

Kenia Margarita Espinosa Velázquez ↗

Los actos sancionadores de la administración pública en materia agraria. Consideraciones en relación a su control

The Sanctioning Acts of the Public Administration in Agrarian Matter. Considerations in Relation to Its Control

Os atos sancionatórios da administração pública em questões agrárias. Considerações em relação ao seu controle

Resumen: *El control de los actos sancionadores de la Administración Pública constituye un interesante tema que ha generado entre quienes se han adentrado en su estudio diversidad de criterios. La normativa contravencional cubana posee limitaciones que en la actualidad afectan el adecuado control de este tipo de actos administrativos, lo que ha provocado un conjunto de inconvenientes en el orden práctico. En materia de Derecho Agrario existen diferentes disposiciones legales que regulan contravenciones e infracciones administrativas, entre estas se analizan en el presente trabajo el Decreto Ley 125/1991, el Decreto 203/1995 y el Decreto Ley 232/2003. En relación a estas normas jurídicas se aborda lo referente a las posibilidades de control que en cuanto a los actos administrativos sancionadores ofrecen, principales limitaciones y consecuencias. De igual modo, se establecen algunas consideraciones con el propósito de perfeccionar su actual configuración, de manera tal que propicien el adecuado control de estos actos así como la protección de los derechos e intereses de los ciudadanos.*

Palabras clave: *Administración Pública, actos administrativos, control jurisdiccional.*

↗ Profesora Auxiliar de Derecho Administrativo en la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad de Granma, Cuba. Licenciada en Derecho, Universidad de Camagüey. Máster en Derecho Constitucional y Administrativo, Universidad de La Habana. Especialista en Derecho Penal, Universidad de Oriente. Doctoranda en Ciencias Jurídicas, Universidad de La Habana. Jueza Suplente No Permanente del Tribunal Provincial Popular de Granma. ORCID: 0000-0002-1640-8890

✉ kspinosav@udg.co.cu; kenia.espinosav@gmail.com

Abstract: *The control of the sanctioning acts of the Public Administration is an interesting topic which has generated among those who has gone into it studies some different judgement. The cuban contraventional regulations has limitations that currently affect the adequate control of this kind of administrative acts, which has caused a set of inconveniences in the practical order. In matter of Agrarian Law there are different legal dispositions that regulate contraventions, among which the Decree Law 125/1991, the Decree 203/1995 and the Decree Law 232/2003 are analyzed in the present work. In relation to these legal rules, it refers to the possibilities of control of these sanctioning acts, principal limitations and consequences. In the same way, some considerations are established with the purpose of improving its current configuration in which a way to propitiate the adequate control of these acts as well as the protection of the rights and interests of citizens.*

Keywords: *Public Administration, Administrative Act, Jurisdictional Control.*

Resumo: *O controle dos atos sancionatórios da Administração Pública constitui um tema interessante que tem gerado entre aqueles que se aprofundaram au seu estudo diversidade de critérios. Os regulamentos de contravenção cubanos têm limitações que atualmente afetam o controle adequado deste tipo de atos administrativos, o que causou um conjunto de inconveniências na ordem prática. Em matéria de Direito Agrário, existem diferentes disposições legais que regulam as contravenções e infrações administrativas, entre as quais são analisados neste artigo o Decreto-Lei 125/1991, o Decreto 203/1995 e o Decreto-Lei 232/2003 são analisados no presente artigo. Nessa perspectiva são abordadas as possibilidades de controle estabelecidas nas normas legais mencionadas, assim como as principais limitações e as suas consequências na prática. Da mesma forma, algumas considerações são estabelecidas com o objetivo de aperfeiçoar sua configuração atual, de modo que propiciem o controle adequado desses atos, bem como a proteção dos direitos e interesses dos cidadãos.*

Palavras-chave: *administração pública, atos administrativos, controle jurisdiccional.*

Recibido: 20190130

Aceptado: 20190312

Introducción

Dentro del conjunto de órganos u organismos a partir de los cuales se organizan y desarrollan los Estados en la contemporaneidad, la Administración Pública ocupa un lugar significativo. Su existencia posibilita la ejecución de múltiples actividades, dirigidas, en su esencia, a la satisfacción de las necesidades e intereses de los ciudadanos. La prestación de servicios públicos indispensables para el desarrollo de la personalidad humana —salud, educación, transporte, electricidad, telecomunicaciones, acueducto y alcantarillado—; la limitación de los derechos e intereses de los particulares en pos de garantizar el orden en la sociedad y de salvaguardar los intereses públicos; la sanción de los comportamientos tipificados como infracción administrativa que se producen en la cotidianeidad; y la promoción mediante vías diversas de las actividades que llevan a cabo los sujetos privados y que tributan a la satisfacción de intereses generales, figuran entre las principales actividades que dicho ente está llamado a realizar. Lo anterior exige de la Administración Pública el estar dotada de un conjunto de potestades que le permitan el cabal cumplimiento de dichas tareas y su adecuada realización.

En la actualidad, a diferencia de lo que acontece con otros órganos del Estado, la Administración Pública goza de no pocas prerrogativas y en consecuencia ejerce disímiles potestades, las que de uno u otro modo están en estrecha relación con las actividades administrativas que debe desempeñar. La potestad reglada, la reglamentaria, la discrecional, la expropiatoria, la organizatoria, la disciplinaria y la sancionadora, se ubican dentro del conjunto de potestades que esta legítimamente puede ejercitar. Como resultado de su implementación la Administración puede emitir actos administrativos diversos, los que pueden llegar a ser lesivos a los derechos e intereses de los ciudadanos. En dichos casos y en correspondencia con lo que estipulen las normas, los ciudadanos pueden acudir a la vía administrativa o la vía judicial con el propósito de lograr la restitución del interés o derecho que ha sido quebrantado. Sin embargo, la norma no siempre ofrece dicha posibilidad y en muchos casos la resolución de los asuntos no trasciende los límites de la vía administrativa, lo que desencadena en la práctica no pocas inconformidades e inconvenientes.

En materia administrativa sancionadora tal realidad es mucho más palpable. Se advierte un predominio de disposiciones legales que limitan el acceso a la vía judicial en caso de inconformidad con la decisión adoptada por la Administración Pública y en lo referente a las posibilidades de reclamación que ofrecen en la vía administrativa, circunscriben a uno o a lo sumo dos, los recursos que se podrán establecer. De este modo se priva al ciudadano de una valiosa garantía, el acceso a la justicia, en detrimento de sus derechos e intereses.

Tal problemática ha despertado entre quienes de uno u otro modo nos hemos adentrado en el estudio de la normativa contravencional cubana no pocos cuestionamientos y ha prevalecido el criterio de la necesidad de que deban ser controlados en vía judicial los actos sancionadores de la Administración Pública; sobre todo cuando de lo dispuesto por esta, resulte el quebrantamiento de algún trascendental derecho.

El control de los actos sancionadores de la Administración Pública, su concepción en la normativa contravencional cubana vigente

En Cuba numerosas son las disposiciones legales de carácter contravencional a partir de las cuales se legitima la potestad sancionadora⁽¹⁾ de la Administración Pública, las que en su mayoría están en correspondencia con los diferentes sectores en los cuales la Administración desarrolla su actuar, de ahí la pluralidad de las mismas y la diversidad de materias sobre las cuales recaen.

Entre dichas disposiciones jurídicas se encuentran: el Decreto-Ley 99/1987 “De las Contravenciones Personales”; el Decreto-Ley 141/1988, relativo a las “Contravenciones del Orden Interior”; el Decreto 169/1992 regulador de “Contravenciones sobre sanidad vegetal”; el Decreto 179/1993 sobre “Contravenciones relativas a la protección, conservación y uso de los suelos”; el Decreto 180/1993 contentivo de “Contravenciones sobre el patrimonio forestal y la fauna silvestre”; el Decreto 199/1995 regulador de “Contravenciones en el ámbito de la protección y uso racional de los recursos hidráulicos”; el Decreto 203/1995 sobre “Contravenciones del régimen de posesión, propiedad y herencia de la tierra y bienes agropecuarios, y del registro de la tenencia de la tierra”; el Decreto 207/1996 sobre “Infracciones administrativas aduaneras”; el Decreto 211/1996 sobre “Contravenciones de las regulaciones para los servicios de acueducto y alcantarillado”; el Decreto 260/1998 sobre “Contravenciones personales de las regulaciones del servicio eléctrico”; el Decreto-Ley 200/1999 sobre “Contravenciones en materia de medio ambiente”; el Decreto

268/1999 referente a las “Contravenciones de las regulaciones forestales”; el Decreto 267/1999 sobre “Contravenciones en materia de normalización y calidad”; el Decreto 272/2001 sobre Contravenciones en materia de ordenamiento territorial y urbanismo; y el Decreto Ley 357/2018 sobre “Contravenciones personales en el ejercicio del trabajo por cuenta propia”, por solo citar algunos ejemplos.

Unido a esta amplia gama de normas contravencionales, se encuentran vigentes en nuestro país otras disposiciones legales que aunque no se integran dentro de las que actualmente rigen en el ámbito contravencional, legitiman de igual manera el poder sancionador de la Administración Pública. Destacan en este sentido el Decreto-Ley 125/1991 referido al “Régimen de posesión, propiedad y herencia de la tierra y bienes agropecuarios”; el Decreto 308/2012 “Reglamento de la Normas Generales y de los Procedimientos Tributarios” y el Decreto Ley 232/2003 sobre “Confiscación por hechos relacionados con las drogas, actos de corrupción o con otros comportamientos ilícitos”.

En virtud del tema objeto de análisis, especial atención merece dentro del conjunto de disposiciones jurídicas señaladas con anterioridad, el Decreto-Ley 125/1991 referido al “Régimen de posesión, propiedad y herencia de la tierra y bienes agropecuarios”, el Decreto 203/1995 sobre “Contravenciones del régimen de posesión, propiedad y herencia de la tierra y bienes agropecuarios, y del registro de la tenencia de la tierra” y el Decreto Ley 232/2003 sobre “Confiscación por hechos relacionados con las drogas, actos de corrupción o con otros comportamientos ilícitos”, tocantes en su generalidad a la implementación de la potestad sancionadora de la Administración Pública en materia de Derecho Agrario.

En el ejercicio de sus potestades, dentro de las cuales no escapa la sancionadora, la Administración Pública puede emitir disímiles actos administrativos —fundamentalmente resoluciones— en los cuales se hace constar las decisiones por ella adoptadas. De la emisión de dichos actos —y del actuar en general de la Administración— pudiera resultar la vulneración de un derecho o un interés legítimo, razón por la cual se han creado por los Estados mecanismos diversos con el fin de controlarla, lo cual deviene sin lugar a dudas en una garantía para los administrados frente a los grandes privilegios de los cuales goza en la actualidad la Administración Pública.

Estos mecanismos pueden ser de diferente carácter en dependencia del órgano o personas que los realicen y de los aspectos que puedan ser objeto de control⁽²⁾. En este sentido, los controles a ejercer sobre la Administración podrán ser de tipo polí-

tico, popular o ciudadano como también se le conoce, administrativo y judicial, por solo citar algunos ejemplos⁽³⁾.

En relación a los actos administrativos emitidos por la Administración Pública en virtud del ejercicio de su potestad sancionadora, dos son los tipos de controles que esencialmente pueden llevarse a cabo en nuestro país, el control administrativo y el control judicial. Por el primero se ha de entender aquel control que se desarrolla por un órgano administrativo que o bien pertenece a la misma entidad administrativa de aquella que dictó el acto, o no, pero que posee marcadas funciones de fiscalización. Por su parte, se ha de entender por control judicial aquel que desarrollan los órganos judiciales, o sea, los órganos a los cuales se les ha encomendado la función de impartir justicia, de ahí su denominación.

En Cuba, al amparo de lo preceptuado en la Ley de Procedimiento Civil, Administrativo, Laboral y Económico, corresponde al Tribunal Supremo Popular, a los Tribunales Provinciales Populares y a los Tribunales Municipales Populares ejercer dicho control; mientras que la determinación de los órganos que podrán llevar a cabo el control administrativo, dependerá del órgano del cual emane el acto y de lo que previamente en relación a la posibilidad de su control o no, establezca la ley. Consecuentemente con ello, el sistema de recursos que puede interponerse tanto en la vía administrativa como en la judicial, el procedimiento administrativo ante la autoridad administrativa que determine la ley así como el proceso contencioso-administrativo que ha de tener lugar en vía judicial, se erigen en valiosos instrumentos a través de los cuales los ciudadanos pueden accionar contra la Administración y así controlar su actuación.

Cuando se analiza la normativa cubana en materia de contravenciones se aprecia que existe un predominio de disposiciones legales que permiten impugnar en vía administrativa los actos sancionadores emitidos por la Administración Pública pero más allá del referido ámbito, no ofrecen ni la más mínima posibilidad de establecer algún tipo de reclamación; ejemplo de lo anterior lo constituyen: el Decreto 203/1995; el Decreto 260/1998; el Decreto 268/1999 y el Decreto 272/2001.

Junto a estas disposiciones jurídicas se advierte además un número bien reducido de normas que a la vez que posibilitan interponer en vía administrativa determinados recursos contra los actos adoptados por la Administración, una vez agotada la misma, dejan expedita la vía judicial a los efectos de establecer reclamación ante los órganos judiciales correspondientes; destáquese en este sentido el Decreto-Ley

162/1996 y el Decreto 308/2012.

Asimismo, y aunque no resulta algo común en nuestro ordenamiento jurídico, se constatan determinados cuerpos legales que o bien no reconocen la posibilidad de recurrir en vía administrativa el acto administrativo sancionador y remiten directamente la resolución del asunto a la vía judicial, como en el caso del Decreto-Ley 357/2018 en lo que respecta exclusivamente a la resolución en la que se dispone la aplicación de la sanción de confiscación; o que impiden impugnar el referido acto, tanto en la vía administrativa como en la vía judicial, dejando a sus destinatarios en un total estado de indefensión, como sucede con el Decreto-Ley 232/2003.

Lo anterior pone al descubierto una de las problemáticas que actualmente nos afecta en materia de sanciones e infracciones administrativas y que en mayor o menor medida incide sobre determinados derechos e intereses de los ciudadanos, la de la falta de control a que pueden estar sujetos los actos administrativos resultantes del ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración Pública.

Al análisis de cómo se manifiesta esta problemática en determinadas normas que regulan contravenciones e infracciones administrativas en el ámbito del Derecho Agrario, dedicaremos las líneas subsiguientes.

Los actos administrativos sancionadores en materia agraria, perspectivas y realidades en cuanto a su control conforme a lo dispuesto en la legislación vigente.

El Decreto-Ley 125/1991, sobre Régimen de Posesión, Propiedad y Herencia de la Tierra y Bienes Agropecuarios

El Decreto Ley 125, promulgado en fecha 30 de enero de 1991, constituye una disposición jurídica que en su esencia, se dirige a regular la transmisión de la tierra propiedad del Estado, la tierra de los agricultores pequeños y la de las cooperativas. En correspondencia con ello, establece los motivos por los cuales podrá llevarse a cabo dicha transmisión, los entes a favor de los cuales se realizará la misma y los órganos administrativos facultados para su realización. De igual modo regula la transmisión de la tierra y bienes agropecuarios de los agricultores pequeños o su precio, en caso de su fallecimiento; así como la transmisión de bienes de cooperativistas fallecidos que hayan estado vinculados con el trabajo de una cooperativa.

Este cuerpo legal dispone además en el artículo 8⁽⁴⁾, el fin hacia el cual los agricultores pequeños están obligados a explotar la tierra de su propiedad o en usufructo; y correlativamente con ello estipula en el artículo 9⁽⁵⁾, un total de seis infracciones administrativas, las que como establece dicho precepto legal, se considerarán infracción de la obligación a que se refiere el artículo 8.

Para el caso en que se produzca la comisión de alguna de las infracciones previstas en el artículo 9, la norma no prevé sanción administrativa alguna, en su lugar, de manera muy peculiar, remite directamente la resolución del asunto a la vía judicial mediante proceso de expropiación forzosa, tal como se dispone en los artículos 10 y 11⁽⁶⁾ del Decreto Ley 125, siempre y cuando las infracciones cometidas sean consideradas de carácter grave o se realicen de forma reiterada.

Llama la atención en este sentido de que al remitirse la resolución del asunto a la vía judicial, queda eliminada la posibilidad de accionar contra la Administración Pública en vía administrativa, incluso a los efectos de impugnar las razones de utilidad pública e interés social que necesariamente deben justificar la expropiación forzosa y que han de ser alegadas y fundamentadas por la Administración Pública mediante resolución, como lo establece en su primer párrafo el artículo 10.

Por otro lado, en lo que respecta a la posibilidad de reclamar en vía judicial la decisión administrativa adoptada, ello tampoco es posible, así se advierte a partir de lo regulado en el párrafo tercero del artículo 10 cuando refiere: “La utilidad y necesidad de la expropiación forzosa no podrá ser impugnada por la parte demandada”. No obstante, el artículo 41 del Decreto Ley 125 es mucho más explícito en este sentido:

Contra lo resuelto por el Ministerio de la Agricultura no cabrá recurso ni procedimiento alguno en la vía judicial, donde sólo serán admisibles las reclamaciones relativas a inconformidad con el precio de lo pagado por quien se considere perjudicado con las medidas a que se refieren los artículos 10 y 11.

De este modo, el Decreto-Ley 125 del año 1991 deja a la persona destinataria del acto administrativo en un total estado de indefensión y desprotección jurídica. Desde el punto de vista administrativo nada puede hacer pues la norma no prevé la posibilidad de reclamar en vía administrativa la decisión adoptada por la Administración Pública y desde el punto de vista judicial —única vía establecida para la solución del caso— quedan bien limitadas las posibilidades de reclamación, hasta el punto de que pudieran llegar a ser lesivas a sus derechos e intereses.

La Ley de Procedimiento Civil, Administrativo, Laboral y Económico cubana vigente, a partir del artículo 425 y hasta el artículo 436 regula el Proceso de Expropiación Forzosa; y en el artículo 430 dispone:

Si los bienes objeto de la expropiación hubieran de destinarse a la ejecución de planes de obras públicas, de construcción de viviendas o para el desarrollo económico, educacional y cultural del país, o que interese a la defensa o seguridad del Estado, o a cualquier otro fin social, la oposición como cuestión de fondo, solo podrá basarse en ser el precio ofrecido inferior al valor real de los bienes o no ser equitativa la compensación ofrecida en relación a la utilidad que reporten al expropiado.

Lo expuesto con anterioridad permite corroborar lo señalado en el artículo 41 del Decreto Ley 125, solo el precio o compensación ofrecida como resultado de la expropiación podrá ser objeto de impugnación en vía judicial; fuera de ello, ni la utilidad ni la necesidad de la expropiación podrá ser impugnada por la parte demandada en esta vía, a menos que lo bienes objeto de la expropiación se destinasen a un fin diferente a los señalados en dicho precepto, caso en el que si procederá impugnarse lo referente a las mismas, tal como se expone en el artículo 432 de esta Ley de Procedimiento⁽⁷⁾.

En el ámbito judicial a diferencia de lo que acontece en el administrativo en materia de expropiaciones, no son nulas las posibilidades de reclamación que se reconocen y de las cuales podrán hacer uso los ciudadanos en caso de inconformidad con la decisión adoptada por el órgano judicial competente; no obstante, no son cuantiosas y las que en la actualidad reconoce la norma se encuentran limitadas. Por un lado la norma determina sobre que cuestiones podrá recaer la reclamación⁽⁸⁾ y las circunstancias bajo cuales podrán llevarse a cabo; y por otro, teniendo en cuenta que el proceso de expropiación forzosa tiene lugar ante Tribunal Provincial Popular, el único medio de impugnación al que podrá acudir el ciudadano contra la sentencia que recaiga en el proceso, es el recurso de casación⁽⁹⁾. Con ello queda menoscabada la posibilidad de obtener una adecuada tutela judicial; solo un recurso podrá interponerse contra la resolución judicial que decida el caso y como razones solo podrán alegarse las consignadas en el artículo 430 y en el 432 cuando así proceda.

En aras de contrarrestar el estado de indefensión en que se sitúan nuestros ciudadanos en virtud de lo regulado en los artículos 10 y 11 del referido Decreto-Ley 125, se han de establecer en dicho cuerpo legal determinados recursos que permitan

a estos impugnar en vía administrativa la decisión adoptada por la Administración.

Conforme a lo que establece la Resolución 170/2017 sobre “Reglamento de Procedimientos Administrativos Agrarios”, la expropiación forzosa de tierras y bienes agropecuarios se dispone en nuestro país mediante procedimiento administrativo, por consiguiente, el establecimiento de las causas que justifican su realización, la determinación de los bienes a expropiar y la motivación del acto administrativo en el que se declara la utilidad pública de estos y que su vez legitima la expropiación, corre a cargo de los órganos y autoridades administrativa que dicha Resolución señala. En consecuencia, es ante dichos entes que se han de establecer los recursos correspondientes cuya regulación se propone en el párrafo que antecede.

De igual modo, debiera preverse la posibilidad de instar a la vía judicial en los casos en que una vez agotada la vía administrativa persista la inconformidad con lo dispuesto por la Administración Pública en el acto administrativo correspondiente. Ello permitiría al ciudadano, no solo ampliar el ámbito de garantías de las que puede hacer uso frente a los amplios poderes de que goza la Administración, sino el acceder para la resolución del conflicto a una vía mucho más idónea y garante.

En lo relativo a las diferentes cuestiones que se regulan en la Ley de Procedimiento Civil, Administrativo, Laboral y Económico sobre el proceso de expropiación forzosa, algunas de estas ameritan ser modificadas. No solo el reducido valor del precio o compensación ofrecidos debe figurar como razón a impugnar en dicho proceso, como se establece en el artículo 430 de la referida Ley. Las razones de utilidad pública y necesidad que se aleguen por Administración Pública a los efectos de llevar a cabo la expropiación, también deben incluirse dentro de los aspectos que pueden ser objeto de impugnación en esta vía.

Tanto una como la otra se erigen en la razón base que justifica la expropiación de determinados bienes, sin la cual no ha de tener lugar la misma⁽¹⁰⁾; por ende, por encima de cualquier otro que pudiera objetarse, deben figurar estos entre los aspectos a impugnar en el proceso de expropiación forzosa que regula nuestra Ley de Procedimiento Civil, Administrativo, Laboral y Económico, como regla y no como excepción, tal como se ha hecho entrever a partir de lo preceptuado en el artículo 432.

Conjuntamente con lo anterior, debe tenerse en cuenta que la expropiación forzosa constituye un recurso muy lesivo al patrimonio personal, por ello, los procedimientos que se conciban para su realización, deben estar permeados de todas las

garantías legales que se requieran y que permitan al ciudadano salvaguardar sus derechos e intereses; máxime cuando estos pueden verse arrebatados a pesar de existir una causa legítima que lo ampare.

El Decreto 203/1995, sobre Contravenciones del Régimen de Posesión, Propiedad y Herencia de la Tierra y Bienes Agropecuarios, y del Registro de la Tenencia de la Tierra

Con posterioridad a la entrada en vigor del Decreto Ley 125/1991, en fecha 21 de noviembre de 1995, se promulga en nuestro país el Decreto 203, cuerpo legal que hasta hoy regula las Contravenciones del Régimen de Posesión, Propiedad y Herencia de la Tierra y Bienes Agropecuarios y del Registro de la Tenencia de la Tierra.

Estructurado en dos Capítulos y dos Disposiciones Finales, en este se establecen en el Capítulo 1, artículo 1, las Contravenciones del Régimen de Posesión, Propiedad y Herencia de la Tierra y Bienes Agropecuarios así como las sanciones administrativas o medidas que correspondan imponer en cada caso. En este sentido dispone:

Contravendrá la legislación sobre el Régimen de Posesión, Propiedad y Herencia de la Tierra y se le impondrá la multa y demás medidas que en cada caso se establece, el que:

a) ocupe sin autorización debida, tierras de propiedad estatal, cooperativa o privada, \$1000.00 pesos, la devolución inmediata de la tierra, y el decomiso de los bienes que a la misma haya incorporado;

b) autorice sin estar facultado para ello, o estando facultado, permita, debiéndolo impedir, la ocupación de tierras de propiedad estatal, cooperativa o privada, así como las que en usufructo posean personas naturales y jurídicas, \$500.00 pesos;

c) adquiera o entre en posesión, mediante compra u otra forma de transmisión, tierras de propiedad estatal, cooperativa o privada, sin la debida autorización, \$500.00 y la obligación de devolverla en un término no superior a 10 días;

d) parcele o entregue tierras para urbanización u otros usos no agropecuarios sin la correspondiente autorización, \$1000.00 y la obligación de subsanar la infracción en el término concedido;

e) tenga deficientemente aprovechadas o abandonadas en forma negligente, tierras de propiedad o en usufructo, sin causa plenamente justificada, \$1000.00 pesos y la obligación de ponerlas en explotación en el término concedido para ello;

f) no utilice las tierras en la línea fundamental de producción que le ha sido aprobada, \$1.000,00 y la obligación de subsanar la infracción en el término concedido para ello;

g) establezca relaciones de aparcería, arrendamiento u otras no autorizadas \$10.00.00 y la obligación de subsanar la infracción en el término concedido para ello;

h) contando con los productos cuya venta está prohibida en el Mercado Agropecuario, no entregue a la entidad estatal comercializadora las cantidades pactadas en los contratos, se le impondrá una multa equivalente a diez veces el valor de las cantidades no entregadas, y la obligación de entregarla en el próximo plazo de entrega pactado;

i) no cumpla, contando con los recursos para ello, el programa de reforestación aprobado por la Empresa o entidad estatal correspondiente \$500.00 pesos, y la obligación de cumplir lo aprobado.

El artículo 2 por su parte, regula las Contravenciones del Registro de la Tenencia de la Tierra, respecto a las cuales también establece las sanciones y medidas correspondientes, las que han sido estipuladas como a continuación se relacionan:

Contravendrá el régimen de funcionamiento del Registro de la Tenencia de la Tierra y se le impondrá una multa y demás medidas que en cada caso se señala el que:

a) no presente dentro del término de 72 horas, al serle exigidos por la autoridad correspondiente, los documentos que acrediten la posesión legal de la tierra, \$50.00 pesos, y la obligación de presentarlo en el nuevo término que se le conceda;

b) no concurra en los términos establecidos a las oficinas encargadas del Registro de la Tenencia de la tierra, a fin de darse alta, baja o actualizar su situa-

ción como tenedor de la tierra, \$50.00 pesos y la obligación de actualizarla en los nuevos términos que se le concedan;

c) suministre datos erróneos a las oficinas encargadas del Registro de la Tenencia de la tierra, \$100.00 pesos y la obligación de suministrar la información verídica.

Como resultado de la comisión de algunas de las infracciones administrativas previstas en los párrafos que anteceden, quienes resulten destinatarios de los actos sancionadores en los que se disponga la aplicación de algunas de las sanciones y medidas señaladas, podrán establecer, en virtud de lo preceptuado en el artículo 5 del Decreto 203, recurso de apelación, único recurso que esta disposición jurídica reconoce a los efectos de impugnar la decisión administrativa adoptada a través de dichos actos.

De lo expuesto con anterioridad se advierte, que las posibilidades de impugnar los actos administrativos sancionadores se encuentran muy limitadas. La norma circunscribe a uno los posibles recursos a establecer, el recurso de apelación, y restringe a una, la vía en la cual este podrá ser interpuesto, la administrativa; no reconociéndose fuera de estos, otro recurso o procedimiento, ni siquiera en el supuesto de que se produzca una grave afectación a algunos de los derechos e intereses reconocidos a favor de los ciudadanos como resultado de la sanción impuesta.

Si bien las contravenciones reguladas en los artículos 1 y 2 del Decreto 203 no son de gran lesividad para la sociedad y las sanciones previstas para estas en su mayoría, tampoco resultan ser gravosas, ello no significa que su imposición no pueda traer consigo considerables afectaciones, sobre todo en el orden patrimonial y financiero, como las que pudieran derivar de la aplicación del artículo 1 incisos a) y h). Por ende, no debiera limitarse a uno los posibles recursos a establecer, ni restringir a la vía administrativa la solución de estos asuntos.

Como sucede con otras disposiciones legales que regulan contravenciones e infracciones administrativas, no todas las sanciones previstas en el Decreto 203 poseen igual carácter, ni repercuten de igual manera en unas u otras personas, por tanto, las reclamaciones que deriven de su imposición, no en todos los casos han de dirimirse siguiendo un mismo cauce. Ello exige se reconozcan en la norma recursos, vías y procedimientos de diferente tipo que permitan la solución más adecuada de los disímiles conflictos a que pudiera dar lugar la aplicación de algunas de las

sanciones administrativas establecidas en dicho Decreto, lo que a su vez contribuiría a ampliar los mecanismos de control que pueden ejercerse sobre el actuar de la Administración.

Otra de las cuestiones que llama la atención dentro del contenido del artículo 5 del Decreto objeto de análisis, es el hecho de que aun cuando se hace alusión al medio de impugnación que podrá establecerse contra el acto administrativo por medio del cual se impongan las medidas correspondientes y a las autoridades facultadas para conocerlo y resolverlo, no se precisa el término dentro del cual la Administración Pública deberá dar respuesta al recurso interpuesto. De manera similar así sucede con los artículos 3 y 4⁽¹¹⁾. En estos preceptos legales se estipulan las autoridades facultadas para conocer las contravenciones definidas en los artículos 1 y 2 del Decreto 203, sin embargo nada refieren en relación al plazo con el que cuentan para emitir el acto administrativo en el que se disponga la respectiva sanción administrativa, como tampoco hacen mención al término en el que los destinatarios del referido acto podrán interponer el recurso de apelación que la norma señala. Lo anterior podría dar lugar en el orden práctico a dilaciones innecesarias y excesivas o a la no obtención de una respuesta veraz por parte del órgano administrativo actuante en detrimento del control efectivo de sus actos. Por ello, en aras de evitar tales inconvenientes y de propiciar una actuación administrativa legal, ajustada en tiempo e incluso de favorecer la seguridad jurídica de nuestros ciudadanos, se hace necesaria la inclusión en estos preceptos legales u otros que se destinen al efecto, de los plazos conforme a los cuales la Administración Pública quede obligada a imponer la sanción administrativa que en su caso proceda y a responder los recursos que sean interpuestos como resultado de su imposición; así como aquellos otros conforme a los cuales los destinatarios del acto administrativo sancionador puedan interponer los recursos previstos en la norma.

El Decreto-Ley 232/2003, sobre Confiscación por hechos relacionados con las drogas, actos de corrupción o con otros comportamientos ilícitos

El Decreto-Ley 232, de fecha 21 de enero de 2003, constituye otra de las disposiciones jurídicas que amerita ser objeto de análisis en virtud del tema propuesto.

Estructurado en dos capítulos y cinco disposiciones finales, este cuerpo legal regula dos cuestiones fundamentales: la confiscación de viviendas y locales, a lo cual se destina el capítulo I y la confiscación de tierras y bienes agropecuarios, par-

ticular que se estipula entre los artículos 7.1 y 11 del capítulo II y en cual centraremos nuestro análisis en las líneas subsiguientes.

Según lo preceptuado en el artículo 7.1, dos son los hechos que pueden conducir a la imposición de la sanción administrativa de confiscación de tierras y bienes agropecuarios: el cultivo de la planta “Cannabis Indica” o el ocultar, transportar o traficar drogas, estupefacientes, sustancias sicotrópicas u otras que provoquen efectos similares⁽¹²⁾; sanción que podrá recaer sobre las personas que figuren como propietarios de estos bienes. Sin embargo, su imposición no se limita a estas personas.

De conformidad con lo regulado en el artículo 7.1.2, la sanción de confiscación de bienes agropecuarios podrá imponerse también a quienes hayan sido declarados usufructuarios de tierras, contra los cuales se dispondrá además la pérdida de los derechos sobre estas. El artículo 7.1.2 es claro en este sentido: “Cuando los hechos señalados en el apartado anterior se cometan por usufructuarios de tierras, se dispondrá tanto la pérdida del derecho sobre aquellas, como la confiscación de los bienes agropecuarios”.

El Delegado Territorial del Ministerio de la Agricultura constituye el ente facultado para imponer la sanción de confiscación y la de pérdida del derecho a la posesión de las tierras, y la resolución deviene en el instrumento jurídico por medio del cual se dispondrán las mismas, tal como se prevé en el artículo 10.1 del Decreto Ley 232⁽¹³⁾.

En relación a los posibles medios de impugnación que podrán establecerse contra la resolución que disponga la sanción de confiscación de la tierra y bienes agropecuarios, o en su caso, la de pérdida de posesión de aquella, la norma no prevé recurso administrativo alguno como tampoco deja sentada la posibilidad de acceder a una vía diferente a la administrativa con la finalidad de establecer algún tipo de reclamación. En su lugar, quienes figuren como destinatarios de la resolución administrativa solo podrán establecer procedimiento de revisión ante el Ministro de la Agricultura, como se dispone en el artículo 10.1.2⁽¹⁴⁾; y contra la resolución administrativa que derive del proceso de revisión, tampoco podrá establecerse reclamación alguna, cuestión a la que hace mención expresa el artículo 10.1.4 del referido Decreto Ley⁽¹⁵⁾, quedando vedada así toda posibilidad de control de los actos sancionadores de la Administración Pública.

Contrario a lo que pudiera pensarse, no son bienes de reducido significado y valor los que pueden ponerse en juego con la imposición de la sanción administrativa de confiscación. Su aplicación puede traer aparejado la privación de bienes esenciales para la vida y el sostenimiento económico del propietario o usufructuario y su familia, con consecuencias nefastas en el orden económico y familiar, toda vez que no se limita a aquellos bienes que son necesarios para la producción agrícola o pecuaria, tales como la tierra, los animales, las instalaciones, las plantaciones, los instrumentos o equipos de trabajo sino que trasciende a otros como las viviendas, las liquidaciones y amortizaciones, por ser considerados al igual que los anteriores, bienes agropecuarios, tal como se dispone en el artículo 11 del Decreto-Ley 232⁽¹⁶⁾. No debiera por tanto, privarse al ciudadano del empleo de medios de impugnación que le permitan accionar contra la Administración en caso de inconformidad con la decisión adoptada, mucho menos si de esta resulta la afectación de algunos de sus derechos e intereses. Lejos de impedir a estos la impugnación de los actos administrativos que se dicten en virtud de la aplicación de los artículos 7.1 y 7.1.2, la norma ha de reconocer vías, recursos y procedimientos que hagan posible establecer las reclamaciones que en cada caso consideren pertinentes.

Por otro lado, si bien la norma limita la aplicación de esta sanción a quienes figuren como propietarios de tierras y bienes agropecuarios o usufructuarios de tierras, no solo la comisión por estos de las conductas previstas en el artículo 7.1 incisos a) y b) dará lugar a su imposición. La sanción de confiscación de tierras y bienes agropecuarios también será aplicable a los propietarios o usufructuarios, cuando la ejecución de dichas conductas se produzca por otras personas que no sean titulares de los referidos bienes; motivo de más para que no queden exentos de control los actos sancionadores emitidos por la Administración. No obstante, la norma establece que para que así se proceda, se ha de evidenciar que los actos realizados son del conocimiento de los referidos propietarios o usufructuarios de las tierras⁽¹⁷⁾.

Ante el amplio alcance que posee esta sanción administrativa y ante las consecuencias socio-jurídicas que pudieran derivar de su aplicación, resulta inadmisibles el hecho de el Decreto-Ley 232 no prevea una escala de recursos administrativos que posibilite a los destinatarios de los actos sancionadores de la Administración Pública impugnar la decisión por esta adoptada, como también lo es el que no se advierta ni el más mínimo pronunciamiento en relación a la posibilidad de acceder a la vía judicial una vez agotada la vía administrativa o en su defecto.

Dentro del conjunto de sanciones administrativas que pueden imponerse al amparo de lo regulado en la legislación cubana vigente, la confiscación constituye sin lugar a dudas una de las más lesivas. Su aplicación entraña para el sujeto infractor la pérdida definitiva de bienes de su titularidad, sean estos muebles o inmuebles, de reducido significado y valor o no, se hayan adquirido con anterioridad o posterioridad a la comisión de la infracción administrativa detectada, sean del disfrute exclusivo de su propietario o también de quienes con él conviven o se encuentran bajo su cuidado y abrigo; y consecuentemente con ello, la privación de uno de los más trascendentales derechos reconocidos a favor del ciudadano, el derecho a la propiedad⁽¹⁸⁾. No obstante, en el supuesto de que el sujeto infractor figure como usufructuario y no como propietario de determinados bienes, la aplicación de la referida sanción traerá consigo, además de la confiscación de los bienes que en su caso procedan, la pérdida del respectivo derecho de usufructo.

Lo anterior hace de la presente una sanción en extremo perjudicial, por las graves afectaciones que puede ocasionar sobre la propiedad y la estabilidad económica y familiar de quienes resulten sancionados, así como sobre determinados derechos reconocidos legalmente a los ciudadanos. De este modo, independientemente de que en el Decreto-Ley 232 se establezcan mecanismos que permitan reclamar en vía administrativa la decisión adoptada por la Administración, se ha reconocido además la posibilidad de impugnar en la vía judicial los actos administrativos que por esta se dicten; sobre todo si de estos resulta el quebrantamiento de algún trascendental derecho.

Tal como se declara en el artículo 8 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y cito: “Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo, ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley”⁽¹⁹⁾; por tanto, no reconocer a los ciudadanos el derecho de acudir a la vía judicial a los efectos de establecer reclamación contra actos emitidos por la Administración que sean lesivos a sus derechos, equivale a privarlo del ejercicio de este significativo derecho humano.

Lamentablemente, si algo distingue a casi la totalidad de nuestras normas contravencionales y a algunas disposiciones legales que sin tener tal carácter regulan infracciones y sanciones administrativas, dentro de las que se encuentra el Decreto Ley 232/2003, es que impiden el acceso a la justicia y con ello la obtención de un tutela judicial efectiva. De manera recurrente aluden a la frase: “Contra lo resuelto no cabe ulterior recurso ni en lo administrativo ni en lo judicial”, o a otras similares

como: “Contra lo resuelto no cabe ningún recurso ni procedimiento en la vía administrativa ni judicial”, “Contra la resolución que dicte (...) resolviendo la revisión, no procederá reclamación alguna en lo administrativo ni en lo judicial”; expresiones que de forma clara y concisa, dejan sentada la imposibilidad de establecer reclamación contra los actos sancionadores que fuesen emitidos por la Administración, más allá de los límites de la vía administrativa. A tenor de lo dispuesto en estas normas, las posibilidades de reclamar las decisiones adoptadas por la autoridad administrativa actuante se restringe al ámbito administrativo dejando fuera de todo alcance la vía jurisdiccional.

Nuestra Ley de Procedimiento Civil, Administrativo, Laboral y Económico vigente por su parte, hace alusión en su artículo 670.1 y .2 a los actos que podrán ser impugnables en la jurisdicción contenciosa administrativa y en este sentido señala:

El proceso administrativo podrá promoverse únicamente:

1. contra las disposiciones de carácter general no excluidas expresamente conforme al artículo 657⁽²⁰⁾, cuando proceda;
2. contra las resoluciones que no sean susceptibles de ulterior recurso en la vía administrativa, ya sean definitivas o de trámite, si estas deciden directa o indirectamente el fondo del asunto de tal modo que pongan término a dicha vía o hagan imposible su continuación; dentro de la cuales bien podrían tener cabida los actos administrativos sancionadores.

Sin embargo, dadas las limitantes que esta Ley establece y aquellas otras consignadas en un número considerable de disposiciones legales contravencionales, son pocos los asuntos que en la actualidad se ventilan en la vía judicial tocantes a esta materia. Los actos administrativos impugnables en la referida vía, se reducen a aquellos que derivan de la aplicación del Decreto 207/1996 sobre “Infracciones administrativas aduaneras”, del Decreto 308/2012 Reglamento de la Normas Generales y de los Procedimientos Tributarios y del Decreto Ley 357/2018 sobre “Contravenciones personales en el ejercicio del trabajo por cuenta propia” en lo que respecta exclusivamente a la sanción de confiscación, quedando exentos de control judicial los actos administrativos que resulten de la aplicación de disposiciones jurídicas no comprendidas dentro de las anteriores, independientemente de que de lo dispuesto en estos se vulneren derechos legalmente establecidos o sean resultado de la adopción de decisiones arbitrarias o injustas. Como consecuencia se ha dejado al ciudadano en un estado de indefensión, en detrimento de sus derechos, sus garantías y su seguridad jurídica.

Ante esta realidad, urge reconsiderar la actual redacción de nuestras normas contravencionales así como de aquellas otras disposiciones legales que regulan infracciones y sanciones administrativas y que como las anteriores obstruyen el acceso a la vía judicial. La vía administrativa no debe figurar como la única a la que pueden acudir los ciudadanos a los efectos de establecer reclamación contra actos sancionadores provenientes de la Administración y estos no han de ser sometidos al exclusivo control de órganos administrativos. De lo dispuesto en ellos pueden derivar afectaciones a derechos reconocidos en la Constitución y en las leyes, en cuyos casos se impone la necesidad de instar ante órganos y mediante procedimientos de naturaleza diferente que permitan la salvaguarda de dichos derechos y la restitución de los que de algún modo sean quebrantados.

De conformidad con lo preceptuado en el artículo 4, inciso c) de la Ley 82 “De los Tribunales Populares”, es a los órganos judiciales a los que corresponde la tarea de amparar los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, de ahí que figure esta entre los objetivos que rigen la actividad de los respectivos órganos. Tomando en consideración lo anterior y teniendo en cuenta que no son pocos los actos sancionadores que se emiten por la Administración y que laceran derechos reconocidos legítimamente⁽²¹⁾, debe darse mayor cabida al control judicial de estos actos; y si de afectaciones a derechos fundamentales se trata, la vía judicial ha de erigirse en la vía de reclamación por excelencia.

Frente a las insuficiencias que exhiben las normas administrativas contravencionales en lo que a control judicial de los actos sancionadores respecta, entre las que se sitúan aquellas que rigen en el ámbito de la materia agraria, la Ley de Procedimiento Civil, Administrativo, Laboral y Económico cubana vigente ofrece en el artículo 656 una salida. De acuerdo a lo dispuesto en el apartado 1 de este precepto legal, la jurisdicción administrativa conocerá de todas las pretensiones que se deduzcan contra resoluciones que emanen de la Administración y que, en uno u otro caso, vulneren derechos legalmente establecidos a favor del reclamante⁽²²⁾, de lo que se infiere podrán ser objeto de impugnación en esta vía los actos administrativo sancionadores a través de los cuales se quebranten derechos reconocidos en ley. Sin embargo, su aplicación en el orden práctico es muy limitada y son pocos los asuntos de este carácter que llegan a ventilarse en esta jurisdicción, en lo que ha influido sobremanera lo regulado en el artículo 670.2 de la referida Ley de Procedimiento.

Dada las consecuencias a que puede dar lugar la falta de control judicial de los actos sancionadores de la Administración Pública y dada las garantías que ofrece la

vía judicial en comparación con la administrativa, deben aprovecharse en mayor medida las posibilidades de reclamación que esta normativa ofrece y en la medida de lo posible han de ampliarse las que hasta hoy se reconocen en dicha Ley, de manera tal que permitan al ciudadano la defensa efectiva de sus derechos y sus intereses.

Conclusiones

El acto administrativo constituye un valioso instrumento que permite a la Administración Pública dar a conocer las decisiones que por ella han sido adoptadas. Disímiles son los mecanismos que pueden establecerse en aras de su control y diferentes son los ámbitos en los cuales puede llevarse a cabo el mismo.

Uno de los problemas que giran en torno a los actos que derivan del ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración Pública, fundamentalmente de aquellos que se emiten en el ámbito de la materia agraria, es la de sus limitadas posibilidades de control en la vía administrativa y la de su nula manifestación en la vía judicial. Como consecuencia, no solo se han venido a ponderar los privilegios de los cuales goza la Administración frente a las garantías de los ciudadanos, rompiendo así todo posible equilibrio entre estos; sino que se han lacerado derechos de rango constitucional y de alcance universal.

Dado que algunas disposiciones legales que regulan infracciones y sanciones administrativas en el ámbito del Derecho Agrario solo reconocen como vía de impugnación de los actos sancionadores a la administrativa, los recursos administrativos constituyen el mecanismo por excelencia al cual acuden nuestros ciudadanos a los efectos de accionar contra la Administración; sin embargo, en lo que a defensa de intereses y derechos respecta no han demostrado ser esta ni la vía más idónea, ni la más garante. De este modo, con independencia de la importancia y de las ventajas que puede ofrecer el control administrativo de los actos sancionadores de la Administración Pública, no debe figurar cómo el único a establecer. Además de este se ha abierto paso a otras formas de control, como el control judicial, que de igual forma permitan al ciudadano impugnar los actos sancionadores emitidos por el referido ente y que a su vez propicie la salvaguarda de sus derechos e intereses legítimos.

El control judicial de los actos sancionadores de la Administración Pública se erige en una trascendental garantía para la protección de los derechos ciudadanos —así ha sido ratificado por constitucionalistas y administrativistas nacionales y foráneos—. Permite a estos acudir al órgano judicial competente y obtener del mis-

mo una decisión fundada en derecho sobre las pretensiones formuladas por las partes, motivada y basada en razonamientos jurídicos; el acceso a un proceso público con todas las garantías y el derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales en los términos legales establecidos para ello, incluyendo aquellas que condenan a la Administración a dar, hacer o no hacer algo. Y es que los órganos judiciales tiene la peculiaridad de ser órganos imparciales, independientes, dotados de una fuerza vinculante que resulta necesaria para lograr el cabal cumplimiento de lo dispuesto en sus resoluciones por los organismos estatales, por las entidades económicas y sociales y por los ciudadanos —como bien lo establece el artículo 123 de la Constitución cubana—; de ahí que sea la vía judicial la idónea para obtener la protección o reparación en su caso, de los derechos de quienes en algún momento o de alguna forma los han visto vulnerados o amenazados.

Las decisiones adoptadas en su actuar por la Administración Pública no deben quedar bajo ningún concepto exentas de control, mucho menos han de quedar al margen del control judicial, sobre todo cuando se ponen en juego los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Referencias

- Cano Campos, T. (1995). Derecho Administrativo Sancionador. *Revista Española de Derecho Constitucional*, (43), pp. 339-348.
- Coscolluela Montaner, L. y López Benítez, M. (2011). *Derecho Público Económico* (4^o ed.). Madrid: Iustel.
- Gamero Casado, E. y Fernández Ramos, S. (2016). *Manual Básico de Derecho Administrativo* (13 ed.). Madrid: Tecnos.
- García Pullés, F. (2015). *Lecciones de Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Abeledo Perrot.
- Gargerí Llobregat, J. (1989). *La aplicación de los derechos y garantías constitucionales a la potestad y al procedimiento administrativo sancionador*. Madrid: Trivium.
- Parejo Alfonso, L. (2012). *Lecciones de Derecho Administrativo* (5^o ed.). Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Sánchez Morón, M. (2015). *Derecho Administrativo. Parte Gral.* (11^o ed.). Madrid: Tecnos.
- Santamaría Pastor, J. A. (2016). *Principios de Derecho Administrativo General*, Vol. 2 (4^o ed.). Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces.

Normas

- Cuba. Constitución de la República de Cuba. Gaceta Oficial de la República de Cuba n.º 3, Edición Extraordinaria, 31 de enero de 2003.
- Cuba. Decreto n.º 203, Contravenciones del Régimen de Posesión, Propiedad y Herencia de la Tierra y Bienes Agropecuarios, y del Registro de la Tenencia de la Tierra. Gaceta Oficial de la República de Cuba N° 29, Edición Ordinaria, 27 de noviembre de 1995.

Cuba. Decreto Ley n.º 125, Régimen de Posesión, Propiedad y Herencia de la Tierra y Bienes Agropecuarios. Gaceta Oficial de la República de Cuba N° 1, Edición Extraordinaria, 30 de enero de 1991.

Cuba. Decreto-Ley n.º 232, Gaceta Oficial de la República de Cuba n.º 1, Edición Extraordinaria, 21 de enero de 2003.

Cuba. Ley n.º 7, Ley de Procedimiento Civil, Administrativo y Laboral. Gaceta Oficial de la República de Cuba n.º 34, Edición Ordinaria, 20 de agosto de 1977.

Cuba. Ley n.º 82, de los Tribunales Populares. Gaceta Oficial de la República de Cuba N° 8, Edición Extraordinaria, 14 de julio de 1997.

Francia. Declaración Universal de los Derechos Humanos, 10 de diciembre de 1948.

Francia. Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano, 26 de agosto de 1789.

Francia. Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano, 23 de junio de 1793.

Notas

¹ Refiriéndose a esta institución jurídica Tomás Cano señala: En ejercicio de esta potestad la Administración Pública puede imponer sanciones a los particulares por las transgresiones del ordenamiento jurídico previamente tipificadas como infracción administrativa por una norma. Cano Campos, T. “Derecho Administrativo Sancionador”, en Revista Española de Derecho Constitucional, n.º 43, enero-abril, 1995, p. 339. Por su parte Cosculluela Montaner y López Benítez en relación a esta establecen: “Es la potestad atribuida a la Administración Pública por la que se castiga con una sanción la comisión de infracciones administrativas, siendo éstas las conductas tipificadas como prohibidas por las leyes y reglamentos administrativos”. Cosculluela Montaner, L. y López Benítez, M. Derecho Público Económico, Madrid, Iustel, 2011, p. 223. Por otro lado Gargerí Llobregat la concibe como “(...) facultad pública de fiscalización de ciertos comportamientos de los administrados y facultad, aparejada a la anterior, de imponer medidas restrictivas de derechos ante la inobservancia de las reglas que proscriben aquéllos (...)”. Gargerí Llobregat, J. La aplicación de los derechos y garantías constitucionales a la potestad y al procedimiento administrativo sancionador, Madrid,

Trivium, 1989, p. 51. Desde una perspectiva más actual al referirse a esta institución García Pullés sostiene: “La potestad sancionatoria administrativa consiste en la atribución otorgada a la Administración Pública, derivada directamente de la ley formal, de concretar o perfeccionar la creación de infracciones y sanciones e imponerlas a las personas físicas o jurídicas que están sometidas a ella, de una u otra manera”. García Pullés, F. Lecciones de Derecho Administrativo, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2015, p. 396. A este planteamiento se añade el establecido por Gamero Casado y Fernández Ramos, quienes refieren: “(...) la potestad sancionadora debe considerarse como una función instrumental cuyo objeto es proteger los bienes e intereses definidos por el ordenamiento en cada materia o sector –industria, comercio, turismo...- (...)”. , Gamero Casado, E. y Fernández Ramos, S. Manual Básico de Derecho Administrativo, Madrid, Tecnos, 2016, p. 892.

² Con carácter general, el control es una función que aparece revestida de las siguientes notas características: 1) es una actividad de confrontación o comprobación, con emisión de un juicio con arreglo a un criterio; 2) que un ente o un órgano realiza respecto de la actividad de otro; 3) que conlleva, sobre la base del juicio emitido, la adopción de una medida de contenido y alcance diverso; y iv) con producción de los consecuentes efectos, positivos o negativos, en aquella actividad; efectos también diversos, dependiendo del carácter de la medida adoptada. Parejo Alfonso, L. Lecciones de Derecho Administrativo, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2012, p. 599.

³ Vid. Sánchez Morón, M. Derecho Administrativo. Parte General. (11 ed.). Madrid: Tecnos, 2015, pp. 102-103.

⁴ El artículo 8 del Decreto Ley No 125, 1991 dispone: Todo agricultor pequeño estará en la obligación de explotar la tierra de su propiedad o en usufructo conforme a las regulaciones sobre la posesión, uso y aprovechamiento de la tierra establecidas por el Ministerio de la Agricultura, en interés del desarrollo económico y social del país.

⁵ El artículo 9 de esta disposición jurídica establece: Se considerará infracción de la obligación a que se refiere el artículo anterior:

a) El abandono negligente de la tierra o su deficiente aprovechamiento;

b) El empleo de mano de obra asalariada con infracción de las disposiciones dictadas al efecto por el Ministerio de la Agricultura;

- c) La no venta a las entidades estatales correspondientes de las producciones susceptibles de ser acopiadas;
- ch) La comercialización ilícita de las producciones agropecuarias;
- d) No utilizarlas en la línea fundamental de producción establecida; y
- e) El establecimiento de relaciones de aparcería, arrendamiento u otras que impliquen cesión parcial o total de la tierra.

⁶ El artículo 10 del referido cuerpo legal refiere: La comisión de la infracción de la obligación a que se refieren los incisos a) al d), ambos inclusive, del artículo 9, cuando fuere de carácter grave o de forma reiterada sin causa justificada, o la del inciso e) será considerada como causa para iniciar el proceso judicial de expropiación forzosa de la tierra y demás bienes agropecuarios propiedad del agricultor pequeño, ya que se considerará de utilidad pública e interés social su adquisición por el Estado, debiéndose dictar por el Ministerio de la Agricultura, (...) cuando proceda, la correspondiente Resolución fundada. El artículo 11 por su parte refiere: La infracción por los usufructuarios de lo dispuesto en el Artículo 8, cuando fuere de carácter grave o de forma reiterada será considerada como causa para que el Ministerio de la Agricultura, (...) cuando proceda, disponga el cese del usufructo concedido así como el inicio del proceso judicial de expropiación forzosa de los bienes agropecuarios propiedad del agricultor pequeño, conforme a lo establecido en el artículo precedente.

⁷ En este sentido el artículo 432 expresa: “Fuera de los casos a que se refiere el artículo 430, la parte demandada podrá oponerse a la pretensión impugnando, además, la utilidad y necesidad de la expropiación (...)”.

⁸ Vid. Ley n.º 7, Ley de Procedimiento Civil, Administrativo y Laboral, 1977, artículos 430 y 432; posteriormente modificada por el Decreto-Ley No. 241 de 27 de septiembre de 2006, Gaceta Oficial de la República de Cuba n.o 33, Edición Extraordinaria, de 27 de septiembre de 2006.

⁹ Sobre este particular en el artículo 435 de la Ley de Procedimiento Civil, Administrativo, Laboral y Económico se declara lo siguiente: “Contra la sentencia que recaiga en los procesos de esta clase, cabe el recurso de casación”.

¹⁰ A este particular se ha referido importantes documentos legales de carácter internacional. Entre estos destacan la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, la que en su artículo 17 plantea: Por ser la propiedad un derecho inviolable y sagrado, nadie puede ser privado de ella, salvo cuando la necesidad pública, legalmente comprobada, lo exija de modo evidente, y con la condición de que haya una justa y previa indemnización. Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano, aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente francesa el 26 de agosto de 1789.

La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1793, aunque con ligeras modificaciones retoma lo planteado en texto y en este sentido en el artículo 19 establece:

Principio de propiedad: Expropiación por causa legal y con indemnización.

Nadie puede ser privado de ninguna parte de su propiedad, sin su consentimiento, excepto en los casos de necesidad pública evidente, legalmente comprobada, y bajo la condición de una justa y objetiva indemnización. Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano, votada por Convención Nacional el 23 de junio de 1793.

¹¹ El artículo 3 del Decreto 203 refiere: Las autoridades facultadas para conocer de las contravenciones definidas en el Artículo 1 del presente Decreto serán los Directores Municipales de Cooperativas y Campesinos, los Asesores Jurídicos de estas Direcciones, los Inspectores Municipales Estatales y otros funcionarios que expresamente designe el Ministro de la Agricultura.

El artículo 4 del Decreto 203 establece: Las autoridades facultadas para conocer de las contravenciones definidas en el Artículo 2 de este Decreto, serán las Registradoras del Registro de la Tenencia de la Tierra del Ministerio de la Agricultura y demás funcionarios que expresamente designe a tales efectos el Ministro de la Agricultura.

¹² El artículo 7.1 del Decreto-Ley 232/2003 establece: Se dispone la confiscación de la tierra y de los bienes agropecuarios del propietario que:

a) cultive la planta “Cannabis Indica”, conocida por marihuana, u otras de propiedades similares;

b) oculte, transporte o trafique cualquier tipo de drogas, estupefacientes, sustancias si-

cotrópicas y otras de efectos similares. Decreto-Ley n.o 232 de 21 de enero de 2003, Gaceta Oficial de la República de Cuba n.o 1, Edición Extraordinaria, de 21 de enero de 2003.

¹³ El artículo 10.1 del Decreto-Ley 232/2003 refiere: “La resolución disponiendo la confiscación o la pérdida del derecho a la posesión de las tierras, será dictada por el Delegado Territorial del Ministerio de la Agricultura, dentro del término de siete días hábiles a partir de la fecha en que ha tenido conocimiento de los hechos señalados en el artículo 7.1”.

¹⁴ Artículo 10.1.2: Contra la resolución a que se refiere el apartado anterior, solo se podrá acudir en revisión ante el Ministro de la Agricultura.

¹⁵ El citado artículo 10.1.4 refiere: Contra la resolución que dicte el Ministro de la Agricultura resolviendo la revisión, no procederá reclamación alguna en lo administrativo ni en lo judicial.

¹⁶ El artículo 11 del Decreto-Ley 232 establece: A los efectos de este Decreto-Ley, se consideran bienes agropecuarios, los animales, las instalaciones, las plantaciones, equipos o los instrumentos destinados a la producción agropecuaria, liquidaciones y amortizaciones, y las viviendas.

¹⁷ El artículo 8 del Decreto-Ley 232 en este sentido refiere: La confiscación de la tierra y de los bienes agropecuarios, y la pérdida del derecho de posesión de las tierras, también serán aplicables, cuando los actos señalados en el artículo anterior se cometan por otras personas que no sean sus titulares, siempre que la ocasión o circunstancias en que se realicen dichos actos, evidencien o hagan suponer racionalmente que son del conocimiento de los propietarios o usufructuarios de las tierras.

¹⁸ Tal es la trascendencia de este derecho que hoy figura entre los estipulados en la Declaración Universal de los Humanos, la que en su artículo 17 establece:

1. Toda persona tiene derecho a la propiedad, individual y colectivamente.
2. Nadie será privado arbitrariamente de su propiedad. Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 217 A (III), el 10 de diciembre de 1948 en París.

¹⁹ Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948 en París.

²⁰ El artículo 657 de este cuerpo legal refiere:

No corresponden a la jurisdicción administrativa las cuestiones que se susciten con relación a las disposiciones que emanen de una autoridad competente concernientes a:

1. la defensa nacional, la seguridad del Estado, el orden público y las medidas adoptadas en circunstancias excepcionales para salvaguardar los intereses generales;
2. las transacciones en divisas o valores extranjeros y el control de cambios;
3. la planificación de la economía nacional;
4. las materias constitucionales, civiles, penales, laborales y de seguridad social;
5. la actividad educacional y la disciplina escolar y estudiantil;
6. el ejercicio de la potestad discrecional

Tampoco pueden ser objeto de controversia administrativa los acuerdos del Consejo de Estado y del Consejo de Ministros.

²¹ Destáquese en este sentido aquellos que derivan de la aplicación de disposiciones jurídicas que rigen en materia de Derecho Agrario como: el Decreto 125/1991; el Decreto 203/1995 y el Decreto Ley 232/2003.

²² Vid. Ley n.º 7, Ley de Procedimiento Civil, Administrativo y Laboral, 1977, artículo 656 apartado 1.