

3. DOCTRINA LATINO-AMERICANA

LAS CONTRAVENCIONES Y SU TRATAMIENTO JURIDICO EN CUBA EN LA ETAPA ACTUAL

ANGELA GOMEZ PEREZ

El tema objeto de nuestro estudio es muy controvertido, tanto para su denominación, como para su conceptualización en el orden ontológico y gnoseológico, e incluso en un marco con fines meramente pedagógicos, ello se debe a que el Derecho Penal-Administrativo sigue siendo uno de los sectores más olvidados y desatendidos en las Ciencias Jurídicas, a pesar de la invasión de sus normas en el Ordenamiento Jurídico de la mayoría de los países en el mundo contemporáneo.

Esta Legislación, vinculada por una parte al Derecho Penal, y por la otra al Derecho Administrativo, abarca elementos de ambas ramas dentro de su objeto de estudio, lo que ha provocado su cuestionamiento como ciencia independiente, o de pertenencia a una de éstas.

"Su desarrollo está imbricado, por una parte a la descarga de los sistemas penales inflacionados, que como consecuencia de las reformas por lograr su propia subsistencia, promueven el auge de esta materia, cada vez más necesitada de teorización, sistematización y racionalidad."¹

Y por otra parte, al vertiginoso desarrollo tecnológico del siglo XX, que ha traído consigo, como signo común en el planeta, la necesidad de dar protección legal a nuevos bienes jurí-

dicos, entronizados con los avances de la Informática, la Genética, los efectos de la industrialización en el Ecología, o regulaciones de carácter económico, entre otras, de modo que el intervencionismo estatal mediante sus medios de control social formales, cada vez es mayor.

Una de las vías utilizadas por las estructuras gubernamentales para enfrentar estos retos, la constituye "El Sistema Contravencional", pero la urgencia con que estas leyes de promulgan en las instancias ejecutivas de poder del Estado, provocan con frecuencia el divorcio de esta Legislación con principios generales del Derecho, y su desarticulación como concepción sistémica.

Nuestro país no escapa a esta realidad, por lo que pretendemos con este trabajo, hacer un breve análisis sobre el tema.

El problema objeto de análisis, se inserta en un campo complejo, pues ya desde el pasado siglo, en Alemania, tratadistas en la materia iniciaron el estudio de esta parte del Derecho, tratando de hacer prevalecer el criterio de su independencia y autonomía ramal; desarrollándose la Escuela sustancialista, que basa sus concepciones en el análisis de la naturaleza de estas normas y su contenido.

Con el auge alcanzado por el Derecho contravencional, se han dado pasos de

avance también en su desarrollo teórico, surgiendo otras Escuelas, como la Formalista, que parte de elementos de identificación en las normas y el procedimiento, para determinar su filiación ramal.

Entre los tratadistas contemporáneos de la Escuela sustancialista, encontramos el profesor Jorge Luis Villada, que considera que "el Derecho contravenacional es el conjunto de normas que protegen la actividad administrativa a fin de garantizar su normal desenvolvimiento, para la consecución del bien común, estableciendo las infracciones que interfieran a la misma (contravenciones) y sus consecuencias (sanciones)"; considerándola como una rama autónoma, aunque aclara que "participa en general de los caracteres comunes de otros ordenamientos punitivos, derivado ello de un principio de garantía jurídica que procede de garantías fundamentales".²

De la Escuela Formalista traemos el concepto que dan los Profesores Miguel Bajo Fernández y Blanca Mendoza Buergo, para quienes "Junto a las sanciones previstas en el Derecho Penal, hay 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", y coincide con el Profesor Rodríguez Mourullo en que "se trata de penas en sentido material, ya que suponen privación o restricción de bienes, y son impuestas como reacción por el hecho cometido, algunas no se diferencian entre sí, como es el caso de

la multa penal y la multa administrativa"... "frente a lo que desde estas perspectivas se pretende, la razón por la que en unos casos se recurre a sanciones penales, y en otros a sanciones administrativas, no puede encontrarse a nuestro juicio en la naturaleza misma de las infracciones,... pues con frecuencia se despenalizan conductas que pasan a ser faltas, o viceversa, y este cambio no entraña un cambio sustancial del contenido del injusto, de los hechos, sino de la índole de la sanción que el ordenamiento jurídico asigna a cada uno de los hechos, penal o administrativo, así como a los órganos a quienes se atribuye la aplicación de las sanciones; desde este punto de vista, será ilícito administrativo el que es castigado por los órganos administrativos, en virtud de su facultad gubernativa o disciplinaria, y penal, si está castigado con una pena por los Organos de Administración de Justicia en virtud del *Ius Puniendi* del Estado".³

Los antecedentes del tratamiento contravenacional en nuestro país los encontramos en el Derecho hispánico medieval que nos llegó con Las Leyes de Indias, que reprimían como faltas, el juego de azar, el vagabundeo, y a los gitanos. Se imponían penas como los azotes, y el trabajo obligatorio, llegando hasta el destierro. Las faltas eran una transgresión 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.

Durante la codificación española del siglo XIX, extendida a Cuba por Real Decreto de 23 de mayo de 1879, todas estas conductas leves se consideraban poco peligrosas o leves, y se denomina-

ban faltas, imponiéndoseles sanciones pecuniarias.

En 1938, con la entrada en vigor del Código de Defensa Social, se definen en el Libro III las contravenciones, que vinieron a sustituir las denominadas Faltas del Código Penal español precedente. En esta ocasión, el Legislador agrupa las mismas, atendiendo a su objeto de regulación de la forma siguiente: DEL ORDEN PUBLICO – DEL REGIMEN DE SEGURIDAD – DE LAS BUENAS COSTUMBRES – DEL DERECHO PUBLICO – SANITARIAS – DE LAS LEYES DEL TRABAJO – DE LA INTEGRIDAD PERSONAL – DEL DERECHO DE PROPIEDAD, Y ADMINISTRATIVAS, que se remiten a disposiciones reglamentarias complementarias, estableciendo en todos los casos un procedimiento judicial.

Con la puesta en vigor del nuevo Código Penal cubano en 1979, y con la promulgación del Decreto Ley n.º 27 de ese mismo año, se extrae de la esfera Judicial el tratamiento contravencional, estableciéndose un procedimiento directo, y sin formalidades en la esfera Administrativa, mediante el cual se aplican medidas con este carácter a este tipo de conductas.

Esta Legislación fue perfeccionada mediante el Decreto Ley 80 de 1984, elaborándose un subsistema jurídico que tipificó mejor las infracciones, simplificándose el procedimiento para su aplicación.

A partir del año 1987, en Cuba se intensifica la política de despenalización iniciada hacia algunos años, y mediante el Decreto Ley 62 de 1987, se destipifican

conductas delictivas, algunas de ellas pasando a formar parte de la Legislación Contravencional, en determinados casos con tratamiento paralelo, en dependencia de la peligrosidad del hecho y de la conducta anterior del sujeto comisor.

Se promulga además el Decreto Ley 99-87, con el propósito de que rija el procedimiento para la aplicación de medidas por contravenciones personales; y también unos meses más tarde entra en vigor el Decreto 141-88, que recoge todas las infracciones de esta naturaleza que atentan contra el orden interior.

Con el advenimiento de la etapa de período especial, se transformó nuestra realidad en lo social y económico, haciéndose necesario nuevas regulaciones que dieran protección a intereses estatales, institucionales, económicos, sociales, ecológicos, etc, generándose en las instancias ejecutivas del Estado gran cantidad de Decretos y Decretos Leyes que contemplan contravenciones y medidas administrativas para corregirlas.

En comparación con la Legislación de la mayoría de los países de Latinoamérica, el tratamiento contravencional en Cuba difiere de éstos, pues por citar algunos ejemplos, en Brasil, Chile, Uruguay, Paraguay, Venezuela, Costa Rica, y El Salvador, incluyen estas regulaciones en la parte Especial de sus Códigos Penales, y el conocimiento de estos asuntos en la Jurisdicción Penal, ya sea para juzgar los hechos, o para resolver los recursos de apelación; mientras que en nuestro país estos asuntos se resuelven por vía no jurisdiccional, en la esfera administrativa exclusivamente.

**NUESTRA LEGISLACION CONTRAVENCIONAL ESTA CONFORMADA
POR 35 LEYES QUE RELACIONAMOS A CONTINUACIÓN CON
EXPOSICION DEL OBJETO DE REGULACION:**

Decreto	Año	Objeto de Regulación
104	1982	Infracciones sobre el control sanitario internac.
110	1982	Reglamento de protección sanitaria ganado porcino.
123	1984	de Ornato e Higiene. (no rige para C. Habana).
141	1988	del Orden Interior.
148	1989	Reglamento para la utilización de vehículo motor.
154	1989	Reglamento de control de explosivos.
155	1989	Control de precios en la venta de artículos, productos alimenticios y prestación de servicios en las esferas del comercio, la gastronomía y los servicios.
162	1991	Regulaciones de la rama del transporte para vehículos de motor y ferroviarios.
163	1991	Infracciones del servicio eléctrico.
164	1991	Infracciones del SMG.
169	1992	Sobre Sanidad Vegetal.
174	1992	Sobre registro y control pecuario y razas puras.
175	1992	Sobre la calidad de las semillas.
176	1992	Sobre Protección a la apicultura y recursos melíferos.
177	1992	Protección de instalaciones de líneas aéreas y soterradas de comunicaciones y eléctricas.
178	1992	Reglamento para las obligaciones y contravenciones en el sistema de reservas materiales.
179	1993	Protección, uso y conservación de los suelos.
180	1993	Sobre el control del patrimonio forestal y la fauna silvestre.
181	1993	Sobre Medicina Veterinaria.
182	1993	Precios Mayoristas de acopio, de la producción y de las tarifas técnico-productivas.
184	1993	Registro central comercial.
186	1994	Trabajo por cuenta propia.
193	1994	Sobre vialidad, control técnico y reg. de vehículos
199	1995	Protección y uso racional de recursos hidráulicos.
201	1995	Ornato e Higiene en Ciudad de La Habana.
202	1995	Protección física, del secreto estatal, sustancias radiactivas y otras fuentes de radiaciones ionizantes y sustancias peligrosas.
203	1995	Régimen de tenencia, propiedad y herencia de la tierra.
211	1996	Servicios de acueducto y alcantarillado.
217	1997	Movimiento migratorio hacia La Habana.

Decretos Leyes	Año	Objeto de Regulación
99	1987	Establece el procedimiento para exigir responsabilidad administrativa por infracciones de esta naturaleza.
157	1995	De los servicios de telecomunicaciones.
164	1996	Reglamento de la pesca.
166	1996	Contravenciones del sistema de contratación del personal.
171	1997	Sobre arrendamiento de viviendas, habitaciones o espacios.
174	1997	Trabajo por cuenta propia (comenzará a regir el 1.º de noviembre del 1997).

Teniendo en cuenta la importancia de estas regulaciones para el ejercicio de la Administración del Estado y el control de la disciplina social, como alternativas, fuera del sistema Jurídico Penal, en nuestro país se trabaja en el perfeccionamiento de esta Legislación, y en su sistematización.

Considero que las contravenciones en nuestro Derecho, han recibido tan sólo un tratamiento ramal legislativo, carente de enfoque sistémico y de desarrollo de sus instituciones, a pesar de su existencia de más de un siglo; sin embargo, las implicaciones jurídicas que la definición de esta materia supone, no deben manejarse a la ligera, pues el hecho de que sus regulaciones no pertenezcan a la Jurisdicción Penal, no evade el ejercicio de la facultad punitiva del Estado mediante estos medios de control, para lo cual será importante ajustarse a determinados principios y garantías tanto para el Estado como para los ciudadanos.

Citas bibliográficas

- (1) Enrique Aftalión. Derecho Penal Administrativo. Ediciones Arayú, Buenos Aires. 1995. p. 3.
- (2) Villada Jorge Luis. Manual de Derecho Contravencional. Editorial Abeledo-Perrot. S. A. E. Buenos Aires. Argentina. 1987. p. 15 y 16.

- (3) Bajo Fernández Miguel, y Mendoza Blanca Buergo. Ensayos de Derecho Penal y Criminología en honor a Javier Piña. Editora S.A. Ave. República Argentina n.º 15. México. 1985. p. 37.

Bibliografía

- Aftalión Enrique. Derecho Penal Administrativo. Ediciones Arayú. Buenos Aires. 1995.
- Alvarez Tabío. Proceso Contencioso Administrativo. Editorial Librería Martí. La Habana. 1954. Talleres tipográficos de Editorial Lex. Amargura n.º 259. La Habana. Cuba.
- Aniyar de Castro. Notas para la discusión de un control social alternativo. Lecturas complementarias de Criminología. Facultad de Derecho U. H.
- Bajo Fernández Miguel y Blanca Mendoza Buergo. Ensayos de Derecho Penal y Criminología en honor a Javier Piña. Editorial Porrúa S. A. Ave. República Argentina n.º 15, México, 1985.
- Carrara Francisco. Curso de Derecho Penal General. Firenze. 1907. Capítulo LX. De las Faltas. Libro III.
- Colectivo de autores. Desajustes entre norma y realidad. V Jornada de Ciencia General del Derecho. Edeval 1986. Chile.
- Colectivo de autores. "Aspectos constitucionales y penales del régimen de cambios internacionales y de comercio exterior".
- Revista de Derecho Penal y Criminología. Universidad del externado de Colombia. Volumen IX.

- Colectivo de autores. Derecho Penal General. Tomo I. Facultad de Derecho U. H. 1987.
- García Oviedo Carlos. Derecho Administrativo, (material bibliográfico de la Facultad de Derecho de la U. de La Habana no consta edición).
- Garcini Hector y colectivo de autores. Derecho administrativo I Editorial Pueblo y Educación. La Habana. 1976.
- Gómez Treto Raúl. La nueva Legislación cubana de infracciones administrativas. Revista Jurídica n.º 9-85. Minjust. Habana.
- Mattes Heinz. Problemas del derecho Penal Administrativo. Editora de Derechos Unidos. Madrid. 1979.
- Montoro Puerto Miguel. La Infracción administrativa.
- Ediciones Nauta S. A. Barcelona. España. 1965.
- Teruel Carralero Domingo. Comentario de las faltas del libro III del Código Penal. Editorial Bosch Urgel 51. Barcelona. 1956.
- Tocora Fernando. Política Criminal en América Latina. Ediciones Librería del Profesional. Primera Edición. 1990. Impreso en Bogotá Colombia.
- Villada Jorge Luis. Manual de Derecho Contravencional. Doctrina, Legislación comparada y Procedimiento. Editorial Abeledo-Perrot. Buenos Aires. Marzo/1997.
- Zaffaroni Eugenio Raul. Manual de Derecho Penal. Coordinadora Editorial Filiberto Cárdenas J. R. 2da. edición. México. 1988.
- Leyes:**
- Código de Defensa Social cubano de 1936.
- Código Penal de 1979.
- Ley 62-87 Modificando el Código Penal.
- Constitución Socialista de la República de Cuba. Gaceta oficial La Habana 1ro. de agosto 1992.
- Legislación contravencional, (compuesta por 29 decretos, y 5 decretos leyes que establecen regulaciones y tipos contravencionales, además el Decreto Ley n.º 99-87 que regula el procedimiento para infracciones de esta naturaleza).
- Legislación extranjera comparada.
- Código Penal del Brasil. Decreto n.º 2.848 de 7 de diciembre de 1940, actualizado por la Ley n.º 7.209/84, acompañado de exposición de motivos, Ley de contravenciones penales, y toda la Legislación complementaria.
- Organizador de textos, notas e indicaciones Juarez de Oliveira. Saraiva. Edición 32. 1994. S.P. Brasil.
- Código Penal de Chile con estudio preliminar del Cr. Manuel Rivacoba y Rivacoba, Editorial Edeval. Valparaíso. 1974.
- Código Penal de Paraguay, y Leyes complementarias. Editorial El Foro. 1983.
- Código Penal de Uruguay. 2da. Edición. Editorial Fundación de Cultura Universitaria. 1986.
- Código Penal de Venezuela. Editorial La Torre. Caracas. 1964.
- Código Penal de Guatemala. Decreto n.º 17-73 con todas sus reformas. Editorial C. A. 1997.
- Código Penal de Costa Rica. Editora Investigaciones Jurídicas S.A. San José de Costa Rica. 1997.
- Código Penal de El Salvador. Editado por Corte Suprema de Justicia. 1993.
- Código Penal Español. Texto íntegro de la Ley Orgánica 10 de 1995, de 23 de noviembre, que aprueba el nuevo código penal. Editorial Tecnos. S.A. Madrid. 1995.
- Ley 2.372 complementaria del Código Procesal en materia Penal de la Nación Argentina. Editora Grún, Buenos Aires. 1996.
- Código Procesal Penal de Perú analizado y comentado. Dr. Hernán Figueroa. Editorial Inkari, Perú 1994.
- Código Procesal Penal de Guatemala. C. A. Guatemala. 1996.
- Código Procesal Penal del Salvador. Decreto n.º 450 de la Asamblea Legislativa de la República.