PENAL Y LAS ORDENES VIGENTES DEL MINISTRO DEL INTERIOR Y EL JEFE DE LA DIRECCION DE LA POLICÍA NACIONAL REVOLUCIONARIA.

ESTA FACULTAD POSIBILITA SOLUCIONAR DE FORMA ECONÓMICA Y DINÁMICA MUCHOS CASOS, PERO SE REQUIERE REALIZAR AQUELLAS DILIGENCIAS Y ACCIONES IMPRESCINDIBLES, DE FORMA ACELERADA, QUE PERMITAN DEMOSTRAR LA OCURRENCIA DE UN HECHO DELICTIVO Y LA CULPABILIDAD DE SUS COMISORES.

CUANDO SEAN VARIOS LOS ACUSADOS INVOLUCRADOS EN UN MISMO HECHO, SE PODRÁN TOMAR DECISIONES DIFERENTES, IMPONIENDO A UNOS MULTAS ADMINISTRATIVAS Y A OTROS REMITIÉNDOLOS A LOS TRIBUNALES. LO EJECUTADO EN CUANTO A LOS PRIMEROS SE CONSIGNARÁ EN EL ATESTADO QUE SE ENVÍE A LOS TRIBUNALES.

EN LOS CASOS EN QUE SE DECIDA IMPONER LA MULTA Y EL INFRACTOR SE NIEGUE A PAGARLA, O NO LO HAGA DENTRO DEL TÉRMINO ESTABLECIDO, SE CONCLUIRÁN LAS ACTUACIONES DE LA FORMA DISPUESTA PARA EL DELITO DE QUE SE TRATA Y SE REMITIRÁN LAS ACTUACIONES AL TRIBUNAL CORRESPONDIENTE, HACIENDO ESTA SALVEDAD EN EL ATESTADO. EN EL SEGUNDO DE LOS CASOS SE DARÁ CUENTA DE INMEDIATO DE LA ANULACION DE LA MULTA A LA OFICINA DE CONTROL Y COBROS.

LAS DENUNCIAS EN LAS QUE SE APLIQUE EL TRATAMIENTO ADMINISTRATIVO ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 8-3 DEL CÓDIGO PENAL, SE CONSERVARÁN EN LAS UNIDADES DE LA PNR ACTUANTE POR UN PERÍODO DE TRES AÑOS A PARTIR DE LA FECHA DE SU ARCHIVO.

DE LA RESPONSABILIDAD CIVIL EXIGIBLE EN ESTOS CASOS.

CUANDO PROCEDA, SE IMPONDRÁ LA RESPONSABILIDAD CIVIL QUE RESULTE EXIGIBLE EN VIRTUD DE LO ESTABLECIDO EN LA LEY NO. 50/87 (CÓDIGO CIVIL) EN SU ARTÍCULO 83 Y SIGUIENTES. DE RESTITUIR EL BIEN, REPARAR EL DAÑO MATERIAL, INDEMNIZAR GASTOS Y PERJUICIOS, O RESARCIR LA AFECTACIÓN MORAL CAUSADA, LO CUAL CONSTITUYE UNA OBLIGACIÓN DEL ACUSADO A CUMPLIMENTAR CONJUNTAMENTE CON LA MULTA DENTRO DE LOS TRES DÍAS HÁBILES POSTERIORES A LA IMPOSICIÓN DE LA MISMA. DE ELLO SE LE APERCIBIRÁ EN SUS DECLARACIONES.

PARA LA DETERMINACION DE LOS LIMITES DE LA RESPONSABILIDAD CIVIL, EL ACTUANTE TENDRÁ EN CUENTA, QUE CUANDO SE TRATE DE LA RESTITUCION DEL BIEN, ELLO IMPLICA SU DEVOLUCIÓN AL PERJUDICADO, CON INDEPENDENCIA DEL RESARCIMIENTO. DE LA CUANTÍA DE LOS DAÑOS CAUSADOS A ÉSTE, QUE EN CASO DE EXISTIR, IGUALMENTE SE ESTABLECERÁN POR EL ACTUANTE.

LA REPARACION DEL DAÑO MATERIAL CONSISTE EN EL PAGO POR EL COMISOR DEL VALOR DEL BIEN CUYA RESTITUCIÓN NO ES POSIBLE.

LA INDEMNIZACIÓN DE LOS PERJUICIOS CONLLEVA A LA ENTREGA AL PERJUDICADO DEL IMPORTE POR EL VALOR DE LOS GASTOS EN CURACIÓN, OTROS INGRESOS O BENEFICIOS DEJADOS DE PERCIBIR POR EL PERJUDICADO, O CUALQUIER OTRO DESEMBOLSO HECHO POR LA VÍCTIMA, SUS FAMILIARES U OTRA PERSONA A CAUSA DEL HECHO ILÍCITO.

“Tutela Legal a las contravenciones y los delitos paralelos en Cuba”
Dra. Ángela Gómez Pérez. Profesora de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Habana

PARA LA ADECUACIÓN DE ESTOS LÍMITES, SE TOMARÁ EN CUENTA EL CRITERIO DE PERITOS QUE VALOREN EL OBJETO, O ACREDITEN EL PERJUICIO CAUSADO, EL TESTIMONIO DE LAS VÍCTIMAS EN CUANTO A LA AFECTACIÓN ECONÓMICA RECIBIDA, AJUSTANDO ESTO A NUESTRA REALIDAD ECONÓMICO-SOCIAL.

LA SATISFACCIÓN DEL DAÑO MORAL COMPRENDE LA SATISFACCIÓN AL OFENDIDO MEDIANTE LA RETRACTACIÓN PÚBLICA DEL ACUSADO, DETERMINÁNDOSE POR EL ACTUANTE LAS CIRCUNSTANCIAS EN QUE ÉSTA DEBA PRODUCIRSE.

AL PERJUDICADO DURANTE SU DECLARACIÓN, SE LE IMPONDRÁ DE SU OBLIGACIÓN DE COMUNICAR AL ACTUANTE, SI DENTRO DE LOS TRES DÍAS HÁBILES SIGUIENTES A LA IMPOSICIÓN DE LA MULTA AL ACUSADO ÉSTE NO HA CUMPLIDO LOS TÉRMINOS EN QUE FUE FIJADA LA RESPONSABILIDAD CIVIL. EN CASO DE NO SER INTERPUESTA RECLAMACIÓN ALGUNA EN ESTE TÉRMINO, SE ENTENDERÁ SATISFECHA LA RESPONSABILIDAD CIVIL.

EN CASO DE INCUMPLIRSE POR EL ACUSADO LA SATISFACCIÓN A LA VÍCTIMA EN LOS PARÁMETROS O TÉRMINOS EN QUE SE FIJÓ LA RESPONSABILIDAD CIVIL, SE DARÁ CUENTA DE LOS HECHOS AL TRIBUNAL, HACIENDO ESTA SALVEDAD EN EL ATESTADO DEL CASO Y ANULÁNDOSE LA MULTA IMPUESTA EN LA OFICINA DE CONTROL Y COBROS CORRESPONDIENTE.

DE LA ACTUACIÓN CON LAS OCUPACIONES Y LA APLICACIÓN DEL COMISO.

DE LAS OCUPACIONES QUE SE DERIVEN EN CADA CASO ESPECÍFICO, QUEDARÁ CONSTANCIA DEL DESTINO OFRECIDO A CADA UNA DE ELLAS EN LAS ACUTACIONES.

ESTA REGULACIÓN ES NOVEDOSA, Y POR ELLO EL MINISTERIO DE JUSTICIA ESTUDIA LOS MECANISMOS Y PROCEDIMIENTOS NECESARIOS PARA SU PUESTA EN PRÁCTICA.

PARA LA APLICACIÓN DEL COMISO DE LOS EFECTOS O INSTRUMENTOS DEL DELITO, EL ACTUANTE OTORGARÁ A CADA UNO DE ELLOS EL DESTINO QUE CORRESPONDA, DE ACUERDO CON LAS NORMATIVAS Y DISPOSICIONES INTERNAS DEL MINISTERIO DEL INTERIOR, DÁNDOLE CUENTA DE ELLO A LA CAJA DE RESARCIMIENTO.

DE LA IMPOSICIÓN DE LAS MULTAS.

PARA IMPONER LA MULTA SE UTILIZARÁ LA BOLETA DE NOTIFICACIÓN ESTABLECIDA EN LA RESOLUCIÓN DEL MINISTERIO DE FINANZAS Y PRECIOS SOBRE EL CONTROL, COBRO E INGRESO AL PRESUPUESTO DE LAS MULTAS (MODELO OC-1).

UNA VEZ LLENADA LA BOLETA, SE ENTREGARÁ LA PARTE CORRESPONDIENTE AL INFRACITOR (TALÓN DE LA MULTA) PARA QUE LA PRESENTE A LA OFICINA DE COBRO DEL LUGAR DONDE SE LE IMPUSO A LOS EFECTOS DE HACERLA EFECTIVA, DÁNDOSELE UN PLAZO PARA ELLO DE TRES DÍAS HÁBILES A PARTIR DE ESE MISMO MOMENTO, EXPLICÁNDOLE QUE ESTA MEDIDA SE TOMÓ ATENDIENDO A SUS CONDICIONES PERSONALES Y QUE DE NO PRESENTAR EL COMPROBANTE DE PAGO DE LA MISMA EN EL PLAZO ESTABLECIDO, SE DARÁ CUENTA AL TRIBUNAL CORRESPONDIENTE.

SE TOMARÁN TODAS LAS MEDIDAS NECESARIAS PARA QUE LAS MATRICES DE MULTAS IMPUESTAS LLEGUEN A LAS OFICINAS DE COBROS DEL TERRITORIO EN EL TERMINO DE 72 HORAS, A PARTIR DE LA IMPOSICIÓN DE LAS NOTIFICACIONES.

LO ANTERIOR NO IMPIDE QUE EL INFRACITOR HAGA EFECTIVA LA MULTA IMPUESTA ANTES DEL TÉRMINO DE LAS 72 HORAS. PUES LA OFICINA DE COBRO DE MULTAS CONCILA LAS MULTAS IMPUESTAS CON LAS MULTAS PAGADAS, DESPUÉS DE VENCIDO DICHO TÉRMINO.

DE LA COMPROBACIÓN DEL PAGO DE LA MULTA.

EL INFRACITOR DENTRO DE LOS TRES DÍAS HÁBILES POSTERIORES A LA IMPOSICION DE LA MULTA, PRESENTARÁ EN LA UNIDAD EL COMPROBANTE DE PAGO DE LA MULTA INMEDIATAMENTE DESPUÉS DEL ABONO DE SU IMPORTE EN LAS OFICINAS DE COBRO. EN ESTE MOMENTO SE ANOTARÁN EN LA DENUNCIA SU NÚMERO, LA FECHA EN QUE FUE EXPEDIDOY EL IMPORTE PAGADO, CONSIGNANDO ADEMÁS EL NOMBRE Y LA FIRMA DEL FUNCIONARIO QUE HACE LA ANOTACIÓN.

EL COMPROBANTE DE PAGO DE LA MULTA SE LE DEVOLVERÁ AL INFRACITOR HACIÉNDOSE CONSTAR AL DORSOLA FECHA EN QUE LO PRESENTÓ EN LA UNIDAD. EL GRADO, NOMBRE Y APELLIDOS, CARGO Y NÚMERO DEL EXPEDIENTE MILITAR Y LA FIRMA DEL ACTUANTE QUE LO ATENDIÓ, ESTAMPÁNDOSE ADEMÁS EL CUÑO DE LA UNIDAD.

COMO SE PUEDE APRECIAR, ESTE PROCEDIMIENTO ES EL QUE HABITUALMENTE SE HA UTILIZADO POR LAS FUERZAS DE LA POLICÍA NACIONAL REVOLUCIONARIA PARA LA APLICACIÓN DEL TRATAMIENTO ADMINISTRATIVO.

DE LA UTILIZACIÓN OPERATIVA DE ESTA FACULTAD EN LOS EXPEDIENTES DE FASE PREPARATORIA.

LA APLICACIÓN DE LA MULTA EN ESTOS CASOS PUEDE SER VENTAJOSA DESDE EL PUNTO DE VISTA OPERATIVO Y PROCESAL, YA QUE PERMITIRÍA LLEVAR AL INFRACITOR COMO TESTIGO EN EL PROCESO Y NO COMO ACUSADO, LO CUAL PUEDE INFLUIR EN EL MISMO PARA BRINDAR MÁS INFORMACIÓN ACERCA DE LA PROCEDENCIA DE LOS

OBJETOS Y LA IDENTIFICACIÓN DE LOS AUTORES DIRECTOS DEL DELITO QUE SE TRATE Y EN EL REFORZAMIENTO DE LA PRUEBA TESTIFICAL EN EL ACTO DEL JUICIO ORAL. ASIMISMO ESTA VÍA PUEDE SER UTILIZADA PARA EL TRATAMIENTO DE AQUELLOS CASOS SANCIONABLES HASTA UN AÑO DE PRIVACIÓN DE LIBERTAD O MULTA HASTA 300 CUOTAS O AMBAS, QUE SURJAN DURANTE LA INVESTIGACIÓN Y EL PROCESAMIENTO DE OTROS HECHOS EN LOS EXPEDIENTES DE FASE PREPARATORIA.

EN ESTOS CASOS SE DEJARÁ CONSTANCIA EN LOS EXPEDIENTES DE LOS DATOS DE ÉSTA Y DE SU PAGO POR LOS INFRACTORES EN LA OFICINA DE COBRO DE MULTAS REGISTRÁNDOSE SU APLICACIÓN Y COMPROBÁNDOSE EL PAGO DE LA MULTA IMPUESTA Y EL CUMPLIMIENTO DE LA RESPONSABILIDAD CIVIL.

DE LAS CONCILIACIONES CON LAS OFICINAS DE COBRO DE MULTAS.

LOS ORGANOS DE SEGURIDAD PÚBLICA ESTABLECERÁN CONCILIACIONES PERIÓDICAS CON LAS OFICINAS DE COBRO DE MULTAS, DE MANERA QUE DURANTE ESTOS EVENTOS, QUEDE COMPLETAMENTE ESCLARECIDA LA SITUACIÓN QUE PRESENTA LA IMPOSICIÓN Y EL COBRO DE LAS MULTAS EN CADA UNO DE LOS TERRITORIOS.

DEL REGISTRO ESTADÍSTICO DE LOS HECHOS

AL CONCLUIRSE EL PROCESO ADMINISTRATIVO, ESTOS HECHOS DEJARÁN DE SER CONSIDERADOS DELITOS, POR LO QUE SE ELIMINARÁN DEL REGISTRO DE HECHOS DELICTIVOS (SAJO) INCLUYÉNDOSE EN UN REGISTRO AUTOMATIZADO APARTE, DONDE SE CONTABILIZARÁN TODOS LOS CASOS Y PERSONAS A LOS QUE SE LES APLICÓ ESTE TIPO DE TRATAMIENTO ADMINISTRATIVO.

EN ESTE PROPIO REGISTRO SE INCLUIRÁN AQUELLOS EN QUE DE FORMA OPERATIVA SE UTILIZÓ ESTA FACULTAD LEGAL EN LOS EXPEDIENTES DE FASE PREPARATORIA.

CON INDEPENDENCIA DEL CONTROL DE LAS DENUNCIAS ESTABLECIDO POR ORDEN No. 11 SE CREARÁ UN REGISTRO MANUAL DONDE SE INCLUIRÁN LOS DATOS SIGUIENTES:

- No. DE DENUNCIA Y FECHA.
- DELITO DE QUE SE TRATA.
- NOMBRE Y APELLIDOS DEL ACUSADO.
- NÚMERO DE TALÓN DE LA MULTA.
- NÚMERO DE COMPROBANTE DE PAGO DE LA MULTA.
- CUANTÍA DE LA MULTA IMPUESTA.
- RESULTADO FINAL DE LA MEDIDA ARCHIVO O REMISIÓN AL TRIBUNAL).

DE LOS HECHOS QUE POR SUS CARACTERÍSTICAS SE PROHIBE EL USO DE ESTA FACULTAD POR LA POLICÍA NACIONAL REVOLUCIONARIA.

EL ESTUDIO DE LOS TIPOS Y SUBTIPOS DE DELITOS ESTABLECIDOS EN LA PARTE ESPECIAL DEL CÓDIGO PENAL, CUYA SANCIÓN NO EXCEDE EL AÑO DE PRIVACIÓN DE LIBERTAD O MULTA SUPERIOR A 300 CUOTAS O AMBAS, ARROJA QUE EN ALGUNAS DE ESTAS TIPICIDADES, POR LAS CIRCUNSTANCIAS QUE RODEAN LOS HECHOS Y LAS IMPLICACIONES SOCIALES Y POLÍTICAS QUE ESTOS PUDIERAN TENER, SE PROHIBE LA APLICACION DE ESTA FACULTAD POR LA POLICÍA NACIONAL REVOLUCIONARIA EN CUALESQUIERA DE LOS CASOS SIGUIENTES:

ART. 137, PREVARICACIÓN: CUANDO EL HECHO RESULTA IMPUTABLE A UN JUEZ, FISCAL O FUNCIONARIO PÚBLICO DE NIVEL SUPERIOR AL MUNICIPAL, TENIENDO EN CUENTA LA CONNOTACIÓN POLÍTICA Y SOCIAL QUE IMPLICARÍA.

ART. 163, EVASION DE PRESOS O DETENIDOS.

ART. 206, ABUSO DE LA LIBERTAD DE CULTOS, POR LAS IMPLICACIONES POLÍTICAS QUE PUEDEN TENER ESTOS TIPOS D CONDUCTA.

ART.267.1-271, ABORTO ILÍCITO, ESTA TIPICIDAD CONSTITUYE UN HECHO CONTRA LA VIDA DE UNA MUJER Y SU DESCENDENCIA, POR LO QUE RESULTA UN ASUNTO MUY DELICADO PARA RESOLVER SIN UN MÍNIMO DEBATE EN JUICIO ORAL.

ART. 281-282-283, PRIVACIÓN DE LIBERTAD, EN ESTOS CASOS PODRÁN VERSE GENERALMENTE INVOLUCRADOS AGENTES DE LA AUTORIDAD O AUTORIDADES..

ART. 284. AMENAZAS, CUANDO ÉSTA SE REALICE CONTRA LA VIDA O LA INTEGRIDAD CORPORAL, SE CORRE EL RIESGO DE QUE EL ACUSADO PUEDA CUMPLIR SUS DESIGNIOS, RIESGO QUE NO DEBE SER ASUMIDO POR LA POLICÍA, POR LO QUE DEBERÁ PONER ESTOS CASOS A DISPOSICIÓN DEL TRIBUNAL.

ART. 288, REGISTRO ILEGAL, PUEDEN VERSE INVOLUCRADOS AGENTES DE LA AUTORIDAD, O CONSTITUIR HECHOS QUE APOYEN OTROS DE MAYOR ENTIDAD PELIGROSIDAD SOCIAL.

ART. 304.2 INCESTO, LA RELACIÓN ENTRE HERMANOS NO DEBE RESOLVERSE POR ESTA VÍA YA QUE RESULTARÍA POCO EDUCATIVA DESDE EL PUNTO DE VISTA SOCIAL.

ESTA FACULTAD IMPLICA PARA LA POLICÍA NACIONAL REVOLUCIONARIA, UNA GRAN RESPONSABILIDAD EN EL ORDEN SOCIAL, DEBE TENERSE EN CUENTA QUE POR ESTA VÍA SE RESUELVEN PROCESOS QUE ANTERIORMENTE REQUERIRÍAN UNA RESOLUCIÓN JUDICIAL.

ESTE DOCUMENTO, ES COPIA FIEL DE SU ORIGINAL.

APENDICE NO. 8

INSTRUCCIÓN 1/97 ACERCA DE LA APLICACIÓN DEL DECRETO LEY 175/97 MODIFICANDO EN CÓDIGO PENAL.

Por cuanto: El Decreto Ley 175 de 17 de junio de 1997 introdujo importantes modificaciones al Código Penal que incluyen la posibilidad de dar un tratamiento administrativo a los delitos con sanciones que no rebasen el año de privación de libertad o las trescientas cuotas de multa ó ambas, lo que permite desjudicializar el enfrentamiento de infracciones de menor gravedad.

Por cuanto: Resulta necesario actualizar las normas que reglamentan el trabajo del Fiscal, de manera que se ajusten a las regulaciones que entran en vigor a partir del 25 de agosto de 1997.

Por tanto: En uso de las facultades que me están conferidas en el artículo 111 de la Ley de Organización del Sistema Judicial, y en el Reglamento de la Fiscalía General de la República, así como el mandato establecido por el cuarto párrafo de la Disposición Especial incluida en el Código Penal por el Decreto Ley 175/97, dispongo lo siguiente:

Primero: Del Control Fiscal en la aplicación del tratamiento administrativo previsto en el apartado 3 del artículo 8 del Código Penal para los delitos con sanciones de hasta un año de Privación de Libertad o multa de hasta 300 cuotas ó ambas.

- 1- Los fiscales que controlan los procesos penales en los distintos órganos de la PNR y de Instrucción, comprobarán mediante muestreos periódicos que los actuantes ejerzan las facultades que les otorga el artículo 8-3 del Código Penal con arreglo a la Ley y a las indicaciones impartidas al respecto mediante la Orden No. 19 del Vº Ministro del Ministerio del Interior y Jefe de la Dirección de la PNR.

Particular atención debe prestarse a la adecuada valoración de las circunstancias de hecho y personales que permiten fundamentar tal decisión, así como a que se haya realizado una investigación adecuada de los hechos, que resulte suficiente para establecer con seguridad el hecho típico que se considera cometido y determinar sus responsables, y que existan elementos para afirmar la escasa peligrosidad social de lo acontecido, así como que conste la conformidad del acusado respecto a la medida adoptada

- 2- *Resulta también un elemento esencial comprobar la racionalidad en la aplicación de las multas impuestas, tanto en los casos en que ésta fue satisfecha, como en los que por no abonarla el acusado, el proceso se remite a conocimiento del Tribunal, ya que de no corresponderse el requerimiento con el real poder adquisitivo del infractor, sus responsabilidades familiares, las circunstancias del hecho y su mayor o menor gravedad, se disminuyen las posibilidades de aplicación efectiva de este procedimiento, incumpléndose el fin para el cual fue previsto*

Las cuantías de las multas cercanas al límite máximo establecido, deberán reservarse para casos en que realmente resulte meritorio y racional su aplicación y este límite máximo deberá extenderse solo en casos muy calificados, cuando las circunstancias concurrentes, tanto en el hecho como en el infractor así lo permitan, o cuando se evidencie que el infractor obtuvo considerables ganancias en la realización de su ilícita actividad.

- 3- *Al examinar las actuaciones del proceso sumario o expediente de fase preparatoria en los que el actuante haya decidido aplicar las facultades que le confiere el artículo 8-3 del Código Penal a alguno o algunos de los participantes en los hechos, el fiscal comprobará que se haya actuado conforme a lo establecido en tales casos y si se cumplieron las obligaciones correspondientes por cada uno de los beneficiados con tal medida, los que podrán ser propuestos como testigos sin necesidad de dictar autos de sobreseimiento personal en cuanto a ellos. Ante resoluciones que resulten ilegales e infundadas, el Fiscal en correspondencia con lo dispuesto en la Ley de la Fiscalía General de la República, podrá revocarlas y disponer la remisión de las actuaciones al Tribunal que resulte competente.*
- 4- *Las actuaciones en las que la policía o el Instructor decida aplicar el tratamiento administrativo previsto en el artículo 8-3 del Código Penal respecto a todos los partícipes, se archivarán por el propio órgano que adoptó la decisión. Cuando la decisión se adopte respecto a alguno o algunos partícipes y se decida dar cuenta al Tribunal respecto al resto, todas las actuaciones relativas a unos y otros, con las constancias correspondientes a la aplicación del tratamiento administrativo, se remitirán al Tribunal competente, según los trámites aplicables en el proceso.*
- 5- *Al controlar la tramitación de expedientes de fase preparatoria, si el Fiscal aprecia que respecto a uno o varios acusados es posible aplicar el proceso administrativo antes mencionado, así lo indicará en el modelo P-4, disponiéndose la modificación de las medidas cautelares que se hubieren dispuesto respecto a estos acusados, dejando constancia en el expediente de la aplicación de la multa administrativa mediante copia del acta de requerimiento y de la resolución del actuante.*
- 6- *En todos los casos en que la autoridad actuante disponga el procedimiento establecido en el artículo 8-3 del Código Penal, ya sea la Policía, el instructor, o el propio Fiscal, tendrán que revocarse las medidas cautelares o de detención en efectivo que estuviere depositada, archivando conjuntamente con las a que*

esté sujeto el acusado, ordenando en su caso, la devolución de la Fianza actuaciones las resoluciones respectivas y las actas de devoluciones.

Si la medida hubiere sido impuesta por el Fiscal, solamente a éste corresponderá la decisión de revocar, modificar o ratificarla, por lo cual la autoridad actuante elevará de inmediato las actuaciones a éste, fundamentando su opinión de disponer el tratamiento administrativo, y el Fiscal en un término que no excederá de 48 horas resolverá lo procedente respecto a la medida cautelar.

Segundo: *De la actuación del Fiscal cuando decida aplicar directamente el tratamiento administrativo previsto en el apartado 3 del artículo 8 del Código Penal.*

- 1- El Fiscal al recibir las actuaciones terminadas por la Policía, en los casos que considere que los hechos pueden ser objeto del tratamiento establecido en el apartado 3 del artículo 8 del Código penal, dispondrá directamente la aplicación de este procedimiento, el que requerirá de la aprobación del Fiscal Jefe Municipal o del Jefe del Departamento de Procesos Penales, cuando en este se ejecuten funciones de control.*
- 2- Para la ejecución de la multa el Fiscal citará al acusado, explicándole en este acto que esta medida se adopta atendiendo a las características del hecho y a sus condiciones personales y que de no presentar el comprobante de pago de la multa en la Fiscalía en que haya sido impuesta, o no cumplir los términos de la responsabilidad civil si ésta fuera exigible, en el plazo fijado, se dará cuenta al Tribunal correspondiente, confeccionando acta de esta comparecencia y requerimiento, en la que se hará constar la conformidad con lo dispuesto, o en su caso la negativa del acusado, la que se unirá a las actuaciones.*

Para la imposición de la multa se utilizará la boleta de notificación establecida en la correspondiente resolución del extinto Comité Estatal de Finanzas, la que una vez llenada se entregará al infractor para que la haga efectiva en la oficina de cobros de la Dirección de Finanzas del Poder Popular municipal, apercibiéndolo del plazo de 3 días hábiles de que dispone para presentarse en la Fiscalía para acreditar el pago.

- 3- Cuando proceda, el Fiscal además fijará la responsabilidad civil exigible de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 70 y 71 del Código Penal y los artículos 83 y siguientes del Código Civil, imponiendo de su contenido al acusado y del plazo de 3 días hábiles siguientes para que se haga efectiva. De las decisiones que se adopten sobre el resarcimiento respecto de daños y perjuicios deberá informarse a la víctima de los hechos, la cual deberá, si no resulta satisfecha la responsabilidad civil en el plazo indicado, ponerlo en conocimiento del Fiscal, a los efectos de remitir las actuaciones Tribunal competente, apercibiéndolo de que de no manifestar inconformidad alguna antes del término señalado, se archivarán las actuaciones.*

De ocurrir que alguna víctima, una vez archivadas las actuaciones, informara a la Fiscalía que no recibió el resarcimiento esperado, o que no se produjo en su totalidad, se le instruirá acerca de su derecho para recibir la demanda por la vía civil.

- 4- *Inmediatamente que el infractor presente el comprobante de pago de la multa, se anotara al dorso del acta de requerimiento, el número de comprobante presentado, la fecha en que fue expedido, y el importe pagado, consignándose además el nombre y la firma del funcionario que hace la anotación, devolviéndose en este acto el comprobante al interesado, haciéndose constar al dorso, la fecha en que lo presentó en la Fiscalía, el nombre y la firma del funcionario que lo atendió y estampándose además el cuño del órgano de la Fiscalía.*

Habiéndose comprobado que el infractor satisfizo la responsabilidad civil por no existir reclamación del perjudicado, o por su conformidad manifiesta, se procederá a archivar definitivamente las actuaciones mediante resolución fundada al amparo del artículo 8-3 del Código Penal.

- 5- *De no presentarse el informe con el comprobante de pago de la multa o no cumplirse los términos de la responsabilidad civil, transcurridos los 3 días hábiles fijados por la Ley, se dejará constancia en las actuaciones y se remitirán al Tribunal correspondiente.*
- 6- *Cuando hayan sido ocupados efectos o instrumentos del delito u otros de uso, tenencia o comercio ilícito, el Fiscal podrá disponer el comiso de éstos de acuerdo con las regulaciones que se establecen en el artículo 49 del Código Penal.*

El Fiscal al disponer el comiso o al controlar y revisar las actuaciones en que éste se haya dispuesto por parte de la PNR, debe velar porque los bienes sobres los que recaiga tal medida, sean aquellos destinados específicamente a servir para la perpetración del delito o aquellos provenientes directa o indirectamente del mismo y que no corresponda devolver a la víctima u otros legítimos titulares, así como los de uso, tenencia o comercio ilícito.

Resulta importante tener en cuenta que la sanción de comiso de instrumentos del delito solamente puede recaer en aquellos objetos que se utilizaron de manera concreta en la ejecución del delito y no los que por ser de uso habitual del infractor estaban en su poder al momento de cometer el hecho y pudo haberlos usado con posterioridad, pero no propiamente en la ejecución del ilícito.

- 7- *Al recibir un expediente de fase preparatoria terminado, si el Fiscal aprecia que hay acusados responsables respecto de los cuales debe disponerse el tratamiento administrativo que regula el apartado 3 del artículo 8 del Código Penal, dispondrá directamente, revocando las medidas cautelares a las que éstos estuvieron sujetos y dejando constancia en las actuaciones de la aplicación de las medidas administrativas, proponiendo como testigos a*

los infractores que resulten beneficiados en los casos que lo considere procedente.

- 8- *Cuando el Tribunal devuelva las actuaciones o expedientes que previamente se le hubieren elevado para su apertura a juicio solicitando nuevas diligencias, o por otros motivos, al reexaminar las actuaciones, tanto el Fiscal como los demás actuantes podrán decidir aplicar el tratamiento administrativo del artículo 8-3 del Código Penal respecto a partícipes en los hechos y, en su caso disponer el archivo de las actuaciones procediéndose, de haber acusados asegurados, según lo normado en la presente.*

Este documento, es copia fiel de su original.

APENDICE NO. 9

TRIBUNAL SUPREMO POPULAR **INDICACIONES DE LOS TRIBUNALES POPULARES PARA LA APLICACIÓN** **DEL DECRETO LEY 175**

I- Artículo 8-3, Código Penal.

Las denuncias o actuaciones en proceso sumario (delitos sancionables hasta un año de privación de libertad o multa de hasta 300 cuotas o ambas) se recibirán por los Tribunales Municipales Populares cuando:

- a) La autoridad actuante no ha estimado procedente aplicar el artículo 8-3 del Código Penal.*
- b) La autoridad actuante le ha impuesto al inculpado la medida administrativa que establece el artículo 8-3, sin que la misma, por cualquier razón, haya sido cumplida por el acusado.*
- c) Cuando la autoridad actuante dentro de las mismas actuaciones de un caso, haya aplicado el 8-3 del Código Penal a alguno o algunos de los acusados y a otros no.*

En estos casos el Tribunal seguirá las indicaciones siguientes:

- No podrá objetar jurisdiccionalmente la aplicación o no del artículo 8-3 del Código penal por parte de la autoridad actuante, por lo que no devolverá esas actuaciones, a los efectos de que se aplique dicha disposición.*
- En todos los casos, de no estar completas las investigaciones, dispondrá su devolución al Fiscal para que practiquen las diligencias que sean indispensables para la comprobación del delito y la identificación del acusado.*
- Si la autoridad actuante hubiera aplicado al inculpado el tratamiento regulado por el artículo 8, apartado 3 del Código Penal y esta vía no hubiere prosperado por cualquier circunstancia, al elevar las actuaciones al Tribunal deberá acompañarse constancia debida de las causas que motivaron que no se hiciera efectiva la aplicación de dicha disposición.*

- *Si en una denuncia recibida se hubiera aplicado el artículo 8 apartado 3 del Código Penal, a alguno o algunos de los inicialmente inculpados, sólo será juzgado el resto de los acusados, es decir, los que no fueron objeto del tratamiento administrativo, sin que obste la aplicación del citado precepto, para que el beneficiado pueda comparecer al juicio oral como testigo, si resultara procedente.*
- *En el mismo caso anterior, si el Tribunal al calificar los hechos denunciados estima que los mismos deben ser conocidos en procedimiento ordinario, por constituir delito de mayor entidad (sancionable hasta 3 años de privación de o multa que exceda de 300 cuotas ó ambas) dispondrá su remisión a la Fiscalía para que se inicie expediente de fase preparatoria, y podrán tenerse como acusados a los que se les aplicó el artículo 8-3 del Código Penal y fue cumplida, aunque en este supuesto la revocación de la medida administrativa sólo procederá, en su caso, cuando se adopte una decisión final por el Tribunal. De igual modo se procederá cuando se estime que el hecho resulte de competencia provincial, elevándose las actuaciones a la Sala, conforme establece el tercer párrafo del Artículo 17 de la Ley de Procedimiento Penal.*
- *Los términos legales para proceder en los casos en que se de cuenta a los Tribunales Municipales Populares son los establecidos en la Ley de Procedimiento Penal, en sus artículos 359 y siguientes.
(Libro Quinto, Título I)*

Este documento es copia de su original.

APÉNDICE 10

DUPLICIDAD NORMATIVA Y TIPOS CONTRAVENCIONALES SUPERPUESTOS.

<i>Objeto de regulación. normativo</i>	<i>Disposición</i>	<i>Contenido del precepto</i>
<i>1- Contravenciones de la Economía Nacional.</i>	<i>Decreto 141-88 Art. 4 inc. c)</i>	<i>-Sin la licencia correspondiente, no obstante existir una prohibición... Se dedique con ánimo de lucro a producir.. o vender mercancías o a prestar un servicio.</i>
<i>1- Contravenciones del Trabajo por cuenta propia...</i>	<i>Decreto Ley No. 174-97 Art. 3 apartados 1 y 2.</i>	<i>-Ejerza una actividad para la que no está legalmente autorizado. -Ejerza una actividad legalmente autorizado y no presente la documentación que lo acredite.</i>
<i>2- Contravenciones del régimen del carné de identidad...</i>	<i>Decreto 141-88, Art. 5, inc. b)</i>	<i>-Contraviene el régimen de carné de identidad y registro de población, el que no porte su carné de identidad.</i>
<i>2- Contravenciones del Trabajo por cuenta propia...</i>	<i>Decreto Ley 174-97 Art. 3 apartados 1 y 2, párrafo segundo.</i>	<i>-Si la contravención la realiza una persona que no presenta sus documentos de identidad.</i>
<i>3- Infracciones contra la Higiene...</i>	<i>Decreto 123-84, Art. 3, apartados 2-16.</i>	<i>-Regula lo concerniente a los depósitos de desechos antes de su recogida, o cuando éstos se lanzan a la calle, la higiene en los comercios, centros de elaboración de alimentos, traslado de productos alimenticios, etc.</i>
<i>3- Infracciones contra la Higiene en Ciudad de La Habana.</i>	<i>Decreto 201-95, Art. 3, apartados 1-17 y Art. 4.</i>	<i>-Regula igualmente lo concerniente a depósitos de desechos antes de su recogida, o cuando éstos se lanzan a la calle, la higiene en los comercios, centros de elaboración de alimentos, traslado de productos alimenticios, etc.</i>
<i>3- Regulaciones del Trabajo por cuenta propia...</i>	<i>Decreto Ley 174-97 Art. 4 apartados 1-3.</i>	<i>-Regula las medidas higiénico-sanitarias en este sector, arrojar desperdicios a la calle, etc.</i>
<i>3- Regulaciones del Régimen de seguridad colectiva...</i>	<i>Decreto 141-88 Art. 2 inciso b)</i>	<i>-Arroje a la calle o sitios públicos piedras, escombros, agua u objetos que pudieran causar daños o molestias a las personas.</i>

<i>4- Regulaciones sobre protección y uso racional de los recursos hidráulicos.</i>	<i>Decreto 199-95, Art. 1, incisos a) y b)</i>	<i>-Incumplimiento de las medidas para garantizar el uso racional de las aguas terrestres, no reparar las redes de distribución de agua sin causa justificada.</i>
<i>4-Regulaciones sobre servicios de acueducto y alcantarillado....</i>	<i>Decreto 211-96, Art. 1 inc. a)</i>	<i>-Mantenga abiertos indebidamente los grifos de agua.</i>
<i>4-Regulaciones sobre ornato e higiene.</i>	<i>Decreto 123-84, Art. 3, apartado 19</i>	<i>-El que por negligencia mantenga salideros de agua en su vivienda o en locales bajo su responsabilidad.</i>
<i>5-Infracciones fiscales del trabajo por cuenta propia....</i>	<i>Decreto ley 174-95, Art. 5, apartado 1-8</i>	<i>-No ingreso de las contribuciones, no inscripciones, no conservación de los documentos, no llevar los registros, no presentar declaración jurada, etc.</i>
<i>5-Normas generales y procedimientos tributarios....</i>	<i>Decreto Ley 169-97, Cap. VII Art. 105, inc. a) al d)</i>	<i>-Dejar de pagar, incumplimiento de deberes, etc.</i>