

# EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA INSPECCIÓN ADMINISTRATIVA EN CUBA. APUNTES PARA UNA REFORMA

Amed Ramírez Sánchez  
*Profesor Asistente de Derecho Administrativo*  
*Universidad de la Habana, Cuba*

Alcides Antúnez Sánchez  
*Profesor Auxiliar,*  
*Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. Universidad de Granma*

Fecha de recepción: 17 de septiembre de 2018  
Fecha de aceptación: 29 de octubre de 2018

**RESUMEN:** La actividad inspectiva, se revela en la actividad administrativa cubana como un elemento indispensable dentro del control de la Administración Pública. Sin embargo, a pesar de resultar una de las técnicas más tradicionales de control administrativo, entre nosotros no ha contado con un desarrollo teórico suficiente, y de su régimen jurídico se evidencian profundas asimetrías, incluso contradictorias con el régimen general de inspección. Alejada del pensamiento de los cultores del Derecho Administrativo patrio, o tratada de forma insuficiente, resulta una verdadera "cenicienta" dentro de las técnicas de intervención administrativa en contradicción, con su uso cada vez más generalizado en todos los sectores y niveles de organización administrativa. Las presentes líneas tienen como objetivo fundamentar que los elementos teóricos esenciales que configuran necesarios para el perfeccionamiento su régimen jurídico en Cuba resulta: su concepción trípode como potestad, actividad y función.

**ABSTRACT:** The inspection activity is revealed in Cuban administrative activity as an indispensable element in the control of the Public Administration. However, despite being one of the most traditional techniques of administrative control, among us there has not been sufficient theoretical development, and its legal regime is deeply asymmetrical evidence, even contradictory with the general inspection regime. Far removed from the thinking of the authors of national administrative law, or treated insufficiently, it is a true "Cinderella" within the techniques of administrative intervention in contradiction with its increasingly widespread use in all sectors and levels of administrative organization. The objective of these guidelines is to establish that the essential theoretical elements that make up the legal regime in Cuba necessary for its improvement are: its tripod conception as a power, activity and function.

**PALABRAS CLAVE:** Inspección, potestad, función, actividad administrativa, principios, competencias, régimen jurídico.

**KEYWORDS:** Inspection, public authority, function, administrative activity, principles, powers, competences, legal status

**SUMARIO:** I. A manera de Prólogo. II. La inspección administrativa. Criterios doctrinales y normativos acerca de su concepción jurídica. Sus principios informadores. III. La potestad inspectora de la Administración Pública. Bases constitucionales y normativas para su ejercicio. IV. La inspección como forma de la actividad administrativa. Tipos y etapas. V. La función pública inspectora. Los deberes y competencias reconocidos a la posición jurídica del inspector y los órganos de inspección. VI. A modo de conclusiones.

## I. A MANERA DE PRÓLOGO

En el actual contexto de realización de las relaciones jurídicas administrativas la retirada en la gestión directa de actividades de naturaleza administrativa, ha exigido la aplicación más coherente de las técnicas contenidas en la actividad de limitación o policía, de tradicional construcción desde la doctrina europea,<sup>1</sup> que ha evolucionado hacia la ordenación y el control. Con ello se ha pretendido alcanzar una articulación de técnicas de intervención desarrolladas desde las potestades administrativas que se configuran a partir de la autotutela organizadora. De tal modo, a pesar que la ecuación de la fórmula de gestión se haya modificado, el resultado final de garantía y realización de los derechos fundamentales que tiene aparejado la realización del interés público, mantiene el ámbito de actuación, pero desde otro ámbito de incidencia, estableciendo límites y estándares en los niveles de actividad, y controlando su cumplimiento.

En este panorama, el debate planteado por DOMENECH PASCUAL, acerca cuáles serán mejores, los controles previos o los posteriores<sup>2</sup>, se erige como una guía teórica para realizar un análisis que trasciende con creces la realidad en la que se enmarca el autor y trasciende del otro lado del océano, teniendo plena relevancia en del régimen jurídico administrativo cubano. Como esencia de este canon en el pensamiento ius-administrativista, emana la exigencia de un sistema que resulte como un traje a la medida de las necesidades de la organización y gestión del interés público a fin de lograr la integralidad del control y su funcionalidad.

Su consecución, por ende, no puede pretenderse con la potenciación de unas acciones sobre otras, sino como un gran agregado de partes que compongan el rompecabezas de los *checks and balances*, que doten de coherencia al sistema y relacionen unas técnicas con otras. De ahí que como ha sostenido MATILLA CORREA: “(...) no debe menospreciarse ninguna de las formas de control posible, ni – contrariamente – debe ponerse una confianza ciega – o sobreestimarse – un tipo de control en detrimento de otros, pues esa visión, al tener un alcance limitado por la naturaleza objetiva a la que responde, sólo conduciría a una implementación inacabada o disminuida de la propia idea del control”<sup>3</sup>

Los desafíos actuales que enfrenta la inspección como actividad ordinaria de intervención requieren otorgar a la Administración un mayor margen de apreciación en la determinación de sus marcos de actuación, de tal forma de optimizar el ejercicio de esta potestad y adecuarla permanentemente al cumplimiento de sus fines. En Cuba, la reforma del sector público ha puesto de relieve la necesidad de perfeccionamiento del régimen jurídico

---

<sup>1</sup> BONNARD, Roger, “Précis de Droit Administratif”, 4<sup>TA</sup> Ed. Revue et mise au courant des Réformes Administratives, LGDJ, Paris, Francia, 1943, p 413 y ss, HAURIU, Maurice, “Précis de Droit Administratif et Droit Public Generale”, quatrième Edition, Librairie de Société de Recueil General de Lois & Arrêts, Paris, 1904, p 585 y ss 533 y ss, RIVERO, Jean, *Droit Administratif, Treizième Edition, Jurisprudence Générale Dalloz, Francia, 1990, p 538*, VEDEL, GEORGES, Derecho Administrativo, traducción de la 6<sup>ta</sup> edición francesa por Juan Rincón Jurado, Aguilar S.A., Madrid, 1980, pp 661-687, 74. MAYER, Otto, “Derecho Administrativo Alemán”, T II, Parte Especial. Poder de Policía y Tributario, traducción directa del original francés por Horacio H. Heredia y Ernesto Krotoschin, Depalma, Buenos Aires, 1949, p 3-36.

<sup>2</sup> DOMÉNECH PASCUAL, Gabriel, *Papeles de economía española*, N° 151, Fundación de las Cajas de Ahorros (FUNCAS), 2017, pp. 47-62

<sup>3</sup> MATILLA CORREA, Andry, “Panorama general del Derecho Administrativo en Cuba”, en GONZÁLEZ VARAS IBÁÑEZ, Santiago (Coordinador), *Derecho Administrativo Iberoamericano*, 2da edición, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2012, p. 491

administrativo, a partir de un diseño un sistema integral donde se refuerce la idea del control desde arriba, con definición de mecanismos de garantías para su ejercicio. Unido a ello, la colaboración de múltiples actores sociales, con especial referencia a las acciones directas de los ciudadanos en la elaboración, aprobación y ejecución de las políticas públicas emanan como un elemento que aporta calidad democrática a esta concepción de acoutability social.

Ante estas cuestiones las actuales limitaciones del ordenamiento jurídico administrativo precisan un balance efectivo entre la institucionalización de órganos y un régimen jurídico que responda a la realidad social, como medios para para que el control cumpla su fin teleológico de garantizar la eficiencia, eficacia, transparencia y responsabilidad de los poderes públicos.

En tal sentido, la actividad inspectiva, se revela en la actividad administrativa cubana como un elemento indispensable dentro del control de la Administración Pública; cuya *“importancia actual - puesta desde el contexto español pero aplicable a Cuba- dentro del conjunto de actividades administrativas, debe, por tanto, influir y condicionar el modelo de organización y el tipo de personal que la Administración requiere. Pero, además, debe dotarse a esta actividad de un régimen jurídico general como el que tienen otras actividades de la Administración”*<sup>4</sup>.

Sin embargo, a pesar de resultar una de las técnicas más tradicionales de control administrativo, entre nosotros no ha contado con un desarrollo teórico suficiente, y de su régimen jurídico se evidencian profundas asimetrías, incluso contradictorias con el régimen general de inspección. Alejada del pensamiento de los cultores del Derecho Administrativo patrio<sup>5</sup>, o tratada de forma insuficiente<sup>6</sup>, resulta una verdadera “cenicienta” dentro de las técnicas de intervención administrativa en contradicción con su uso cada vez más generalizado en todos los sectores y niveles de organización administrativa.

Ante tales insuficiencias, las presentes líneas tienen como objetivo fundamentar que los elementos teóricos esenciales que configuran necesarios para el perfeccionamiento su régimen jurídico en Cuba resulta: su concepción trípode como potestad, actividad y función.

Determinar el régimen jurídico de la actividad inspectora en Cuba resulta una tarea harto complicada, por los límites a la publicidad de las normas que ordenan tal actividad que se experimenta en el funcionamiento de nuestros órganos y organismos de la Administración Pública a todos los niveles. A tales efectos, para realizar el análisis sobre sus principales características han sido seleccionadas un total de 15 normas jurídicas<sup>7</sup>, atendiendo a los

<sup>4</sup> REBOLLO PUIG, Manuel, “Propuesta de regulación general y básica de la inspección y de las infracciones y sanciones administrativas”, en SAINZ MORENO, Fernando, (Dir.) *Estudios para la Reforma de la Administración Pública*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, España, 2004, pp. 447

<sup>5</sup> Como expresión de la situación histórica, Cfr. MORENO, Francisco, *La Administración y sus procedimientos*, Imprenta de EL ECO MILITAR, Habana, 1886 GOVÍN Y TORRES, Antonio, *Elementos de Derecho Administrativo*, Tomo II, Segunda edición, Imprenta “El Siglo XX”, Habana, 1914, LANCÍS Y SÁNCHEZ, Antonio y MARTÍNEZ SAENZ, Joaquín, *Ensayos de Derecho Administrativo*, Tomo I, Imprenta y Papelería de Rambla, Bouza y C<sup>a</sup>, Habana, 1922, NÚÑEZ Y NÚÑEZ, Eduardo Rafael, *Tratado de Derecho Administrativo*, Con arreglo al Programa del Profesor de la Asignatura en la Universidad Nacional Dr. Enrique HERNÁNDEZ CARTAYA, 2 Tomos, 13<sup>era</sup> edición, Imprenta J. Hernández Lapido, Habana, 1926, RUIZ Y GÓMEZ, Julián Modesto, *Derecho Administrativo, Primer curso*, Conferencias mimeografiadas, Departamento de Publicaciones, Facultad de Derecho, La Habana, s/a, VALDIVIA ONEGA, Marisabel/ VIZOSO GARCÍA, María de los Ángeles y CASTANEDO ABAY, Armando, *Separata de Derecho Administrativo*, Facultad de Derecho, Universidad de La Habana, La Habana, 1989, AA.VV., *Estudios de Derecho Administrativo cubano*, Editorial “Félix Varela”, Ciudad de La Habana, 2002.

<sup>6</sup> GARCINI, Héctor, *Derecho Administrativo, Segunda parte*, Facultad de Derecho, Universidad de La Habana, La Habana, 1978, pp. 79-80.

<sup>7</sup> CONSEJO DE MINISTROS (CM), Decreto N° 100/84, de fecha 10 de febrero de 1984, “Reglamento General de la Inspección Estatal” en GOO N° 14 de 10 de febrero de 1984; CONSEJO DE MINISTROS (CM), Acuerdo N° 5799 del CECM, de fecha 23 de octubre 2006, Disponiendo la Creación de las Direcciones Provinciales Integrales de Supervisión (S/P en GO), consultado en CM, Manual del Supervisor Integral. Documentos Legales. 2007, CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (CGR), Resolución de fecha 12 de septiembre de 2012, “Normas para la realización de la inspección de la Contraloría General de la República”, publicada en GOE N° 42, de 28 de septiembre de 2012, MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA (MINSAP), Resolución Ministerial N° 215, de fecha 27 de agosto de 1987, “Reglamento de la Inspección Sanitaria Estatal”, publicada en GOO N° 71 de fecha 8 de julio de 1987; MINISTERIO DE EDUCACIÓN (MINED), Resolución Ministerial N° 239/2010, de fecha 26 de octubre de 2010, “Reglamento del Sistema de Inspección del Ministerio de Educación”, publicada en GOO N° 053 de 21 de diciembre de 2010, MINISTERIO DE CIENCIA TECNOLOGÍA Y MEDIO AMBIENTE (CITMA), Resolución Ministerial N° 130/95, de

siguientes criterios: **a) Publicación en la Gaceta Oficial de la República:** a excepción del Reglamento de Inspección del INDER, el resto fue consultado desde la referencia de publicación en la Gaceta Oficial **b) Tiempo de promulgación:** Se tuvieron en cuenta en la muestra reglamentos vigentes promulgados en las dos últimas décadas del siglo XX (4), así como en la primera (6) y lo decursado de la segunda década del presente siglo (5); a fin de determinar posibles tendencias en la evolución de la regulación de la actividad inspectiva. **c) Representatividad de sectores:** las normas seleccionadas responden a un criterio de selección de los sectores productivos (1), de prestación de servicios (5) y de organización y funcionamiento del Estado y en concreto de la Administración Pública (8)

Dentro de este criterio de selección no pudieron ser tenidos en cuenta dos sectores tradicionales como la inspección del trabajo<sup>8</sup> y la inspección tributaria, pues a partir de los procesos de codificación de la última década, fueron derogados los cuerpos normativos que regulaban la situación estatutaria de ambos regímenes jurídicos, siendo regulados sin mayores desarrollos institucionales en las respectivas leyes de ordenación y sus reglamentos.<sup>9</sup>

Consecuentemente, el artículo girará en torno al análisis en respectivos epígrafes los elementos del trípede potestad, actividad y función inspectora.

## II. LA POTESTAD INSPECTORA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. CRITERIOS DOCTRINALES ACERCA DE SU CONCEPCIÓN JURÍDICA Y PRINCIPIOS INFORMADORES

### *A) La inspección administrativa. Criterios doctrinales acerca de su concepción jurídica*

La inspección deviene en una técnica de intervención sobre la actividad administrativa de creciente utilidad. Su presencia ha desbordado los tradicionales ámbitos de actividades de gestión financiera, prestacionales de sanidad, higiene y educación, para ganar presencia en sectores más emergentes como la economía (pesca, agricultura) y la industria, los servicios de interés general (recursos hídricos, electricidad y energía, telecomunicaciones, transporte), consumo, medioambiente y urbanismo.

---

fecha 1º de junio de 1995, Reglamento para la Inspección Ambiental Estatal, publicado en GOO N° 21 de fecha 24 julio de 1995, MINISTERIO DE CIENCIA TECNOLOGÍA Y MEDIO AMBIENTE (CITMA), Resolución Ministerial N° 103/2008, Reglamento de la Inspección Estatal de la actividad Reguladora, publicado en GOO N° 041 de 2 de julio de 2008, MINISTERIO DE TRANSPORTE (MINTRANS), Resolución N° 31/96, “Reglamento del Sistema de Inspección y Control Estatal del Transporte”, publicado en GOO N° 12 de 19 de abril de 1996, MINISTERIO DE LA CONSTRUCCIÓN (MICON), Resolución No. 269/2017, Reglamento de la Inspección Estatal de la Construcción, publicada en (GOC-2017-608-EX44) de 12 de octubre de 2017, MINISTERIO DE LAS FUERZAS ARMADAS (FAR), Resolución No. 44/2017, Reglamento de la Inspección Estatal de Hidrografía y Geodesia, publicada en GOC-2017-552-O26 de 13 días del mes de junio del año 2017, MINISTERIO DE CULTURA (MINCULT), Resolución N° 60/2002, de fecha 29 de abril DE 2002, Reglamento de la Inspección Estatal del Ministerio de Cultura, publicado en GOO N° 26 de fecha 27 DE MAYO DE 2002, MINISTERIO DE FINANZAS Y PRECIOS (MFP), Resolución N° 87/2011, de fecha 28 de febrero de 2011, Reglamento de la Inspección Estatal de Precios publicada en GOO N°6 de 5 de abril de 2011, INSTITUTO NACIONAL DE DEPORTES, EDUCACIÓN FÍSICA Y RECREACIÓN (INDER), Resolución N° 45/2007, de fecha 5 días de julio del 2007, Reglamento del Sistema de Control del Instituto Nacional de Deportes, Educación Física y Recreación, (S/P en GO), ADUANA GENERAL DE LA REPÚBLICA (ADUANA), Resolución No. 20/2003, de fecha 28 de abril de 2003, Normas para la Inspección Aduanera, publicada en GOO N° 31 de 6 de agosto de 2003, INSTITUTO NACIONAL DE RESERVAS ESTATALES (INRE), Resolución N° 18/2008, Reglamento para la Inspección Estatal a las Reservas Materiales, publicado en GOO N° 009 de 20 de febrero de 2008

<sup>8</sup> En esta materia solo pervive en su vigencia la Resolución No. 47/2001, del Ministro de Trabajo y Seguridad Social, mediante la cual se crea la Oficina Nacional de Inspección del Trabajo, la cual, conforme al Resuelvo Tercero de la Resolución, tiene como objetivo (...) proponer, dirigir y controlar la política de Inspección Estatal en materia laboral, de Seguridad y Salud en el Trabajo, fiscalizando el cumplimiento de la legislación vigente, con un sentido ético y espíritu educativo, contribuyendo a su perfeccionamiento en los casos que proceda

<sup>9</sup> ASAMBLEA NACIONAL DEL PODER POPULAR, Ley No. 116/2013 Código de Trabajo, en Gaceta Oficial Extraordinaria No. 29 Extraordinaria de 17 de junio de 2014, arts. 190-194, Consejo de Ministros Decreto No. 326/2014 Reglamento del Código de Trabajo, en Gaceta Oficial Extraordinaria No. 29 Extraordinaria de 17 de junio de 2014, pp 222-223.

ASAMBLEA NACIONAL DEL PODER POPULAR, Ley No. 113, en Gaceta Oficial No. 053 Ordinaria de 21 de noviembre de 2012, (*sin regulación en concreto*) Consejo de Ministros, Decreto No. 308, Gaceta Oficial No. 053 Ordinaria de 21 de noviembre de 2012 (*sin regulación en concreto*)

A ello, debe sumarse el hecho de que su contenido vincula a las más importantes instituciones del Derecho Administrativo, desde la actividad administrativa propiamente, pasando por organización y función pública, hasta procedimientos y actos administrativos, potestad sancionadora, control administrativo, responsabilidad, entre otros.

Pero ello no indica que la inspección contenga una categoría jurídica de novedosa introducción en el Derecho Administrativo, todo lo contrario, su arraigo en la práctica de las Administraciones es en buena medida, consustancial al propio desarrollo de esta Ciencia. Sin embargo, ha sido una “Cenicienta”, pues los estudios teóricos en este campo no resultan abundantes en comparación con otras instituciones y no es hasta décadas recientes que se encuentran artículos y monográficos vinculados al tema, hecho que habla de sistematización doctrinal de su contenido en proceso de construcción.

Conjuntamente, en materia de regulación jurídica se asiste a una dispersión normativa ocasionada por una creciente reglamentación sectorial en término muchas veces no compatibles, que se agudiza con la carencia de una regulación general sistematizadora de sus elementos.<sup>10</sup> Tal referente se aprecia inclusive en los pronunciamientos de los máximos intérpretes y controladores de la Convencionalidad, Constitucionalidad y legalidad; tendencias comparadas que en Cuba tienen plena constatación.

Es por ello que como bien sostiene REBOLLO PUIG desde la realidad Española, pero aplicable a disímiles contextos, “(...) una regulación de la inspección administrativa es especialmente necesaria por la elemental razón de que aquí el ámbito cubierto por la actuación administrativa sancionadora es más amplio que en otros países y que, en consecuencia, donde en éstos basta una regulación de la investigación judicial de los delitos, entre nosotros es muchísimo lo que depende de la inspección administrativa de las infracciones<sup>11</sup>.”

Conviene por ello, valorar los elementos de las más importantes posiciones teóricas sostenidas al respecto. En tal sentido, un primer grupo identifica la inspección como actividad, con referencias a los vínculos de la actividad sancionadora y la de control preventivo o represivo.

En esta vertiente destacan los criterios de SÁNCHEZ MORÓN, para quien la inspección es “(...) una actividad formalizada que tiene por finalidad verificar, igualmente con carácter preventivo o represivo, el cumplimiento de deberes u obligaciones, prohibiciones o limitaciones impuestas por la legislación vigente<sup>12</sup>.” Aquí destacan los elementos de la formalización de la actividad, su carácter preventivo o represivo y la comprobación del cumplimiento de la legalidad, sea cual sea la intervención.

Siguiendo esa línea, GARCÍA URETA la califica como “una actividad administrativa ordinaria de intervención, de carácter ejecutivo para la comprobación del ejercicio de derechos y obligaciones por parte de un particular, con el fin de determinar su adecuación al ordenamiento jurídico. Esta actividad incluye la recopilación de datos, la vigilancia, la investigación y, en especial, la verificación del desarrollo ordenado de la actividad de la que el particular sea titular<sup>13</sup>.”

Esta construcción, como las anteriores del criterio de los derechos y obligaciones impuestos por la legalidad al particular, destacando los elementos de las fases de los procedimientos administrativos, y su carácter ejecutivo por encima del formal señalado por SÁNCHEZ MORÓN, con la cualificación del cumplimiento del principio de legalidad como adaptación al ordenamiento jurídico.

Un segundo grupo, suele encuadrarla como mecanismo de control posterior puramente. Así, pueden ser identificados los criterios de BERMEJO VERA, quien fundamenta el criterio de que: “(...) se habla de actividad, función o potestad de inspección, sin excesiva precisión en este momento, para identificar unas actuaciones, más o menos genéricamente previstas en el ordenamiento jurídico, que habilitan a las Administraciones públicas para llevar acabo

<sup>10</sup> CFR. REBOLLO PUIG, Manuel, *ob. cit.*, p 449

<sup>11</sup> *Ídem*, p 449

<sup>12</sup> SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, “Derecho Administrativo. Parte General”, 6ta Ed., Tecnos, Madrid, España, p 660.

<sup>13</sup> GARCÍA URETA, Agustín, “La potestad inspectora de las administraciones públicas”, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A. Madrid, Barcelona, 2006. p. 29.

*funciones de comprobación o constatación del cumplimiento de la normativa vigente, en su sentido más amplio, esto es, incluidas muy especialmente las condiciones y requisitos de orden técnico, consecuencia inherente de la imposición que a determinadas personas, actividades, instalaciones, objetos y productos hacen ciertas normas jurídicas. El motivo principal de la dotación y ejercicio de estas funciones de inspección y control es, en cualquier plano, la seguridad<sup>14</sup>...*

Esta resulta una de las definiciones más acabadas en la doctrina, que introduce un aspecto importante: las múltiples miradas de la inspección como potestad, actividad o función, aspecto que ha tomado diversos caminos, como veremos luego. En igual sentido, la caracterización técnica de la actividad inspectora se conjuga con la legalidad para configurarse como un control de legalidad técnica.

En tercer lugar, se distingue una posición que la asocia como actividad auxiliar a otras. Desde esa línea, al decir de REBOLLO PUIG, *“La inspección es una actividad administrativa auxiliar de otras porque siempre tiene por finalidad detectar hechos que deben dar origen al ejercicio de otras potestades administrativas: no sólo la sancionadora, como simplistamente puede pensarse, sino a otras muchas de intervención de entidades de crédito, de reintegro de subvenciones, de restablecimiento de la legalidad, etc. Aun así, ella misma cumple por sí sola una función de prevención general que refuerza la observancia de los deberes. Y, en cualquier caso, aunque auxiliar de otras, se presenta formalmente al margen de esas otras<sup>15</sup>.”*

Desde el contexto nacional, la obra del profesor **GARCINI GUERRA** vincula la actividad inspectiva como una forma de aplicación de las relaciones jerárquicas, dentro de la actividad de Dirección Estatal, influencia teórica receptada del Derecho Administrativo Soviético<sup>16</sup>. En tal sentido, configura la inspección como la *“facultad- en el sentido de potestad- que posee un órgano administrativo para examinar los actos materiales y las operaciones preparatorias y ejecutivas de los actos de decisión que tienen a su cargo los trabajadores que le están subordinados. Nunca se proyecta sobre los actos productores de efectos jurídicos<sup>17</sup>.”*

De tales posiciones, emanan algunas características relevantes que precisan ser sistematizadas. La inspección administrativa ha sido vislumbrada desde una óptica tripartita, bien como potestad reconocida en el ordenamiento jurídico a la Administración Pública, bien como función pública desarrollada por inspectores (funcionarios), bien como técnica de intervención de actividad material de control o policía, que no resultan incompatibles, sino resultan diversas posiciones jurídicas del ciclo de la actividad inspectora (ente administrativo atribuido de potestades exorbitantes en régimen reglado, funcionario público habilitado competencialmente y actividad investigativa de hechos, documentación de información y comprobación), cuya proyección propende el encuadre de la realidad social en el canon del efectivo cumplimiento de la norma.

### ***B) La potestad inspectora de la Administración Pública. Bases constitucionales y normativas para su ejercicio***

La configuración de la potestad inspectiva parte de la teoría general de las potestades administrativas<sup>18</sup>. En el ámbito que nos ocupa, al decir de LEAL VÁSQUEZ, *“(...) la potestad*

<sup>14</sup> BERMEJO VERA, José, *La Administración Inspectora*, Revista de Administración Pública, número 147, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, España, 1998, pp 40-41. En ese orden, Cfr. desde el contexto latinoamericano reciente, LEAL VÁSQUEZ, Brigitte, *La Potestad de Inspección de la Administración del Estado*, Cuadernos del Tribunal Constitucional, Número 56, Director de Publicaciones, Chile, 2015, p 63

<sup>15</sup> REBOLLO PUIG, Manuel, “La actividad de inspección” en CANO CAMPOS, Tomás, *Lecciones y Materiales para el Estudio del Derecho Administrativo.* Tomo III. La Actividad de Las Administraciones Públicas. Volumen II. El Contenido, 1º Ed., Iustel, Madrid, España, 2009, p. 55

<sup>16</sup> VASILENKOV et. al., *Derecho Administrativo Soviético, trad. pos.*, PERAZA CHAPEAU, José D, Pueblo y Educación, La Habana, 1989, p 159

<sup>17</sup> GARCINI GUERRA, Héctor, ob.cit., p.169

<sup>18</sup> Se sigue en este sentido el criterio de la doctrina italiana sistematizado por GARCÍA DE ENTERRÍA y RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ y extendido a parte importante de la doctrina española, Cfr. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás – Ramón. *Curso de Derecho Administrativo*, T.I, 15ª Ed., Editorial Thompson-Cívitas, Madrid, España, 2011, p 466 y ss., ZANOBINI, Guido, *Curso de Derecho Administrativo*, Volumen I, Parte General, traducción de la 5ta edición italiana (1949) por Héctor MASNATTA y actualizada con la 6ta edición por

*de inspección es una forma de intervención administrativa, unilateral, de carácter material e interlocutoria de decisiones administrativas ulteriores, realizada con la finalidad de comprobar la adecuación del ejercicio de derechos y obligaciones de los particulares al ordenamiento jurídico y a los actos administrativos que los rigen. Al ser una potestad pública, su atribución debe realizarse por ley<sup>19</sup>.*

Por ende, resulta esta una potestad de ejercicio reglado donde no cabe discrecionalidad en su aplicación. La misma debe ajustarse a un canon de objetividad, eficiencia, transparencia y responsabilidad, que permitan asegurar, desde la planificación y control de su ejercicio, la debida neutralidad, probidad y cumplimiento estricto de la juridicidad por parte del inspector<sup>20</sup>.

En el ordenamiento jurídico cubano, la potestad inspectora se materializa desde el reconocimiento de competencias a los diversos órganos de la Administración del Estado.<sup>21</sup> Este resulta propiamente el mecanismo más importante y concreto del diseño constitucional en materia de control atribuido la Administración Pública. El mismo parte del artículo 98 inciso i) del texto constitucional que reconoce al Consejo de Ministros la competencia de *dirigir la administración del Estado, y unificar, coordinar y fiscalizar la actividad de los organismos de la Administración Central y de las Administraciones Locales* y resulta fundamento de todo el sistema de control de la Administración Pública.<sup>22</sup>

Sobre esa base, a partir de la inexistencia de una Ley orgánica que regule el funcionamiento de la Administración Pública a nivel central y local<sup>23</sup>, existen dos normas jurídicas que regulan dicha cuestión con especial detenimiento. Por un lado, en el Decreto Ley 272/2010, regulador del funcionamiento del Consejo de Ministros, órgano superior del sistema de Administración Central del Estado, y por otro, el Acuerdo 6176, que regula el funcionamiento de los Consejos de la Administración en el ámbito local (provincial y municipal), así como de las Direcciones administrativas que se le subordinan. Así, las competencias de control que se encuentran definidas para el Consejo de Ministros en el Decreto Ley 272/2010, en su artículo 12 inciso i), ratifican el contenido del texto constitucional (*art 98 inciso i*) y en su artículo 39 reconoce las competencias de fiscalización con respecto a las administraciones locales del Poder Popular. A nivel de Ministerios, la ordenación de esta forma de la actividad deviene de diversos ordenamientos sectoriales, con variadas técnicas de control previo y posterior que serán analizados más adelante, así como reglamentos orgánicos internos de cada Organismo de la Administración Central del Estado (OACE), que fijan el control como un principio rector de la actividad administrativa que desarrollan.

---

Francisco Humberto PICONE, Ediciones ARAYÚ, Buenos Aires, 1954, p 227 y ss., GIANNINI, Massimo Severo, "Derecho Administrativo", INAP, trad. Pos. Ortega, Luis, Vol. Primero, Madrid, España, 1991, p 171 y ss, BACIGALUPO SEGGESE, Mariano, "Las potestades Administrativas", en CANO CAMPOS, Tomás, *Lecciones y Materiales para el Estudio del Derecho Administrativo. Tomo III. La Actividad de Las Administraciones Públicas. Volumen I. La forma*, 1º Ed., Iustel, Madrid, España, 2009, LINDE PANIAGUA, Enrique, "Fundamentos de Derecho Administrativo. Del Derecho del poder al Derecho de los ciudadanos", 2º Ed., UNED, Madrid, 2010, p 267 y ss, GAMERO CASADO, Eduardo y FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano, Manual Básico de Derecho Administrativo. Séptima edición, Tecnos, Madrid, España, 2010, pp 58-59

<sup>19</sup> LEAL VÁSQUEZ, Brigitte, ob cit., p 76

<sup>20</sup> Cfr. ÍDEM., pp 90-92, Así mismo, LINDE PANIAGUA, Enrique, ob. cit., p 362,

<sup>21</sup> Desde el ordenamiento jurídico cubano. Cfr. sobre todos, ARIAS GAYOSO, Grethel, "Las potestades administrativas. Apertura y cierre al ejercicio del poder público", en MATILLA CORREA, Andry (Coord.) *Tendencias Actuales del Derecho Administrativo. Homenaje al profesor Dr. Héctor J. Garcini Guerra, UNIJURIS, La Habana, Cuba, 2017*, pp 138-140. PÉREZ MARTÍNEZ, Yuri, Fundamentos jurídicos de la intervención administrativa en la actividad privada de alojamiento turístico en Cuba, MATILLA CORREA, Andry (Coord.) ob. cit., pp. 482-485

<sup>22</sup> Sobre la configuración del Sistema orgánico de la Administración Pública a nivel central, cfr. sobre todos MATILLA CORREA, Andry, "Constitución y Administración Pública: Algunas ideas sobre las bases constitucionales del régimen jurídico administrativo cubano" en Huck, Winfried, y Pérez Martínez, (Editores), *Derecho, Economía y Sociedad en el Siglo XXI. II Simposio Germano-Cubano de Derecho, La Habana, Cuba, 2013, Hamburg, Alemania, 2013*, p 328.

<sup>23</sup> En tal sentido, desde el punto de vista histórico, en el Decreto Ley N° 67, de fecha 19 de abril de 1983, relativo a la Organización de la Administración Central del Estado, se reconocía en su artículo 25 la inspección como un atribución general a todos los Organismos de la Administración Central del Estado en los cuales eran rectores, con apoyo en el Reglamento General de los Organismos de la Administración Central del Estado, puesto en vigor por medio del Decreto N° 1 del Consejo de Ministros de fecha 23 de julio de 1978); el cual, por medio de su artículo 101 desarrollaba la esfera de actividad de la inspección. Ambas normas, han sido derogadas a día de hoy de forma casi absoluta (de la primera solo quedan vigentes algunos aspectos sustantivos no vinculados a este tema)

A nivel local, el Acuerdo 6176 resulta, a falta de una Ley del régimen local, la norma de organización administrativa fundamental. En el mismo se reconoce a los Consejos de la Administración como órganos de dirección en el entorno local, competentes para el control de las entidades de su territorio, independientemente del nivel de subordinación (*art 8*), aspecto que se refuerza competencialmente en el art. 13 inciso 2). De igual forma, en sus apartado 18, reconoce la competencia de control jerárquico a las direcciones administrativas, tendentes a *mejorar y perfeccionar las funciones, subsanar deficiencias y eliminar defectos e incumplimientos que se detecten en verificaciones fiscales, auditorías, inspecciones y controles, así como a rectificar errores resultantes de las violaciones de las normas, regulaciones y demás disposiciones dictadas por dicha entidad dentro de sus facultades, adoptando las medidas disciplinarias que correspondan*<sup>24</sup>.

El cierre de este sistema a nivel orgánico en la estructura de la Administración Pública en Cuba se encuentra en las Direcciones Administrativas municipales y provinciales, las cuales en virtud del art. 55 apartado 4) derivan las competencias generales de los Consejos de la Administración analizados previamente.

Sobre la base de esta regulación de competencias en relación con el ejercicio de la potestad inspectiva, las mismas se desarrollan en un régimen jurídico propio, contenido en el Decreto No. 100, el cual regula en su artículo 1º que: *“La inspección estatal consiste en la fiscalización del cumplimiento de las disposiciones y normas jurídicas vigentes, llevadas a cabo por los organismos centrales de la Administración del Estado, dentro de su propio sistema o en el ejercicio de su función rectora, o por los órganos locales del Poder Popular, estos últimos, a través de sus dependencias administrativas, sobre las actividades administrativas, de producción y servicio*<sup>25</sup>”.

Del contenido de este artículo, se deja especial habilitación al ejercicio de la potestad inspectiva a los entes de los dos niveles de organización administrativa. Por un lado, los OACE, *“dentro de su propio sistema o en el ejercicio de su función rectora”*; y por el otro, los *“órganos locales de la Administración pública, “sobre las actividades administrativas, de producción y servicio”*.

A ello responde que, en su Disposición Final Primera, el reglamento faculta a los jefes de los Organismos de la Administración Central del Estado para dictar el reglamento de la inspección estatal de la rama, subrama o actividad de la cual son rectores, sobre la base de las normas establecidas de dicho cuerpo legal. Sin embargo, no existe especial remisión a los órganos locales para su correspondiente desarrollo orgánico y funcional de dicha potestad, una expresión del límite a la autonomía local en el orden administrativo cuyo mayor índice negativo resulta el desarrollo de la actividad inspectiva por cuerpos provinciales (Direcciones Provinciales de Supervisión Integral por sus siglas DIS), cuya actividad resulta regulada por medio del Acuerdo N° 5799 del CECM, de fecha 23 de octubre 2006. Esta norma, que no se encuentra publicada en Gaceta Oficial, establece las bases del desarrollo de la actividad inspectiva nivel local, el entorno donde potencialmente debe desarrollarse la actividad con mayor intensidad, con enormes asimetrías de la ordenación general y sectorial, aspectos que se detallarán más adelante. A ello, ha de agregarse que no existe entre nosotros una ley de procedimientos administrativos, que permita regular la dimensión procedimental de la inspección; generándose un retroceso en algunos sectores que sí las poseían (inspección tributaria e inspección del Trabajo) a partir de las últimas regulaciones.

### ***C) Principios Informadores de la actividad inspectora***

Sentadas tales características, resultaría conveniente referirnos a los principios que informan la actividad inspectora.

---

<sup>24</sup> Sobre el régimen de organización administrativa municipal, Cfr, sobre todos PÉREZ HERNÁNDEZ, Lissette, ¿Gobierno y Administración Local en Cuba?, Asociación Internacional de Derecho Administrativo, UNAM, México, 2009, pp 319-352, MATILLA CORREA, Andry, “Municipio y administración local: breves glosas al hilo del contexto jurídico cubano actual”, en Pérez Hernández, Lissette y Díaz Legón, Orestes J. (coord.), ob. cit. pp 175-191

<sup>25</sup> CONSEJO DE MINISTROS, Decreto 100, Reglamento General de la Inspección Estatal, Gaceta Oficial de la República de Cuba, Edición Ordinaria, La Habana, 10 de febrero de 1984, año LXXXII, Número 14.

**C1) Legalidad:** <sup>26</sup> En el ámbito de la inspección, como bien afirma LEAL VÁSQUEZ la Administración Pública “(...) *sólo podrá inspeccionar- - en la medida que ostente la debida habilitación legal para hacerlo, independiente de la concreta técnica de atribución que se haya utilizado al respecto*”<sup>27</sup>

Por ello, el principio de legalidad (juridicidad) deviene en eje estructural de esta potestad, pues la comprobación de conformidad se realiza desde los criterios técnicos establecidos para la actividad inspeccionada. Su desarrollo, atendido a los criterios reglamentarios y legales, impone por un lado una verificación de lo normado en el desarrollo de la actividad inspeccionada, y por otro, una función inspectora acorde al canon de legalidad, de vinculación positiva, mediante el cual se asegura la sujeción de la actividad a la norma jurídico administrativa.

En el ordenamiento jurídico cubano, la inexistencia de una ley de procedimientos administrativos y la asistematicidad de las normas de organización administrativa, influyen en la materialización de la relación ley –reglamento, donde se habilite formalmente el ejercicio de la potestad inspectora y los deberes en concretos a los cuales la vinculación positiva obliga a los sujetos inspeccionados. Sin embargo, el principio de legalidad queda regulado como un objetivo o fin de esta técnica de control, al reconocerse en el artículo 8 inciso a) la comprobación del cumplimiento de las disposiciones jurídicas vigentes, velando por la más estricta observancia de la legalidad socialista. A nivel sectorial, esta finalidad teleológica queda regulada en la mayoría de los sectores comparados, a excepción de los reglamentos de inspección de Reservas Estatales, Aduana General de la República, INDER y Educación, los cuales en los cuales se puede determinar su finalidad desde una interpretación sistémica.

**C 2) Eficiencia:** Aplicar el canon de eficiencia a la actividad administrativa implica evaluar la forma en que se emplean los recursos de la Administración Pública con relación a los fines perseguidos en esa relación “inescindible” que se articula con el principio de eficacia.<sup>28</sup> Como bien sostiene el profesor MATILLA CORREA “(...) *a la Administración Pública se le exige que la consecución de los fines públicos a los que sirve, se alcance con el gasto correspondiente a esa consecución, buscando optimizar el costo de medios con el logro de los resultados, tanto para el aparato público del que ella forma parte, como para la comunidad y para los ciudadanos*”<sup>29</sup>

En el ámbito de la actuación inspectora el principio de eficiencia cobra especial importancia en el ámbito del patrimonio público, dada la necesidad de ponderar el uso de los medios o recursos humanos, materiales, financieros y tecnológicos que resulten razonables a los fines de comprobación de legalidad de la actividad con las complejidades, eventuales riesgos y posibles detrimentos incidentales que se generen al inspeccionado. En tal sentido, desde el sentido de la potestad organizatoria, la mejor expresión de la eficiencia inspectiva resulta la planificación inspectiva, a partir de la cual se desarrollan las diversas modalidades de inspección de un modo organizado, tributando a la seguridad jurídica del tracto inspectivo. Igualmente, vinculado al ámbito organizativo y la productividad de los empleados públicos dentro de la función pública, la eficiencia propende a la adecuada delimitación de competencias inspectivas sobre actividades en concretos para los diversos cuerpos de inspección, potenciando así la erradicación tanto de situaciones de competencias

<sup>26</sup> ESCASENA, José L., *La evolución de la legalidad en Cuba*, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 1990, MATILLA CORREA, Andry, “Notas sobre la ley y el principio de legalidad en el ordenamiento jurídico cubano”, en AA.VV., *Memorias del VI Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo. VIII Jornadas de Derecho Constitucional y Administrativo*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2007; pp.411-452 ARIAS GAYOSO, Grethel, “La significación del principio de legalidad en la Administración Pública”, en MATILLA CORREA, Andry (Coordinador), *Panorama de la Ciencia del Derecho en Cuba. Estudios en homenaje al profesor DrC. JULIO FERNÁNDEZ BULTÉ*, Facultad de Derecho, Universidad de La Habana, Leonard Muntaner, Editor, Palma de Mallorca, 2009, pp.165-180

<sup>27</sup> LEAL VÁSQUEZ, Brigitte, ob cit., p. 94.

<sup>28</sup> Cfr. VAQUER CABALLERÍA, Marcos, “El criterio de la eficiencia en el derecho administrativo” en Revista de Administración Pública, N.º 186, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, septiembre-diciembre Madrid, España, 2011, pp. 101-103

<sup>29</sup> MATILLA CORREA, Andry, “Cinco principios jurídico-administrativos en clave teórica de buena administración: eficacia, eficiencia, objetividad, economía o economía y celeridad”, en MATILLA CORREA, Andry (Coord.) *Tendencias Actuales del Derecho Administrativo...*, p. 87

concurrentes que resulten duplicadas y por ende contradictorias, así como de zonas de ausencia de regulación la actividad.<sup>30</sup>

Así mismo, desde el punto de vista de la simplicidad y la celeridad del procedimiento administrativo, una demanda de los tiempos que corren en el Derecho Administrativo, la eficiencia exige actuaciones procedimentales que sin perder el rigor, la intensidad y el carácter formal, propendan a eliminar los actos inspectivos innecesarios cuyos resultados resulten reiterativos, las dilaciones procedimentales indebidas, la disposiciones de medidas asociadas al procedimiento de inspección, entre otros.<sup>31</sup>

En nuestro ordenamiento jurídico, a nivel general, el Decreto 100 en su artículo 8 inciso b) reconoce como un fin de la actividad inspectiva el “*coadyuvar al desarrollo de la eficiencia en la producción de bienes y en la prestación de los servicios*”, sin embargo, al analizarse se reguló como criterio finalista que guíe el desarrollo de la actividad, o como principio que guíe la brújula de la comprobación de legalidad, fallan al examen de su regulación la mayoría de los ordenamientos sectoriales, a excepción de las Reservas movilizativas, la actividad de transporte, cultura y precios. Como nota en este sentido destacable, habrá de señalarse que tres de las cuatro normas han sido regulados en la última década, aspecto que sin embargo no justifica la ausencia en el resto de los sectores; máxime cuando la eficiencia resulta una de las máximas sobre las cuales se sustenta la actual reforma del sector público en Cuba.

**C 3) Proporcionalidad:** Desde su formulación originaria de la Jurisprudencia del Tribunal Federal Alemán, el principio de proporcionalidad (*Apothekenurteil*)<sup>32</sup> se ha configurado sobre la base de tres elementos: a) el criterio de adecuación (*Geeignetheit*), el criterio de necesidad (*Erforderlichkeit*) y el criterio de proporcionalidad en sentido estricto (*Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne*); convirtiéndose en uno de los principios de mayor invocación en el Derecho Público.

Consecuentemente, como bien sostiene ARROYO JIMÉNEZ “(...) *el Derecho administrativo es también, y quizás fundamentalmente, un Derecho de conflictos entre determinaciones normativas de carácter material (...) un equilibrio entre libertad e intervención, o entre privilegios y garantías*”<sup>33</sup> En ese rol de componedor de consensos sociales, la proporcionalidad entre la realización del interés público y la protección de los derechos de los ciudadanos asegura la realización del fin teleológico del Derecho Administrativo sobre la base de medidas que resulten adecuadas al fin interventor, necesarias con relación al fin y equilibrada en cuanto a los efectos; operando al decir de LÓPEZ GONZÁLEZ “(...) *como un importante límite jurídico del ejercicio de las potestades administrativas de intervención y limitación de situaciones jurídicas particulares (...)*”<sup>34</sup>

En el orden inspectivo, las limitaciones de la libertad individual de los inspeccionados impuestas por las autoridades de inspección deberán resultar totalmente necesarias al fin del control de legalidad, adecuadas a la prevención y erradicación de actos jurídicos y actuaciones materiales conforme al nivel de intensidad, tiempo de ejecución y medios empleados, así como equilibradas, conforme a la eventual afectación que se produzca en la posición jurídica del inspeccionado por el desarrollo de la actividad inspectiva. De tal modo,

<sup>30</sup> Al respecto Cfr. sobre todos LEAL VÁSQUEZ, Brigitte, Planificación, colaboración y autocontrol: nuevos instrumentos normativos para la administración fiscalizadora, en Revista de Derecho Público, vol. 83, 2º sem, Chile, 2015, pp 107- GARCÍA URETA, Agustín, “Potestad Inspectora y Medio Ambiente: Derecho de la Unión Europea y algunos datos sobre las Comunidades Autónomas, en ACTUALIDAD JURÍDICA AMBIENTAL, N. 54, España, p. 17 y ss.

RASTROLLO SUÁREZ, Juan José, “La evolución del principio de eficacia y su aplicación en el ámbito de la función pública: la evaluación del desempeño”, en Revista General de Derecho Administrativo, número 45, Iustel, España, mayo, 2017, p 5 y ss.

<sup>31</sup> Cfr. En tal sentido, PONCE SOLÉ, Juli, Crisis Económica, deberes jurídicos de economía y eficiencia y Derecho Administrativo, en Blasco Esteve, *El derecho público de la Crisis económica. Transparencia y sector público. Hacia un nuevo Derecho Administrativo*, INAP, Madrid, 2011, pp. 459-473

<sup>32</sup> STIFTUNG, Konrad Adenauer, Jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal alemán, Jürgen Schwabe, comp. de sentencias, Marcela Anzola-Gil, trad., Konrad Adenauer Stiftung, México, 2003), Sentencia BVerfGE 7, 377 [Ley sobre Farmacias], pp 316-325.

<sup>33</sup> ARROYO JIMÉNEZ, Luis, “Ponderación, proporcionalidad y Derecho administrativo” en *INDRET, Revista para el Análisis del Derecho*, Madrid, mayo de 2009, p. 24

<sup>34</sup> LÓPEZ GONZÁLES, Luis Ignacio, El principio de proporcionalidad en el Derecho Administrativo, en Cuadernos de Derecho Público, N° 5, sept-dic, 1998, Madrid, España, p 157

en su aplicación debe de establecerse un justo balance de ponderación entre la calidad e intensidad de la función inspectora en relación a la eficiencia de la actividad inspeccionada, de modo tal que esta no resulte inoperativa o en estado de inactividad como consecuencia de la intervención de la función inspectora.<sup>35</sup>

En ese orden, la proporcionalidad ha de orientarse fundamentalmente en tres momentos: durante la etapa de planificación inspectiva<sup>36</sup>, durante la ejecución de las mismas y en las acciones derivadas de las mismas vgr los procedimientos sancionadores. En relación a ello, en lo que refiere al contenido propio de la inspección, en la etapa planificadora, su aplicación resulta un correctivo natural de la discrecionalidad técnica en el proceso de selección de las actividades y sujetos a inspeccionar, medios y técnicas a emplear; así como la determinación del nivel de publicidad de criterios para el señalamiento un objeto de inspección. En tanto, en la etapa de ejecución, como correlativo de realización de la anterior, los métodos de trabajo, los límites a imponer a las actividades inspeccionadas con acciones cautelares, así como en materia de requerimientos de información y acceso a domicilios. En ese sentido, las implicaciones que tales requerimientos representan a derechos como el no declarar contra sí mismo, la inviolabilidad del domicilio y la presunción de inocencia, resultan la expresión superior de este canon de proporcionalidad, no ya desde el test primario que acomete el legislador, o el secundario del planificador inspectivo o el ejecutante de la inspección, sino desde el test judicial de ponderación que realiza el juez en la defensa de los derechos de los inspeccionados; un método generalizado al decir de BOIX PALOP, "(...) *para resolver los conflictos entre una inspección administrativa (...) frente a las decisiones avaladas por una mayoría social (o una mayoría en los órganos con capacidad de interpretación constitucional)*"<sup>37</sup>.

Desde el ordenamiento jurídico de la inspección, como parte de un ámbito de limitaciones al control de la discrecionalidad administrativa, no existe ni una regulación expresa de este principio, ni una vocación definida de realización, a nivel de planificación o a nivel de ejecución; agravando consecuentemente la defensa de los derechos de los inspeccionados.

**C4) Objetividad:** En la aplicación del principio de legalidad, existe un margen de apreciación reconocida al funcionario (empleado público) en los procesos interpretativos y aplicativos de normas jurídicas a la solución de supuestos en concreto, lo mismo en ejercicio de potestades regladas como discrecionales. Vinculado a este principio, la objetividad define una cualificación de la vinculación positiva del principio de legalidad en el marco competencial - estatutario que habilita la actuación del funcionario y potestativo de la Administración Pública. Esta cualificación se traduce al decir de GARCÍA COSTA como un "*deber general del funcionario de interpretarla y aplicarla adecuándola a la voluntad de la norma, alejado de cualquier valoración o interés personal y subjetivo, impidiéndose así que quede al servicio de fines, intereses o ideologías ajenos a la propia voluntad normativa*"<sup>38</sup>

Vinculado al ámbito subjetivo de la función inspectora, dada el valor probatorio de los informes y actas de inspección en los procedimientos administrativos,<sup>39</sup> el principio de objetividad impone una actitud y desempeño inmaculado del inspector, ajeno a favoritismos, parcializaciones de índole políticas, administrativas o motivadas por dádivas

<sup>35</sup> Cfr. RIVERO ORTEGA, Ricardo, "Derecho Administrativo Económico", Marcial Pons, Madrid, España, 2007, p 162, ARROYO JIMÉNEZ, Luis, ob cit., pp.27-28

<sup>36</sup> Cfr sobre todos TEJEDOR BIELSA, Julio, La Función Inspectora en el ámbito urbanístico, en Sánchez, Juan José Díez. Función Inspectora. Actas del VIII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo. INAP, Madrid, España, 2013, p 131 y ss., RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José María, "Ponderación y actividad planificadora de la Administración", en ORTEGA ÁLVAREZ, Luis y DE LA SIERRA MORÓN, Susana (Dirs.), *Ponderación y Derecho Administrativo*, 2009, pp 115-133 MAURER, Hartmut, *Derecho Administrativo Alemán trad. pos.* Gabriel Doménech Pascual, coord. Del original de la 16a Edición alemana de 2006, México: Universidad Autónoma de México, 201, pp 132-140

<sup>37</sup> BOIX PALOP, Andrés, Las potestades administrativas de inspección y su expansión al amparo de razones de seguridad frente a los derechos fundamentales, 2016, p 69, visto en <http://roderic.uv.es/handle/10550/55071>

<sup>38</sup> GARCÍA COSTA, Francisco Manuel, "Delimitación conceptual del principio de objetividad: objetividad, neutralidad e imparcialidad", en *Revista Documentación Administrativa* n° 289, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, España, enero-abril 2011, p. 34

<sup>39</sup> MÍGUEZ MACHO, Luis El principio de objetividad en el procedimiento administrativo en *Revista Documentación Administrativa* n° 289, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, España, enero-abril 2011, pp. 119 y ss.

económicas monetarias o en especie. La función inspectora debe ser desarrollada de modo independiente, incluso, sin predisposiciones o indicaciones de superiores jerárquicos de fuerzas políticas o administrativas externas que comprometan la interpretación estricta de la voluntad del legislador. En resumen, el inspector se obliga solo al estricto deber de comprobación de compatibilidad de la legalidad con la actividad inspeccionada sin modulaciones internas o externas de juicios o convicciones personales o externas.<sup>40</sup>

A pesar de que se puede configurar el fundamento constitucional y legal de este principio de una forma extensiva, su ausencia expresa tanto en la carta magna como en las normas reguladoras del Consejo de Ministros (Decreto Ley 272) y las administraciones locales (Acuerdo 6176) no regulan el principio. Incluso, en materia de función pública, los Decretos Ley 196 y 197, que regulan el sistema de trabajo con los cuadros del Estado y del Gobierno, así como de los funcionarios públicos respectivamente, solo mencionan el principio sin mayores desarrollos en los aspectos referentes a la selección (art 14, 3<sup>er</sup> párr. D/L 196 y art 8, 2<sup>o</sup> párr. D/L 197) y a la evaluación de resultados (Art 17 D/L 196). En el régimen jurídico de la inspección su reglamento general (D-100) no realiza una referencia expresa al mismo, aunque se pudiera interpretar de forma muy extensiva la exigencia de “estricta observancia de la legalidad” como un planteamiento general de la objetividad. A nivel sectorial su regulación expresa como principio solo se refleja en el régimen ya añejo del Ministerio de Transporte, en tanto que el Código de Ética de los Supervisores Integrales provinciales establece que es una obligación realizar una investigación objetiva (Acuerdo N° 5799 del CECM). En el resto de las normas sectoriales, ni se reconoce ni existen elementos para su interpretación extensiva, cuestión que resulta contraproducente con la propia naturaleza de la actividad inspectiva.

### III. LA INSPECCIÓN COMO FORMA DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA. TIPOS Y ETAPAS

Como ha quedado puesto de relieve en las páginas anteriores a partir del dimensionamiento de los elementos atribuidos a su configuración en el ordenamiento jurídico cubano, la inspección resulta una técnica de control posterior a fin de determinar el grado de adecuación de la actividad inspeccionada al canon de legalidad que rige el ordenamiento jurídico”

Desde esa perspectiva, en el orden práctico, la actividad de inspección se desarrolla bajo el canon de procedimientos administrativos (inspectivos), aunque su configuración desde el régimen general no contiene esa realidad, limitándose a establecer sin la debida articulación las bases sustantivas fundamentales. Una mirada a sus principales caracteres teóricos resulta necesario a fin de valorar la configuración normativa y limitaciones prácticas en cuanto a tipos y etapas en los procedimientos de inspección.

- 1) Es de *naturaleza individual*, no depende ni requiere de la voluntad o del concierto del administrado ni de otros sujetos (en principio) para su plena eficacia y puesta en ejecución, incluso en aquellos casos en los que el título habilitante para el ejercicio de la potestad inspectora provenga o esté conectado con la participación voluntaria del administrado en una determinada relación jurídica de naturaleza administrativa (relación contractual de servicios públicos).
- 2) En relación al ámbito de inspección, la actividad puede desarrollarse hacia lo interno de la organización administrativa, como hacia lo externo, en la actividad de otras Administraciones o particulares.<sup>41</sup>
- 3) Como técnica de intervención de actividad material de control, tiene como fin la verificación de cumplimiento de la actividad inspeccionada con el contenido de deberes

<sup>40</sup> Cfr. CANO CAMPO, Tomás, “La presunción de veracidad de las actas de inspección” en Sánchez, Juan José Díez. Función Inspectora. Actas del VIII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo. INAP, Madrid, España, 2013, p 226; MATILLA CORREA, Andry, “Cinco principios (...)”, pp. 95-97

<sup>41</sup> Cfr. REBOLLO PUIG, Manuel, ob. cit. ult., p. 57

u obligaciones, prohibiciones y limitaciones reconocidas desde el orden legal o reglamentario para el desarrollo de la actividad, bien con carácter preventivo o posterior. Por ende, resulta una actividad de comprobación de legalidad (juridicidad) en la actividad de los particulares conforme a las reglas establecidas, bien desde disposiciones generales habilitadas con preferencia mediante Reserva de Ley, bien desde normas reglamentarias para el desarrollo de la actividad inspeccionada.<sup>42</sup>

- 4) En algunos supuestos, sobre todo en casos de gestión indirecta, pueden resultar una actividad de carácter oneroso para la inspeccionado, porque así lo requiera para la certificación de hechos o circunstancias relativas a su actividad o por un tercero con interés procesal o técnico, creado en virtud de una relación orgánica. A ello se debe agregar la posible preferencia de un cuerpo de inspectores ajenos a la actividad inspeccionada que brinde un mayor nivel de neutralidad en las valoraciones técnicas que puedan ser emitidas en el Acta.<sup>43</sup>

#### *A) Tipos de Inspección*

En relación a los tipos de inspección previstos en el régimen general de la inspección en Cuba, se prevén tres criterios básicos de clasificación: a) en cuanto a su planificación, b) en cuanto a su alcance y c) en cuanto al número de entidades que comprende. Una visión de su contenido resulta preciso a efectos del presente análisis.

**A1) En cuanto a su planificación**, las inspecciones pueden ser clasificadas conforme a nuestro régimen en: ordinarias y extraordinarias (art 11 inc. a) D-100). En cuanto a las primeras, dependen en exclusiva de su previsión en los planes de inspección, por ende, están atendidas en su concepción a las características de la actividad de planificación. (art 12 D-100). En tal sentido, el régimen general no ahonda en cuanto a las características del proceso de planificación inspectiva, al contrario de la realidad jurídica de contextos comparados, donde se prevé una regulación especializada en tal sentido, vinculando el ya aludido principio de proporcionalidad<sup>44</sup>. Por otra parte, las inspecciones extraordinarias resultan aquellas que se autorizan por los órganos con potestad inspectora correspondientes, una vez aprobados los planes de inspección. (art 12 D-100). El requerimiento primario de las mismas resulta su aprobación por el máximo órgano de dirección al nivel administrativo correspondiente, que su excepcionalidad se acredite conforme a motivos de urgencia, necesidad y razonabilidad; siempre y cuando no comprometa el desarrollo y cumplimiento de los planes de inspección. (art 14 D-100). Este binomio metodológico para clasificar las actividades de inspección, resulta previsto en la generalidad de las normas seleccionadas a su análisis a nivel sectorial, estando ausentes solamente en tres sectores: educación, la actividad deportiva y la construcción. En los dos primeros casos, resultan actividades prestacionales en su generalidad vinculadas a derechos fundamentales, con características típicas, aunque ello no exime el deber de configurar sus respectivos regímenes conforme a las exigencias del régimen general. Igual consideración merece el último caso, por resultar actividades muy técnicas; de las que, sin embargo, se puede interpretar de forma integral que existe una práctica inspectiva de ambas modalidades. En tal sentido, resultan relevantes los casos de la actividad inspectiva de las reservas estatales y cultura, las cuales, a pesar de no realizar una regulación expresa de esta clasificación, vinculan el carácter planificado al criterio de sorpresivas o no sorpresivas, el cual en buena medida constituye un criterio análogo del criterio del régimen general. En todos los casos, se comprueban las limitaciones del régimen general en cuanto a los criterios de determinación tanto de la planificación inspectiva como de la extraordinaria.

Como complemento de ello, existe un criterio medular en este sentido, relativo al carácter de la información y comunicación previa de los procedimientos de inspección. En tal sentido, el régimen general establece que tanto en las inspecciones ordinarias (art 13 D-100) como

<sup>42</sup> Cfr. BLANQUER, David, Curso de Derecho Administrativo I. Los sujetos y la actividad, Tirant Lo Blanch, Valencia, España, 2006, p 358, RIVERO ORTEGA, Ricardo, ob cit., p 162

<sup>43</sup> Cfr. BLANQUER, David, ob. cit, pp 361

<sup>44</sup> Al respecto Cfr. VELASCO RICO, Clara I., "Los planes y programas de inspección. Hacia una (¿necesaria?) reducción de la discrecionalidad administrativa en materia de inspección de las actividades económicas de los particulares" en IURIS, enero - diciembre de 2015, No. 17, pp. 61 - 78

en las extraordinarias (art 14 D-100), podrán ser anunciadas, en un sentido discrecional que no encuentra, ni en el régimen general, ni en los diversos regímenes sectoriales, suficientes criterios de limitación de esa discrecionalidad, abriendo un margen de apreciación muy amplio para la autoridad inspectiva acerca del “cómo y el cuándo”, que puede resultar en vulneraciones de los derechos de los sujetos inspeccionados.

**A2) en cuanto a su alcance**, las inspecciones pueden ser clasificadas conforme a nuestro régimen en: totales y parciales (art 11 inc. b) D-100). Como bien su formulación del régimen general lo denota (art 15 D-100), las primeras se dirigen al control de legalidad de todas las actividades de la entidad, en tanto, las parciales, se dirigen a la verificación de determinados aspectos o áreas de actuación. Un elemento que distingue el régimen deportivo y el de educación resulta la tipología atípica inspecciones temáticas o especializadas, como modalidad de inspecciones parciales, dada su finalidad de control de cumplimiento de uno o varios objetivos, en los diferentes niveles estructurales: criterio al que se pueden integrar las inspecciones estatales de la construcción (IEC) y las inspecciones Estatales de precios y tarifas (IEPT).

En el resto de los casos, a pesar de su configuración en el régimen general, este criterio sólo se asume en cerca de la mitad de los sectores analizados, estando ausente su regulación en el sector educativo, la inspección ambiental, la construcción, la actividad de cultura y las reservas estatales; esferas que por su heterogeneidad solo conducen a pensar el sentido proco práctico de su utilización. Incluso en las que están reguladas, no existe una idea sistémica de su preponderancia en actividades de la producción o de los servicios.

Un elemento de posible conflictividad en este sentido resulta la alusión del régimen general al criterio de la “entidad” como objeto de las inspecciones denotando que el ejercicio de la función inspectora no solamente es desarrollado por agentes o funcionarios del Estado, sino que su actividad se restringe a la comprobación de legalidad solamente del sector estatal, con lo que se excluye la actividad llevada a cabo por los particulares. Sin embargo, a nivel sectorial, esta cláusula de exclusividad resulta contradictoria, pues de los reglamentos sectoriales que la regulan, solamente en dos casos (Ministerio de Transporte y Ministerio de Finanzas y Precios) resulta atendido a tal criterio; en tanto el resto (Inspección sanitaria, inspección de Regulación Ambiental, inspección de Geodesia y Cartografía e inspecciones de Aduana) realiza una configuración abierta, donde se puede incluir a los particulares. Este elemento tiene una relevancia extrema, pues ceñir el ejercicio de la función inspectiva al sentido estricto del sector estatal, limitaría la intervención del control de la administración pública ante las actividades desarrolladas por particulares en un contexto de creciente reforma del sector público en Cuba y su apertura a dichas formas de actividad; las cuales van desde el transporte hasta la inspección sanitaria por solo situar ejemplos en esta perspectiva.

Una modalidad atípica de las inspecciones parciales resulta el régimen de la inspección en la regulación ambiental. En tal sentido, se configuran seis tipologías específicas atendiendo a su naturaleza: a) de rutina, b) otorgamiento de autorizaciones, c) sucesos, accidentes e incidentes, d) verificación de las medidas o condiciones impuestas en las licencias, e) por denuncia y f) de salvaguardia; las cuales se atienden a los diversos objetivos de la actividad regulatoria. Así mismo, derivados del criterio de su alcance, las inspecciones de la actividad del transporte pueden tener alcances diversos conforme a nivel territorial (municipales, provinciales y nacionales). Una modificación régimen jurídico general y de la ordenación de los diversos sectores resulta precisa en tal sentido en pos de legitimar el creciente control inspectivo que hoy se ejerce sobre estas formas de actividad productiva y prestacional ejercidas desde formas no estatales.

**A3) en cuanto al número de entidades que comprende** las inspecciones pueden ser clasificadas conforme a nuestro régimen en: individuales, de grupo e integrales (art 11 inc. c) D-100). Las notas esenciales que distinguen estas formas, se relacionan con la singularidad en las inspecciones individualidades (una entidad determinada), la uniformidad en las de grupo (varias entidades que desarrollan actividades afines en un mismo periodo de tiempo) y la heterogeneidad para las inspecciones integrales (diferentes actividades encadenadas en función de una determinada producción o servicio durante un

mismo periodo de tiempo) (art 16-D-100). Este criterio resulta de mayor utilización en los diversos regímenes sectoriales, estando ausente su regulación solo en tres casos (inspección sanitaria, la inspección educativa y la de cultura). Sin embargo, su presencia en el resto de los sectores no resulta uniforme en todos los casos, con modulaciones en seis de ellos. Una primera tendencia resulta la exclusión en concreto de las inspecciones de grupo (regulación ambiental y geodesia y cartografía) y desde un sentido amplio, la exclusión de inspecciones individuales y de grupo (construcción, aduana y reservas movilizativas). En segundo lugar, ha de notarse un desarrollo excepcional dentro de las inspecciones individuales en el sector del transporte, con las categorías de locales (atendiendo a una demarcación en concreto) y operativas (realizadas de forma imprevista e indiscriminada a los medios de transporte que se encuentran en circulación en cualquier vía del territorio nacional). Estas notas evidencian el lugar preponderante que ocupan hoy las inspecciones integrales, no solo dentro de este criterio, sino de la totalidad de tipologías, al resultar la de mayor regulación en los diversos regímenes sectoriales; siendo vinculadas en algunos casos incluso al carácter planificado de su realización.

**A4) La reinspección.** Además del régimen básico se configuran determinados regímenes en concreto con tipos acciones de recontrol (Inder, Reservas movilizativas y Aduana General) denominada Reinspecciones. La finalidad de esta tipología se relaciona con el seguimiento al cumplimiento de las medidas que se determinen por parte de los inspeccionados a fin de erradicar las violaciones de la legalidad, por lo cual no debe confundirse con un nuevo acto de inspección, sino como una recomprobación de la legalidad sobre condiciones, actos o hechos determinados como incompatibles, aunque sus efectos tengan una identidad de contenido, pero con una intensidad más agravada, ante la eventual reiteración de las deficiencias.

#### *B) Las Etapas del procedimiento de inspección*

Para el desarrollo de la actividad inspectiva, a las tradicionales fases de inicio, desarrollo y conclusiones, en los últimos tiempos han ganado relevancia las etapas de planificación y control. Así, la consecución de la inspección como combinación de una serie de actuaciones formales y materiales relacionadas entre sí cuyo fin de comprobación de legalidad se expresa por medio de un informe o acta de inspección, resulta preciso una adecuada regulación de dichas fases y en coherencia con ello, una debida articulación de las mismas.

En la ordenación de nuestro régimen jurídico, solamente se encuentran reguladas las tradicionales etapas de inicio y conclusiones de forma expresa, si bien, la de ejecución puede interpretarse de forma extensiva desde las competencias de los inspectores, aunque carente de términos y formalidades. No existe una regulación expresa de la etapa de planificación inspectiva ni del control. De tal forma, del inicio que se materializa con el cumplimiento del deber de identificación y la presentación de la orden de inspección (art 19 D-100), al levantamiento del acta o elaboración del informe de inspección, con vistas a su aprobación en la reunión conclusiva de la inspección en un término de treinta días de confeccionado (art 20 D-100), el régimen general no contiene las reglas procedimentales necesarias para configurar las fases del procedimiento inspectivo, ni lograr su debida articulación. Una mirada al régimen jurídico sectorial permite corroborar las tendencias de su ordenación general, valorar los desarrollos propios en cada actividad y clarificar las contradicciones existentes.

**B1) Etapa de Planificación:** En primer lugar, a pesar de la ya aludida falta de regulación de la fase de planificación inspectiva en el régimen general, a nivel sectorial, cinco de los regímenes seleccionados regulan esta fase propiamente con acciones de naturaleza diversa (Educación, regulación ambiental, construcción, geodesia y cartografía, y cultura), con heterogeneidad de sectores pero uniformidad en cuanto a las fechas de promulgación en la última década, hecho que evidencia en alguna medida la tendencia al reconocimiento de esta fase de vital importancia.

En tal sentido, las acciones más comunes se relacionan con la elaboración de planes anuales de inspección, sobre todo para las inspecciones integrales. Se distingue como un elemento de la planificación inspectiva la atención a las necesidades de cada actividad, así como los objetivos de trabajo y prioridades definidas desde las respectivas planeaciones estratégicas

para cada actividad que involucran tanto a los organismos de la Administración Central del Estado como a los Órganos del Poder Local (CAM y CAP), cuyas actividades inspectivas se articulan de forma coherente. Especial consideración presenta en este caso la actividad educativa, en tanto en la configuración de su planificación inspectiva regula desde los procesos de selección de inspectores eventuales, así como actos de preparación y capacitación en lo que denomina como etapa organizativa. En tal sentido, se pone de manifiesto el creciente rol de planificación inspectiva como mecanismo para la determinación de acciones extraordinarias. Un elemento a destacar en este sentido resulta el sector de la Construcción, el cual diseña la inspección bajo 8 etapas, tres de ellas (Planificación, coordinación y exploración) pueden ser reconducidas al contenido de esta primera etapa de modo general.

**B2) Etapa de inicio**, los regímenes sectoriales, en contradicción con la regulación general no configuran la misma en alrededor de la mitad de las actividades seleccionadas (educación, inspección ambiental, transporte, construcción, cultura, finanzas y precios y la actividad deportiva). De estos casos llama la atención los casos de los sectores educativos, de la construcción y de la cultura, los cuales cuentan con una regulación coherente en la etapa precedente y en esta no se realizan pronunciamientos al respecto. Como regla general de la regulación en los sectores se denota una coherencia con lo regulado en el régimen general en cuanto al cumplimiento de los deberes de identificación y la presentación de la orden de trabajo; no estando regulado en modo alguno el término de aviso o comunicación previa para las inspecciones planificadas.

**B3) Etapa de desarrollo**: en contrario de la formulación del régimen general, solo en cuatro de los sectores seleccionados no se regula (inspección ambiental, geodesia y cartografía, finanzas y precios y la actividad deportiva). Sin embargo, los desarrollos en tal sentido resultan tan limitados como la ausencia regulatoria del régimen general, al ceñirse en la mayoría de los casos a la enunciación de las competencias inspectivas. Como nota general positiva, se establece el principio de no inspeccionar de forma simultánea sobre una misma actividad/entidad o sujeto por parte del mismo sujeto inspector; con independencia de los niveles de alcance o al número que comprenda la acción inspectiva.

Sin embargo, nada se dice ni desde el régimen general, ni desde los regímenes sectoriales acerca de la articulación de esta regla cuando los sujetos inspectores son distintos; una realidad tan grave como frecuente en nuestra realidad administrativa. Iguales criterios merece la indefinición en cuanto al término de extensión de la inspección, pues si bien se detalla uno para las conclusiones (aspecto que veremos seguidamente), en el caso del término máximo para desarrollar la actividad, no se realiza previsión específica ni en el régimen general como en los diversos sectores; aspecto que posiciona prácticamente al inspeccionado en un estado de indefensión ante la falta de establecimiento de límites temporales que atenta contra el principio de proporcionalidad y puede conllevar a la paralización práctica de la actividad inspeccionada. Como cierre de esta etapa ha de destacarse el salto cualitativo del régimen de la actividad de la cultura, que configura los diversos métodos por los cuales han de ejercitarse las competencias reconocidas a los órganos de inspección (observación directa, entrevista, revisión de documentos), aspecto que coadyuva al perfeccionamiento de su realización práctica.

**B4) Etapa de conclusiones**: en coherencia con el régimen general resulta de mayor regulación a nivel sectorial. Existen en este sentido varios elementos a destacar. La terminación uniforme de las acciones inspectivas, al margen de las diversas denominaciones en cada sector (diligencia de inspección sanitaria, informe de evaluación de inspección en el caso educativo por solo mencionar dos casos) con actas o informes de inspección. Un segundo elemento resulta el relativo a la definición de dos momentos (regulados de forma independiente en la inspección de la construcción) dentro de esta fase: un primer dedicado a la elaboración del informe o acta de inspección, una vez concluido el desarrollo de la actividad inspectiva y, en segundo lugar, la reunión de culminación del proceso de inspección, en un término máximo de 20 días con respecto a la elaboración del informe/acta de inspección. En este orden, se denota la restricción del término del régimen general de 30 días (art 20 D-100), aspecto que, aunque puede tributar a eficiencia de la actividad inspectiva, resulta a primera vista una evidente contradicción. Especial

significación en este sentido ha de señalarse a las actas de las reuniones de culminación de las acciones de inspección, pues aunque su régimen general no le reconoce mayores efectos jurídicos, en los regímenes sectoriales se establece como en requisito invalidante de los resultados de la actividad, dada la fuerza probatoria que las actas/informes de inspección y de conjunto, todas las pruebas practicadas puedan tener en procedimientos administrativos conexos como los administrativos sancionadores, disciplinarios o incluso la incoación de un proceso penal en contra de los inspeccionados; aspectos que rebasan el alcance de las presentes reflexiones, pero que serán desarrolladas a futuros para seguir ampliando el debate sobre el tema.

**B5) Etapa de Control**, al contrario de lo regulado en el régimen general, a pesar de no resultar una tendencia predominante, existen varios regímenes sectoriales que regulan de forma expresa acciones tendentes al control (inspección sanitaria, educativa, construcción, finanzas y precios y geodesia y cartografía). Si bien, en strictu sensu, el alcance de la inspección culmina con la comprobación de legalidad de los hechos y actos, el seguimiento sobre las medidas que se adopten en pos del restablecimiento revisten una relevancia práctica de innegable utilidad, de la cual, el órgano de inspección no debe sustraerse en su control. En tal sentido, desde la perspectiva del órgano de inspección, los regímenes sectoriales articulan un grupo de acciones vgr. la remisión del control a entidades sanitarias, la supervisión sobre las deficiencias, la determinación de los resultados como punto de partida de la siguiente acción, la recepción y control del plan de medidas en un término de 30 días; acciones desencadenantes en algunos sectores de la reinspección como tipo de control.

#### IV. LA FUNCIÓN PÚBLICA INSPECTORA. TIPOS Y REQUISITOS. LOS DEBERES Y COMPETENCIAS RECONOCIDOS A LA POSICIÓN JURÍDICA DEL INSPECTOR Y LOS ÓRGANOS DE INSPECCIÓN

Como parte del criterio función del Derecho Administrativo, matizado por la arista subjetiva de la organización administrativa, se entiende como la acción administrativa desplegada por un funcionario (inspector), inserto en el tejido administrativo de forma estable, bajo las formas de ingreso y permanencia establecidas legamente para el cuerpo de inspección, que en ejercicio de las competencias profesionales aparejadas a su formación, eficacia y experiencia, realiza con objetividad y proporcionalidad un análisis de conformidad de las manifestaciones de la actividad inspeccionada con los requerimientos establecidos en normas generales y reglamentarias de carácter técnico que ordenen el desarrollo de la actividad.<sup>45</sup>

El primer límite en cuanto a la definición del inspector en Cuba deviene de las insuficiencias en torno a la figura del funcionario en Cuba y la configuración de su régimen jurídico. En tal sentido, como bien sostiene MONZÓN PÁEZ, *“el régimen legal del funcionario público en Cuba dista de obtener un desarrollo técnico-jurídico sólido, al erigirse sobre un sustrato teórico insuficiente, no contar con un ordenamiento específico, sustentar la forma de organización principal de sus contenidos sobre la base de construcciones doctrinales ajenas al Derecho Administrativo y carecer de una adecuada articulación sistémica. Las problemáticas enunciadas inciden en la disfuncionalidad que caracteriza su regulación jurídica en Cuba, lo que demanda atención apremiante y solución efectiva”*<sup>46</sup>.

<sup>45</sup> En este sentido se siguen los criterios básicos de la función administrativa establecidos por CASSESE, Sabino, “Las Bases del Derecho Administrativo”, trad. pos., Luis Ortega, INAP, Madrid, España, 1994, pp 106-116, SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, “Principios de Derecho Administrativo General”, 2da Ed. Iustel, Madrid, España, 2009, p 641 y ss, PAREJO ALFONSO, Luciano, “Lecciones de Derecho Administrativo. Tercera edición revisada y actualizada”, Tirant lo Blanch, Valencia, p 755 y ss, PARADA, Ramón, “Derecho Administrativo. Organización y empleo público”, Decimosexta Ed, Marcial Pons, 2003, Madrid, España, p 381 y ss, BLANQUER, David, *ob. cit.*, pp 358- 359

<sup>46</sup> MONZÓN PÁEZ, Fernando, Algunos apuntes sobre la definición de funcionario público en Cuba, en MATILLA ... pp. 339-340

### *A) Los tipos de inspectores en el régimen jurídico cubano*

Partiendo desde la indefinición de una concepción unitaria de la figura del inspector estatal, el régimen jurídico de la inspección, desde su norma general, el Decreto N° 100/84 del CM, regula tres modalidades de inspectores: los profesionales (1), los eventuales (2) y los populares (3).

**(1) Los inspectores profesionales** son aquellos funcionarios que tienen como trabajo específico dentro del organismo o dependencia administrativa del órgano la ejecución de inspecciones (art. 75 inc. a). Esta tipología resulta la de mayor presencia en las normas del régimen jurídico analizado dado el carácter técnico y especialización que requiere, no estando regulado de forma expresa solamente en dos supuestos: los de la regulación general, pero de naturaleza profesional, para los casos de los inspectores de la Contraloría General de la República (Contralores), la inspección sanitaria (MINSAP), la inspección de Aduana y la realizada por las Direcciones Provinciales de Supervisión (DIS); así como el supuesto de la regulación general, pero de naturaleza eventual, que se pasa a evaluar.

**(2) Los inspectores eventuales** son aquellos funcionarios que no tienen como trabajo específico la ejecución de inspecciones y participan en algunas por sus conocimientos especializados en determinada actividad (art. 75 inc. b). Esta modalidad, de gran utilidad por el cumplimiento que brinda a la primera modalidad, permite la incorporación de funcionarios de otras áreas de formación del conocimiento a los cuerpos de inspección profesionales, sobre todo para los casos de inspecciones integrales. No se encuentra prevista su regulación en los casos de las inspecciones de Reservas Estatales y sanitaria. Así mismo, existen supuestos de regulación general, pero de naturaleza eventual, como los casos de la Inspección educativa (MINED), deportiva (INDER), y de cultura (MINCULT); que, por las características de las inspecciones, sus cuerpos son formados por funcionarios seleccionados por diversas instancias (nacional o provinciales) desde los diversos objetivos a controlar.

**(3) Los inspectores populares**, esta categoría de colaboradores eventuales y necesarios es reconocida al personal con *conocimientos idóneos participan en inspecciones como miembros de las organizaciones a requerimiento de los organismos y las direcciones administrativas de los órganos*. (art. 75 inc. c). Esta modalidad, a pesar del amplio carácter participativo de nuestro modelo democrático, no resulta una tendencia en el régimen jurídico, estando presente solamente en la inspección del transporte siguiendo la formulación del régimen general.

Además de las tres modalidades aludidas, se aprecia una tendencia devenida del régimen general hacia los reglamentos sectoriales analizados; al establecer una categoría de inspector derivada o no del inspector profesional, que asume el rol de supervisor, jefe o responsable del equipo de inspección, aunque no llega a establecerse de modo definitivo una posición estatutaria con deberes y competencias propias. Como punto de perfeccionamiento para régimen general, se aprecian los casos de las inspecciones de transporte (inspectores principales o jefes de grupo), Construcción (responsable de inspección) y cultura (Inspector supervisor); en que tales modalidades cobran un grado de previsión y construcción de una posición estatutaria. Ello expresa la asistematicidad del tratamiento legislativo de esta materia, si se tiene en cuenta que los tres reglamentos son de décadas distintas (última del siglo XX y primera y segunda del XXI) y que pertenecen tanto a las actividades de servicios como productivas.

### *B) Los requisitos de la función pública inspectiva. Precisiones del régimen jurídico cubano*

La doctrina comparada en materia de requisitos para el acceso a la función pública<sup>47</sup>, tiende a establecer como necesarios *la nacionalidad, la edad, la capacidad funcional para el desarrollo de funciones, la trayectoria disciplinaria y la titulación específica*. En nuestro país, a falta de un estatuto general de la función pública, los requisitos se establecen desde

<sup>47</sup> Cfr sobre todos. PALOMAR OLMEDA, Alberto, Derecho de la Función Pública. Régimen jurídico de los funcionarios públicos. 8ª Dykinson, Madrid, 2009, pp 221-226; PAREJO ALFONSO, Luciano, Lecciones de Derecho Administrativo, Quinta edición revisada y actualizada, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2012, pp 814-820, PARADA VÁZQUEZ, RAMÓN, Derecho Administrativo I. Introducción. Organización Administrativa. Empleo Público. 23ª Ed. Revisada y Restructurada. Open Ediciones Universitarias, Madrid, 2013, pp 557-560

los diversos regímenes jurídicos. Al resultar la inspección una función de carácter técnico, su ejercicio requiere un alto nivel de cualificación y habilitación técnica para el desempeño, de ahí que su desarrollo atienda a factores como la competencia, formación del inspector, conocimientos y aptitudes demostradas en la actividad. Ha sido precisamente ese carácter tecnocrático, el que ha influenciado en los años recientes la externalización en el desarrollo de esta actividad desde formas de gestión indirecta, a partir de mecanismos de colaboración público-privada.<sup>48</sup> En materia de función inspectora, para el acceso y permanencia, el régimen jurídico nacional a nivel general y sectorial establece una serie de requisitos básicos de forma unitaria, sin distinguir entre las diversas tipologías de inspector. Tales requisitos pueden agruparse bajo un sentido metodológico en cinco direcciones: a) *Nivel educativo*, b) *Habilitación específica*, c) *Experiencia* y d) *Conducta*

**B1) Nivel educativo:** Vinculado al requisito general de capacidad funcional para el desarrollo de funciones, el marco general de la inspección establece a los aspirantes la exigencia de ser *graduado de nivel medio superior como mínimo y poseer, además, los conocimientos específicos que se requieren en cuanto a la actividad inspeccionar* (28 inc. b) D 100/84). Este requisito resulta exigible a los inspectores profesionales y eventuales, pues para el caso de los populares, la norma permite reducir al nivel de secundaria básica (art 28 2º párrafo), *siempre que la índole de la inspección lo permita*.

En tal sentido, desde el régimen jurídico sectorial existen varias tendencias que conviene destacar. En primer lugar, la restricción al nivel universitario de varios regímenes jurídicos para el acceso (CITMA, MINCOS y MINCULT). En segundo lugar y como correlativo de lo anterior, la superación del nivel medio (solamente previsto en el régimen del MFP). Y, en tercer lugar, la amplia indeterminación sobre la cuestión en los regímenes sectoriales, sin que se haga referencia al régimen general (MINSAP, INDER, ADUANA, Reservas Estatales); o haciendo referencia a los calificadores de cargos propios (MINTRANS)

**B2) Habilitación específica:** Relacionado con el nivel educativo, la habilitación resulta un complemento de esta por la exigencia de una formación pre-ingreso y post formativa del nivel educativo general; un rasgo que caracteriza a los modelos tradicionales de función pública.

En tal sentido, la expresa condición de funcionario adquirida por una habilitación legal en específica resulta un requerimiento deseable para el ejercicio de tales potestades. En tal sentido, como bien sostiene GARCÍA RUBIO. *“el régimen jurídico del personal laboral, a diferencia de lo que ocurre con el régimen de la función pública (...) no es suficiente para garantizar adecuadamente los intereses públicos que se ponen en juego en el ejercicio de tales potestades (...) –Ello demuestra - la necesidad de una regulación legal básica de la inspección administrativa que evite esas diferencias”*<sup>49</sup>.

A nivel normativo, el régimen general (D 100/84) no establece expresamente este requisito, aunque si define que los regímenes sectoriales podrán establecer requisitos adicionales. En tal sentido, aunque el título habilitante para el acceso a la función resuelta un acto administrativo (promoción -----Decreto Ley 197)<sup>50</sup>, en varios casos viene precedido de un requerimiento de habilitación mediante diploma o certificado acreditativo de formación técnica (MINSAP, MINTRANS; MINCULT, MFP).<sup>51</sup>

**B3) Experiencia:** Un aspecto de vital importancia, aunque no regulado de forma expresa en el régimen general de inspección, resulta la exigencia de un determinado nivel de experiencia en el sector o actividad. El mismo garantiza una plena identificación y dominio

<sup>48</sup> Cfr. BLANQUER, David. ob. cit., pp 360-361; Cfr. Fernández Ramos, Severino, “La actividad administrativa de inspección: el régimen jurídico general de la función inspectora”, Comares, Granada, España, 2002, pp.54-55

<sup>49</sup> GARCÍA RUBIO, Fernando, “¿Existe una reserva a la condición de funcionario para el ejercicio de acciones administrativas sobre restauración de la legalidad urbanística?” en *Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo* N° 130, 2014, 59-61.

<sup>50</sup> CONSEJO DE ESTADO, Decreto Ley No. 197 de 1999 “Sobre las relaciones laborales del personal designado para ocupar cargos de dirigentes y funcionarios” (actualizado) publicado en *Gaceta Oficial* Extraordinaria No.54 de 20 de noviembre de 2007, artículo 14 inciso a)

<sup>51</sup> En relación a este extremo, desde un análisis general del ordenamiento jurídico. Cfr. BATISTA TORRES, Jennifer, La designación de los funcionarios públicos en Cuba, en MATILLA CORREA, Andry (Coord.) *Tendencias Actuales del Derecho Administrativo ...*pp 348-352

por parte del inspector del contenido y fines de la actividad inspeccionada. Sin dudas, esta dimensión resulta clave en la cualificación de un profesional en pos de su ingreso a permanencia en los cuerpos de inspectores permanentes o eventuales que se configuran dentro del régimen jurídico cubano, pues demuestra el conocimiento y dominio de la actividad controlada. En tal sentido, dentro de su ordenación jurídica sectorial se determinan dos grandes vertientes. Por un lado y de forma mayoritaria, las normas que no regulan expresamente dicho requisito. Del otro lado, aquellas normas que exigen acreditar un nivel de experiencia en el sector o actividad, los cuales señalan de forma expresa la cantidad de años (3 años para inspectores profesionales y 8 para inspectores principales en el MINTRANS, o 5 años para los inspectores del sistema del MINCULT) o tienen una configuración indeterminada (Geodesia y Cartografía y MICONS)

**B4) Conducta:** El requisito de la conducta resulta el de mayor tratamiento tanto a nivel general como a nivel reglamentario, por el ejemplo que dimana de la figura del inspector. El mismo, resulta el primer requerimiento para el acceso a esta función pública, al establecerse el deber de *mantener una conducta política y moral dentro de los principios y objetivos de nuestro Estado Socialista (art 28 a) D 100/84*. Esta configuración cuenta con al menos 3 posibles dimensiones, que encuentran algún nivel de desarrollo en los regímenes sectoriales. Una primera dimensión resulta el anclaje de la conducta al canon ético y moral de la sociedad socialista, un requerimiento que no se encuentra regulado de forma expresa solamente en los casos de los regímenes de la Educación y la Construcción; aunque pueden interpretarse de forma extensiva bajo un análisis integral de ambos regímenes. Vinculado a esta dimensión, la práctica de los últimos años ha venido por fortalecer dicho canon con los denominados Códigos de Ética, los cuales han sido incorporados incluso desde regímenes jurídicos más recientes (MINCULT, Regulación Ambiental y Direcciones Provinciales de Supervisión), con un tratamiento más integral a la dimensión conductual, sirviendo como norma supletoria de los mismos.

Una segunda dimensión dentro del aspecto conductual, a pesar de no tener una previsión específica en el régimen general lo constituye el criterio disciplinario, presente en los regímenes jurídicos de la Aduana y de la Supervisión Integral Provincial (DIS), que encuentra una regulación de mayor intensidad en el régimen de la inspección sanitaria, con la incompatibilidad de la comisión de delitos por imprudencia con el acceso y permanencia a la función. Una tercera dimensión dentro de este panorama se refiere al criterio de profesionalidad. Esta idea que va recogida en el sentido de los Códigos de Ética de la función Pública inspectora resulta un elemento, que aunque minoritario (solamente regulado en el régimen de Aduana), se encuentra en el centro del actual debate sobre la noción de la función pública<sup>52</sup>.

Con respecto a los criterios teóricos comparados de edad y nacionalidad, tales requisitos, por el modelo cubano (*inacabado*) de laboralización de la función pública, devienen de la ordenación general exigida para la concertación de relaciones laborales en el marco de lo previsto en el Código de Trabajo y su reglamento<sup>53</sup>.

### ***C) Los deberes y competencias reconocidos a la posición jurídica del inspector y los órganos de inspección***

No basta la ordenación de principios rectores de la actividad, resulta preciso para su desarrollo una adecuada ordenación de las facultades derivadas de la potestad de inspección. Siguiendo a SÁNCHEZ MORÓN, entre las normas sectoriales, como tendencia, son reconocidas las potestades de *“(...) requerir información, la exhibición de documentos, la comparecencia de los inspeccionados ante las oficinas públicas, la facultad de entrada en fincas, instalaciones o recintos de propiedad particular, la toma y análisis de muestras, las visitas de inspección, etc. Inclusive se prevé la facultad de requerir aquellos datos*

<sup>52</sup> Cfr. V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. *Santa Cruz de la Sierra. Bolivia*, 2003, Carta Iberoamericana de la Función Pública, p. 26-27)

<sup>53</sup> Código de Trabajo

*necesarios para las finalidades de la inspección que sobre un sujeto puedan estar en poder de terceros o de otras Administraciones públicas.”<sup>54</sup>*

El cuadro de la posición jurídica del sujeto activo en la relación de inspección se cierra con el reconocimiento de los *deberes y competencias del inspector* (art 9, 19 y 21 D-100/84), denominación unitaria utilizada en la norma, sin realizar distinciones entre una forma y otra.

**C1) Los deberes de los inspectores.** Bajo esta perspectiva, siguiendo los criterios metodológicos elaborados por la doctrina<sup>55</sup>, se puede establecer la existencia de tres grandes deberes jurídicos: C1.1) la ejecución, C1.2) la identificación, C1.3) el deber de guardar secreto y C4) el deber de brindar información, integrándose desde la ordenación general y los diversos regímenes jurídicos otros afines, cuestión en la que conviene detenerse.

**C1.1) El deber de ejecutar las inspecciones dispuestas.** en cumplimiento de los planes de inspección, el deber de ejecutar las inspecciones resulta el deber correlativo al cumplimiento de esta actividad. En nuestro ordenamiento jurídico este resulta el deber primordial exigido al inspector, estando regulado desde el régimen general (art 29 inciso c) D-100) hasta el resto de las normas de los ordenamientos sectoriales, con excepción de los regímenes de la inspección sanitaria y de la inspección educativa. En el primer caso, por la indeterminación que los riesgos biológicos producen en los objetivos de inspección se sostiene esta ausencia en alguna medida, no siendo así en el caso de la inspección educativa, donde el proceso se desarrolla con un alto nivel de planificación a todos los niveles y sectores.

**C1.2) El deber de identificación:** En nuestro régimen jurídico el deber de identificación resulta uno de las mayores exigencias en la realización de la función pública inspectora; estando regulado desde la perspectiva del régimen general (*art 9 inciso b*) en casi todos los sectores, a excepción de la inspección sanitaria, educativa y del deporte, aunque en tales casos, pueden ser interpretados de forma sistémica en relación con las fases de los diversos procedimientos. En tal sentido, en la definición de esta obligación, el legislador emplea el binomio de *verbos “identificación” y “acreditación”* que lingüísticamente puede tender a una confusión interpretativa pero que a efectos prácticos pueden asumirse como dos fases de cumplimiento: en primer lugar, la mera presentación del funcionario a cargo de la inspección y, en segundo lugar, la muestra de los documentos que acreditan su condición y legitimación para el desarrollo de esa acción inspectiva en concreto.

**C1.3) El deber de guardad secreto o mantener confidencialidad de la información obtenida.**

Bajo la égida de este principio de actuación de la función inspectora, se destaca una de las exigencias fundamentales para los funcionarios que desarrollan la actividad, la del manejo adecuado y exclusivo de la información obtenida conforme a los resultados de la inspección. Así ha de exigirse que esta no sea manejada con terceros ajenos a la relación de inspección o con los beneficiarios directos de sus resultados, caso en contrario podrían generarse lesiones incidentales directas a la actividad inspeccionada e imputables a la inspección por la violación de algún derecho reconocido a personas naturales o jurídicas.

A nivel reglamentario, la ausencia de regulación expresa de este deber resulta una de las cuestiones que más llaman la atención en un punto rojo sobre el régimen inspectivo, dada la especial trascendencia que ostenta el cumplimiento de este requisito en la función inspectiva. Como correlativo, en el orden sectorial solamente se regula en los regímenes inspectivos del medio ambiente, la aduana general, el régimen local de supervisión integral y en el caso de las Reservas movilizativas, aunque en este último, de forma moderada con la formulación de “discreción”. El resto de sectores no prevé una regulación expresa en tal sentido, ni de su contenido se pueden identificar elementos que tributen a una interpretación extensiva que permita integrar esa noción.

**C1.4) brindar información:** Esta última obligación resulta una consecuencia lógica del propio proceso por lo que en puridad de términos no debería ser una obligación en concreto a regular. Muestra de ello es que además del régimen jurídico (art 29 inc g) D-100), su

<sup>54</sup> Cfr. SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, *ob. cit.*, p 661

<sup>55</sup> LEAL VÁSQUEZ, Brigitte, *La Potestad de Inspección de la Administración del Estado ...* p 133 y ss.

regulación solo está presente en la mitad de los sectores de la actividad inspectiva (educación, inspección estatal, construcción, reservas estatales, cultura, precios y aduana).

En tal sentido, desde el régimen general se establece una obligación de información subsidiaria para los casos de determinarse la ocurrencia de posibles hechos delictivos, de informar a las autoridades competentes (art 21 inc a) D-100); aunque esta, siguiendo la idea anterior, resulta un efecto del procedimiento inspectivo reforzado bajo esa obligación.

## **C2) Competencias**

### **C2.1) Acceso al domicilio legal del inspeccionado**

El acceso al domicilio del inspeccionado ha sido uno de los aspectos de mayor tensión entre la realización del interés público y la protección de los derechos fundamentales, dada la necesidad de su ejecución como medio de llevar a cabo la actividad inspectiva, pero dentro de un marco de legalidad con competencias tasadas.

En nuestro régimen de inspección tanto a nivel general como sectorial esta competencia no encuentra regulación expresa en ninguna norma reglamentaria de ordenación, incluso en actividades inspectivas que así lo requieren con una mayor intensidad vgr la inspección sanitaria, construcción, inspecciones ambientales, o la regulación de los supervisores provinciales; aspecto que resulta una limitación del régimen jurídico, dado el riesgo latente de que las intervenciones que en este sentido se realicen puedan convertirse en vías de hecho por el exceso en el ejercicio de las competencias inspectivas asignadas.

### **C2.2) Práctica pruebas documentales y testificales**

Una de las competencias más importantes previstas en el régimen jurídico cubano es la de proceder a la práctica de pruebas. En tal sentido se regulan dos modalidades principales: la documentales y las testificales. En cuanto a las primeras, el régimen general establece la competencia de revisar cuantos libros, registros y demás documentos (art 29 ch) D-100), aunque para el caso de la información que resulte catalogada como clasificada, se establece la obligatoriedad obtener la autorización de la respectiva autoridad competente.

En segundo lugar, en el orden subjetivo, la competencia de tomar declaraciones a dirigentes, funcionarios y demás trabajadores de la entidad, escritas o verbales (art 29 ch) D-100); así como una categoría complementaria de pruebas materiales, dentro de las cuales se determinan fotografías (aunque esta es más bien una documental), muestras de agua, materiales, alimentos y aire, y, en general.

Como colofón de ello, a nivel sectorial dicha competencia se encuentra reconocida en la generalidad de los regímenes jurídicos, a excepción de la inspección educativa, donde se echa en falta su regulación, sobre todo en los órdenes documentales y materiales; así como la definición de una tipología propia como lo es el control del proceso docente (impartición de clases como material probatorio de carácter personal pero no testifical. De igual forma, el régimen inspectivo del Ministerio de cultura, carece de una regulación expresa en el sentido de las competencias probatorias, ámbito al que se añaden las actividades del INDER (actividad deportiva), con preocupaciones compartidas al igual que el régimen anterior con las enunciadas en el sector educativo. En último lugar, dentro de este marco de limitaciones regulatorias, no se puede dejar de mencionar el caso de la Aduana General de la República y su actividad inspectiva, por resultar una de las actividades que mayor conflictividad genera en sus vías recursivas y dentro del proceso contencioso administrativo; al ser uno de los sectores que ha diseñado en alguna medida, las fases procedimentales para garantizar los derechos de los inspeccionados. En tal sentido, resulta notorio el hecho de la falta de regulación de las competencias probatorias de sus inspectores, máxime cuando de su práctica se evidencia un despliegue de las técnicas previstas en la norma general, con un despliegue tecnológico incluso, que resulta referencia en la actividad inspectiva. Tales ausencias regulatorias impactan directamente sobre los procedimientos y procesos que con posterioridad se desarrollan como consecuencias de sus actuaciones.

**C2.3) Adoptar medidas de diversa naturaleza durante las diferentes fases del procedimiento de inspección.**

En este punto, hay que distinguir que las competencias ya aludidas resultan el canon general aceptado doctrinalmente acerca de las competencias de los inspectores, en tanto, la adopción de medidas de diversa naturaleza durante las diferentes fases del procedimiento de inspección, a pesar de ser realizadas por el inspector, no resultan propiamente parte del contenido esencial de comprobación de legalidad que distingue la actividad inspectiva.

En tal sentido, nuestro régimen jurídico establece un conjunto de competencias complementarias o auxiliares al ejercicio de la función inspectiva. Para una comprensión metodológica, han sido clasificadas conforme a sus efectos en preventivas y de naturaleza ex post. Las primeras (preventivas), más cercanas al fin inmediato de la inspección, se relacionan con ordenación de la paralización de la actividad o acción infractora (art 29 inc. f) D-100). Esta competencia puede constituir o bien un medio para el aseguramiento del desarrollo de la inspección en casos como, o bien un mecanismo de cese de la actuación ilegal a comprobar en pos de agravar los posibles efectos generados. En este sentido, este tipo de competencia se encuentra regulado en la mayoría de los regímenes jurídicos, con excepción de la actividad del Ministerio de Cultura, el INDER y la Aduana General de la República; sobre todo en el último caso probablemente resulte un efecto de las características de la actividad inspeccionada, que no son continuas en el tiempo, aunque en el caso del INDER y del MINCULT si se aprecia esta característica, siendo una notable limitación en su ordenación jurídica.

En contrario a lo anteriormente expuesto, el régimen general habilita un conjunto de competencias de naturaleza ex post, que exceden ampliamente la noción de la actividad, y con ello se desnaturaliza la figura en concreto. En tal sentido, se pueden catalogar en acciones efectos diversos: dispositivas, de mandato o indicativas, de control y sancionadoras.

Las primeras - acciones dispositivas- tienen como fin el de proponer o disponer la eliminación de las irregularidades o deficiencias detectadas y sus efectos (art 29 inc. e) D-100). Esta resulta el correlativo más directo con la actividad inspectiva y se encuentra regulada en la mayoría de los regímenes sectoriales analizados. En segundo lugar, las acciones de mandato o indicativas establecen obligaciones a los inspeccionados de desarrollar determinadas acciones en pos de la erradicación de las actuaciones ilegales *vgr.* la orden de demolición en el sector constrictivo o, la suspensión definitiva de la actividad (inspección sanitaria), o la orden de ingresar al Presupuesto del Estado las cantidades obtenidas indebidamente con motivo de la infracción cometida del régimen general (art 21 inc. a) D-100).

En tercer lugar, aunque no cuenta con regulación en el régimen general, se ha establecido la competencia a los inspectores sobre acciones de control, a fin de verificar el cumplimiento del plan de medidas emitido por sujeto inspeccionado, así como exigir el estado de actualización de la sobre su estado de cumplimiento, así como exigir la respuesta al dictamen de la inspección en el plazo establecido (Inspección ambiental, Reservas Estatales y Transporte),

Un último aspecto al que se hace alusión resulta el de las competencias para acciones sancionadoras. Por un lado, desde una vertiente con conjuga a las acciones de mandato y a las de control, se exige la imposición de medidas disciplinarias a los infractores de la legalidad (régimen de inspección ambiental y cultura). Por el otro, convirtiéndose en autoridad sancionadora, en un ejercicio que no cuenta con reconocimiento expreso dentro del régimen general. Sin embargo, a nivel sectorial (inspección del MINCULT) o local (supervisores integrales) y sobre todo en normas del amplio y difuso régimen contravencional cubano, se reconocen competencias sancionadoras a los inspectores; excediéndose la naturaleza de la función inspectiva. Esta relación función pública inspectiva- función pública sancionadora en nuestro régimen jurídico presenta un número considerable de limitaciones regulativas e incongruencias en lo regulado, que ameritan un análisis profundo que excede el propósito de las presentes líneas y será punto de partida para continuar el debate.

## VI. A MODO DE CONCLUSIONES

**Primera:** La noción de la inspección en Cuba como forma de la actividad administrativa, a pesar de los referentes históricos-normativos de hondo calaje en nuestro ordenamiento jurídico desde el siglo XIX cubano, no ha contado con un tratamiento teórico suficiente que permita sistematizar sus elementos esenciales en cuanto a su configuración como instituto jurídico administrativo, conducente a su individualización de otras técnicas de control.

**Segunda:** El perfeccionamiento del régimen jurídico en Cuba precisa la configuración de su concepción como potestad, actividad y función, desde la articulación de los siguientes elementos.

a) **Como potestad**, precisa una adecuada regulación de sus bases constitucionales y legales derivadas de las atribuciones de control. Así mismo, la necesidad de articulación de un sistema de competencias compartidas en función de la materia y del territorio, de regulación y control en manos del Consejo de Ministros y de ejecución en los organismos de la Administración Central del Estado (Ministerios e Institutos) así como de los órganos locales de la Administración Pública (Consejos de la Administración Provincial y Municipal), delimitándose los puntos de contacto y límites de las relaciones interadministrativas entre los diversos cuerpos de inspección profesionales o eventuales de cada instancia administración sectorial con las Direcciones Integrales de Supervisión presentes a nivel local en el tejido administrativo.

En tal sentido, una configuración sistémica de los principios que informan su ejercicio, como correctivos de optimización de la intervención administrativa, resulta una necesidad en dicha concepción, de conjunto con la previsión de revisión y anulación de sus efectos ante el incumplimiento del canon de intervención que dichos principios imponen.

b) **Como actividad administrativa**, en relación a los tipos de inspección, ha de ser perfeccionada la articulación del régimen general y sectoriales, conforme a criterios como la determinación de la inspección planificada como de la extraordinaria. En tal sentido, se denota un amplio margen de discrecionalidad técnica sin suficientes criterios de limitación, que redundan en eventuales vulneraciones a los derechos de los inspeccionados sin que tengan una notoria afectación a la organización de la actividad, y, por tanto, superables en sí. En igual sentido, ha de ser resuelta la contradicción existente entre el régimen general y los sectoriales, conforme el objeto sobre el cual recae la actividad inspectiva, pues el primero asume el criterio restrictivo de la entidad estatal, mientras que en los segundos se aplica a personas naturales en múltiples situaciones, aspecto que resulta trascendental, porque deslegitimaría la competencia inspectiva para el resto de materias que no tuviesen la infra mencionada condición de entidad estatal

En cuanto a las etapas, resulta necesario la armonización del régimen general con los regímenes sectoriales en el sentido de incluir las etapas previas y posteriores de planificación y control como parte del procedimiento inspectivo, bajo la égida de definición de términos que resulten estándares

Consecuentemente, la noción teórica de la inspección precisa de un dimensionamiento de su contenido que le distinguen de otras técnicas de control administrativo vgr. la auditoría, la fiscalización y la supervisión, destacando el sentido mixto de esta técnica administrativa de comprobación de legalidad de carácter general conforme a la amplitud de actividades que pueden resultar en su objeto y la naturaleza técnica de las normas que rigen la inspección, a diferencia del resto, que se distinguen por el carácter específico sobre las normas contables (auditoría), o de las normas de carácter penal (verificaciones fiscales) o de la suma de normas técnicas generales con normas contables (supervisión).

c) **Como función pública**, la falta de una noción acabada del funcionario público en nuestro régimen jurídico impacta directamente en la configuración de la figura del inspector, precisándose una construcción sistémica que atienda las notas esenciales de esta especial relación de empleo público e integre sus distintas tipologías, competencias y deberes. En tal sentido, la mayor limitación opera en la indefinición que asume el régimen general y

sectoriales de la inspección en la configuración de las tipologías de inspectores, desde la perspectiva del empleado público y no como funcionario público en concreto.

En ese orden, una revisión de los actuales regímenes jurídicos debería ser tenida en cuenta la eliminación de la figura de inspectores populares, por limitada aplicación práctica e insuficiente desarrollo de esta figura, pues excede el ámbito de la función pública, para establecerse como un colaborador de la misma. Iguales consideraciones merecen los inspectores eventuales quienes ostentan un estatus cuasi funcional, por la propia naturaleza de la actividad, los cuales podrían ser reconducidos a otras figuras vgr. peritos o especialistas, cuya función resulta en auxilio y complemento del inspector profesional, la cual, en puridad de términos, debería ostentar tal condición. Desde esta perspectiva resultaría más factible la sistematización de los requisitos de acceso y permanencia a la función pública inspectora, con referencia a los criterios de nivel a) *Nivel educativo*, b) *Habilitación específica*, c) *Experiencia* y d) *Conducta*

En materia de deberes y competencias resulta necesario una reconfiguración normativa de la actual regulación general y sectorial, evitándose la actual confusión entre deberes y competencias presentes en dicho régimen jurídico. En tal sentido, la excesiva amplitud de deberes conlleva a que en materia de identificación se empleen términos vgr *acreditación* que pueden conducir a exceso u omisiones en el cumplimiento de tales deberes. Ahora bien, la mayor necesidad en tal sentido de la cara al perfeccionamiento de este régimen jurídico resulta la regulación expresa del deber de guardar secreto, ausente en la normativa general y regulado esporádicamente en algún régimen sectorial. De igual forma, dentro de esta reconsideración, cabría tener en cuenta el deber de brindar información, pues no se define la autoridad receptora de la misma, y, de suponerse el órgano de inspección, ello no resultaría más que una redundancia de los efectos del propio acto inspectivo; en tanto si fueren externos los posibles destinatarios del acto, deberían ser precisados los términos, efectos de los mismos, como en los casos en que se habilitan procedimientos sancionadores.

En materia de competencias, si bien acceso al domicilio legal del inspeccionado y la práctica pruebas documentales y testificales no han generado en nuestra práctica jurídica la conflictividad de contextos comparados, el foco de atención a superar reside en la adopción de medidas de diversa naturaleza durante las diferentes fases del procedimiento de inspección, pues en primer lugar, no existe un desarrollo reglamentario sobre los efectos que tales decisiones pueden generar, así como se denota aquí la contradicción más profunda de nuestro régimen jurídico, al habilitarse al inspector determinadas competencias sancionadoras, que exceden el ámbito de especial relación y con ello quiebra la propia noción del ejercicio de la potestad, al violarse incluso un principio del Derecho Administrativo Sancionador, consistente en que quien instruye el procedimiento no debe de adoptar el acto sancionador, un requisito que nuestro actual régimen jurídico no supera en ese test. Por ende, con tal colisión de funciones sancionadoras e inspectoras, se desnaturaliza la propia noción de potestad inspectora.

Sobre la base de tales elementos, resulta necesaria una pauta interpretativa de cara a un procedimiento de creación normativa, que configure las siguientes categorías:

- a) a la potestad inspectiva, como técnica de atribución de poder, propia de la teoría general del Derecho y expresión del principio de legalidad (juridicidad), que emana directamente del ordenamiento jurídico, para el reconocimiento de una situación de poder de incidencia de los órganos de inspección hacia una actividad o sector de la actividad administrativa o particular, con el objetivo de producir efectos jurídicos derivados de la comprobación de la actividad con los criterios técnico legales, sin que ello genere de facto relaciones jurídicas, derechos o deberes; sino una sujeción al ordenamiento jurídico, a partir de posiciones pasivas.
- b) al inspector, como el funcionario público que ejercita la potestad inspectiva de la administración pública, en el marco de una relación jurídica laboral de naturaleza estatutaria, con carácter permanente y pertenencia a un órgano general, sectorial o territorial de inspectores o supervisores, regido bajo reglas de acceso, promoción permanencia y baja uniformes y coherentes con las diversas actividades objeto de la

inspección; con reconocimiento de deberes y competencias para el ejercicio de tal función.

- c) a la actividad, inspectiva como el conjunto de actos de naturaleza diversa dirigidos a la comprobación del cumplimiento del canon de juridicidad de la actuación controlada con los requerimientos del ordenamiento jurídico administrativo, desarrollada por un inspector u órgano de inspección, cuyo acto definitivo tiene efectos que implican la constitución de acto de eficacia probatoria y sirve de base al ejercicio de otras potestades administrativas *vgr.* la sancionadora.

## BIBLIOGRAFÍA

AA.VV., *Estudios de Derecho Administrativo cubano*, Editorial “Félix Varela”, Ciudad de La Habana, 2002.

ARIAS GAYOSO, Grethel, “La significación del principio de legalidad en la Administración Pública”, en MATILLA CORREA, Andry (Coordinador), *Panorama de la Ciencia del Derecho en Cuba. Estudios en homenaje al profesor DrC. JULIO FERNÁNDEZ BULTÉ*, Facultad de Derecho, Universidad de La Habana, Leonard Muntaner, Editor, Palma de Mallorca, 2009, pp.165-180

\_\_\_\_\_, “Las potestades administrativas. Apertura y cierre al ejercicio del poder público”, en MATILLA CORREA, Andry (Coord.) *Tendencias Actuales del Derecho Administrativo. Homenaje al profesor Dr. Héctor J. Garcini Guerra, UNIJURIS, La Habana, Cuba, 2017*, pp 138-140.

ARROYO JIMÉNEZ, Luis, “Ponderación, proporcionalidad y Derecho administrativo” en *INDRET, Revista para el Análisis del Derecho*, Madrid, mayo de 2009, p 24

BACIGALUPO SEGGESE, Mariano, “Las potestades Administrativas”, en CANO CAMPOS, Tomás, *Lecciones y Materiales para el Estudio del Derecho Administrativo. Tomo III. La Actividad de Las Administraciones Públicas. Volumen I. La forma*, 1º Ed., Iustel, Madrid, España, 2009.

BATISTA TORRES, Jennifer, La designación de los funcionarios públicos en Cuba, en MATILLA CORREA, Andry (Coord.) Andry (Coord.) *Tendencias Actuales del Derecho Administrativo. Homenaje al profesor Dr. Héctor J. Garcini Guerra, UNIJURIS, La Habana, Cuba, 2017*, pp 341-353

BERMEJO VERA, José, *La Administración Inspectora*, Revista de Administración Pública, número 147, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, España, 1998, pp 40-41.

BLANQUER, David, *Curso de Derecho Administrativo I. Los sujetos y la actividad*, Tirant Lo Blanch, Valencia, España, 2006

BOIX PALOP, Andrés, Las potestades administrativas de inspección y su expansión al amparo de razones de seguridad frente a los derechos fundamentales, 2016, p 69, visto en <http://roderic.uv.es/handle/10550/55071>

BONNARD, Roger, “Précis de Droit Administratif”, 4<sup>TA</sup> Ed. Revue et mise au courant des Réformes Administratives, LGDJ, Paris, Francia, 1943

CANO CAMPO, Tomás, “La presunción de veracidad de las actas de inspección” en Sánchez, Juan José Díez. *Función Inspectora. Actas del VIII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*. INAP, Madrid, España, 2013, pp. 223-241

CASSESE, Sabino, “Las Bases del Derecho Administrativo”, *trad. pos.*, Luis Ortega, INAP, Madrid, España, 1994, pp 106-116, SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, “*Principios de Derecho Administrativo General*”, 2da Ed. Iustel, Madrid, España, 2009, p 641 y ss,

DOMÉNECH PASCUAL, Gabriel, *Papeles de economía española*, N° 151, Fundación de las Cajas de Ahorros (FUNCAS), 2017, pp. 47-62

ESCASENA, José L., *La evolución de la legalidad en Cuba*, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 1990,

FERNÁNDEZ RAMOS, Severino, “La actividad administrativa de inspección: el régimen jurídico general de la función inspectora”, Comares, Granada, España, 2002

GAMERO CASADO, Eduardo y FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano, *Manual Básico de Derecho Administrativo*. Séptima edición, Tecnos, Madrid, España, 2010

GARCÍA COSTA, Francisco Manuel, “Delimitación conceptual del principio de objetividad: objetividad, neutralidad e imparcialidad”, en *Revista Documentación Administrativa* n° 289, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, España, enero-abril 2011, p. 34

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás – Ramón. “*Curso de Derecho Administrativo*”, T.I, 15<sup>ta</sup> Ed., Editorial Thompson- Cívitas, Madrid, España, 2011

GARCÍA RUBIO, Fernando, “¿Existe una reserva a la condición de funcionario para el ejercicio de acciones administrativas sobre restauración de la legalidad urbanística?” en *Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo* N° 130, 2014, 59-61.

GARCÍA URETA, Agustín, “La potestad inspectora de las administraciones públicas”, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A. Madrid, Barcelona, 2006

\_\_\_\_\_, “Potestad Inspectora y Medio Ambiente: Derecho de la Unión Europea y algunos datos sobre las Comunidades Autónomas, en *ACTUALIDAD JURÍDICA AMBIENTAL*, N. 54, España, p. 17 y ss.

GARCINI GUERRA, Héctor, *Derecho Administrativo, Segunda parte*, Facultad de Derecho, Universidad de La Habana, La Habana, 1978, pp. 79-80.

GIANNINI, Massimo Severo, “Derecho Administrativo”, INAP, trad. Pos. Ortega, Luis, Vol. Primero, Madrid, España, 1991, p 171 y ss,

HAURIUO, Maurice, “*Précis de Droit Administratif et Droit Public Generale*”, quatrième Edition, Librairie de Société de Recueil General de Lois & Arrêts, Paris, 1904

LANCÍS Y SÁNCHEZ, Antonio y MARTÍNEZ SAENZ, Joaquín, *Ensayos de Derecho Administrativo*, Tomo I, Imprenta y Papelería de Rambla, Bouza y CA, Habana, 1922,

LEAL VÁSQUEZ, Brigitte, *La Potestad de Inspección de la Administración del Estado*, Cuadernos del Tribunal Constitucional, Número 56, Director de Publicaciones, Chile, 2015

LEAL VÁSQUEZ, Brigitte, Planificación, colaboración y autocontrol: nuevos instrumentos normativos para la administración fiscalizadora, en *Revista de Derecho Público*, vol. 83, 2° sem, Chile, 2015, pp 105-122

LINDE PANIAGUA, Enrique, “*Fundamentos de Derecho Administrativo. Del Derecho del poder al Derecho de los ciudadanos*”, 2° Ed., UNED, Madrid, 2010, p 267 y ss,

LÓPEZ GONZÁLES, Luis Ignacio, El principio de proporcionalidad en el Derecho Administrativo, en *Cuadernos de Derecho Público*, N° 5, sept-dic, 1998, Madrid, España, p 157

MATILLA CORREA, Andry, “Cinco principios jurídico-administrativos en clave teórica de buena administración: eficacia, eficiencia, objetividad, economía o economicidad y celeridad”, en MATILLA CORREA, Andry (Coord.) *Tendencias Actuales del Derecho Administrativo. Homenaje al profesor Dr. Héctor J. Garcini Guerra, UNIJURIS, La Habana, Cuba, 2017*, pp. 34-104

\_\_\_\_\_, “*Constitución y Administración Pública: Algunas ideas sobre las bases constitucionales del régimen jurídico administrativo cubano*” en Huck, Winfried, y Pérez Martínez, (Editores), *Derecho, Economía y Sociedad en el Siglo XXI. II Simposio Germano-Cubano de Derecho, La Habana, Cuba, 2013, Hamburg, Alemania, 2013*, p 319-334

\_\_\_\_\_, “Municipio y administración local: breves glosas al hilo del contexto jurídico cubano actual” en PÉREZ HERNÁNDEZ, Lissette y DÍAZ LEGÓN, Orestes J, (Coords)

¿Qué municipio queremos? Respuestas en clave de descentralización y desarrollo local, Editorial UH, La Habana, 2015, pp. 175-191

\_\_\_\_\_, “Notas sobre la ley y el principio de legalidad en el ordenamiento jurídico cubano”, en AA.VV., *Memorias del VI Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo. VIII Jornadas de Derecho Constitucional y Administrativo*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2007; pp.411-452

\_\_\_\_\_, “Panorama general del Derecho Administrativo en Cuba”, en GONZÁLEZ VARAS IBÁÑEZ, Santiago (Coordinador), *Derecho Administrativo Iberoamericano*, 2da edición, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2012, p. 491

MAURER, Hartmut, *Derecho Administrativo Alemán trad. pos. Gabriel Doménech Pascual*, coord. Del original de la 16a Edición alemana de 2006, México: Universidad Autónoma de México, 201, pp 132-140

MAYER, Otto, “Derecho Administrativo Alemán”, T II, Parte Especial. Poder de Policía y Tributario, traducción directa del original francés por Horacio H. Heredia y Ernesto Krotoschin, Depalma, Buenos Aires, 1949, p 3-36.

MÍGUEZ MACHO, Luis El principio de objetividad en el procedimiento administrativo en *Revista Documentación Administrativa* n° 289, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, España, enero-abril 2011, pp. 119 y ss.

MONZÓN PÁEZ, Fernando, Algunos apuntes sobre la definición de funcionario público en Cuba, en MATILLA CORREA, Andry (Coord.) *Tendencias Actuales del Derecho Administrativo. Homenaje al profesor Dr. Héctor J. Garcini Guerra, UNIJURIS, La Habana, Cuba, 2017, pp 315-341*

MORENO, Francisco, *La Administración y sus procedimientos*, Imprenta de EL ECO MILITAR, Habana, 1886 GOVÍN Y TORRES, Antonio, *Elementos de Derecho Administrativo*, Tomo II, Segunda edición, Imprenta “El Siglo XX”, Habana, 1914

NÚÑEZ Y NÚÑEZ, Eduardo Rafael, *Tratado de Derecho Administrativo*, Con arreglo al Programa del Profesor de la Asignatura en la Universidad Nacional Dr. Enrique HERNÁNDEZ CARTAYA, Tomo II, 13<sup>era</sup> edición, Imprenta J. Hernández Lapido, Habana, 1926

PALOMAR OLMEDA, Alberto, *Derecho de la Función Pública. Régimen jurídico de los funcionarios públicos*. 8<sup>va</sup> Dykinson, Madrid, 2009

PARADA VÁZQUEZ, RAMÓN, *Derecho Administrativo I. Introducción. Organización Administrativa. Empleo Público*. 23<sup>o</sup> Ed. Revisada y Restructurada. Open Ediciones Universitarias, Madrid, 2013

\_\_\_\_\_, *Derecho Administrativo. Organización y empleo público*, Decimosexta Ed, Marcial Pons, 2003, Madrid, España.

PAREJO ALFONSO, Luciano, *Lecciones de Derecho Administrativo. Tercera edición revisada y actualizada*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2009.

\_\_\_\_\_, *Lecciones de Derecho Administrativo, Quinta edición revisada y actualizada*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2012

PÉREZ HERNÁNDEZ, Lissette, ¿Gobierno y Administración Local en Cuba?, Asociación Internacional de Derecho Administrativo, UNAM, México, 2009, pp 319-352,

PÉREZ MARTÍNEZ, Yuri, Fundamentos jurídicos de la intervención administrativa en la actividad privada de alojamiento turístico en Cuba, en MATILLA CORREA, Andry (Coord.) *Tendencias Actuales del Derecho Administrativo. Homenaje al profesor Dr. Héctor J. Garcini Guerra, UNIJURIS, La Habana, Cuba, 2017, pp 441-490*

PONCE SOLÉ, Juli, Crisis Económica, deberes jurídicos de economía y eficiencia y Derecho Administrativo, en Blasco Esteve, *El derecho público de la Crisis económica. Transparencia y sector público. Hacia un nuevo Derecho Administrativo*, INAP, Madrid, 2011, pp 459-473

RASTROLLO SUÁREZ, Juan José, “La evolución del principio de eficacia y su aplicación en el ámbito de la función pública: la evaluación del desempeño”, en *Revista General de Derecho Administrativo*, número 45, Iustel, España, mayo, 2017

REBOLLO PUIG, Manuel, “La actividad de inspección” en CANO CAMPOS, Tomás, *Lecciones y Materiales para el Estudio del Derecho Administrativo.* Tomo III. La Actividad de Las Administraciones Públicas. Volumen II. El Contenido, 1º Ed., Iustel, Madrid, España, 2009

\_\_\_\_\_, “Propuesta de regulación general y básica de la inspección y de las infracciones y sanciones administrativas”, en SAINZ MORENO, Fernando, (Dir.) *Estudios para la Reforma de la Administración Pública*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, España, 2004, pp. 447

RIVERO ORTEGA, Ricardo, “Derecho Administrativo Económico”, Marcial Pons, Madrid, España, 2007

RIVERO, Jean, *Droit Administratif, Treizième Edition, Jurisprudence Générale Dalloz, Francia, 1990, p 538*, VEDEL,

GEORGES, Derecho Administrativo, traducción de la 6ª edición francesa por Juan Rincón Jurado, Aguilar S.A., Madrid, 1980

RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José María, "Ponderación y actividad planificadora de la Administración", en ORTEGA ÁLVAREZ, Luis y DE LA SIERRA MORÓN, Susana (Dirs.), *Ponderación y Derecho Administrativo*, 2009, pp 115-133

RUIZ Y GÓMEZ, Julián Modesto, *Derecho Administrativo, Primer curso*, Conferencias mimeografiadas, Departamento de Publicaciones, Facultad de Derecho, La Habana, s/a,

SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, “Derecho Administrativo. Parte General”, 6ta Ed., Tecnos, Madrid, España

STIFTUNG, Konrad Adenauer, Jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal alemán, Jürgen Schwabe, comp. de sentencias, Marcela Anzola-Gil, trad., Konrad Adenauer Stiftung, México, 2003), Sentencia BVerfGE 7, 377 [Ley sobre Farmacias], pp 316-325.

TEJEDOR BIELSA, Julio, La Función Inspector en el ámbito urbanístico, en Sánchez, Juan José Díez. Función Inspector. Actas del VIII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo. INAP, Madrid, España, 2013, p 117-170

VALDIVIA ONEGA, Marisabel, VIZOSO GARCÍA, María de los Ángeles y CASTANEDO ABAY, Armando, *Separata de Derecho Administrativo*, Facultad de Derecho, Universidad de La Habana, La Habana, 1989

VAQUER CABALLERÍA, Marcos, “El criterio de la eficiencia en el derecho administrativo” en *Revista de Administración Pública*, N.º 186, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, septiembre-diciembre Madrid, España, 2011, pp. 101-103

VASILENKOV et. al., *Derecho Administrativo Soviético, trad. pos.*, PERAZA CHAPEAU, José D, Pueblo y Educación, La Habana, 1989, p 159

VELASCO RICO, Clara I., “Los planes y programas de inspección. Hacia una (¿necesaria?) reducción de la discrecionalidad administrativa en materia de inspección de las actividades económicas de los particulares” en *IURIS*, enero - diciembre de 2015, No. 17, pp. 61 - 78

ZANOBINI, Guido, *Curso de Derecho Administrativo, Volumen I, Parte General*, traducción de la 5ª edición italiana (1949) por Héctor MASNATTA y actualizada con la 6ª edición por Francisco Humberto PICONE, Ediciones ARAYÚ, Buenos Aires, 1954

Legislación

### *Asamblea Nacional del Poder Popular*

**ASAMBLEA NACIONAL DEL PODER POPULAR**, Ley No. 113, Ley del Sistema Tributario en Gaceta Oficial No. 053 Ordinaria de 21 de noviembre de 2012, (*sin regulación en concreto*)

**ASAMBLEA NACIONAL DEL PODER POPULAR**, Ley No. 116/2013 Código de Trabajo, en Gaceta Oficial Extraordinaria No. 29 Extraordinaria de 17 de junio de 2014, arts. 190-194,

**CONSEJO DE ESTADO**, Decreto Ley N° 67, de fecha 19 de abril de 1983, relativo a la Organización de la Administración Central del Estado

#### *Consejo de Estado*

**CONSEJO DE ESTADO**, Decreto Ley No. 197 de 1999 “Sobre las relaciones laborales del personal designado para ocupar cargos de dirigentes y funcionarios” (actualizado) publicado en *Gaceta Oficial* Extraordinaria No.54 de 20 de noviembre de 2007, artículo 14 inciso a)

#### *Consejo de Ministros*

**CONSEJO DE MINISTROS (CM)**, Acuerdo N° 5799 del CECM, de fecha 23 de octubre 2006, Disponiendo la Creación de las Direcciones Provinciales Integrales de Supervisión (S/P en GO), consultado en CM, Manual del Supervisor Integral. Documentos Legales. 2007,

**CONSEJO DE MINISTROS (CM)**, Decreto N° 100/84, de fecha 10 de febrero de 1984, “Reglamento General de la Inspección Estatal” en GOO N° 14 de 10 de febrero de 1984;

**CONSEJO DE MINISTROS**, Decreto N° 1 del Consejo de Ministros de fecha 23 de julio de 1978, Reglamento General de los Organismos de la Administración Central del Estado,

**CONSEJO DE MINISTROS**, Decreto No. 308, Reglamento de la Ley del Sistema Tributario, en Gaceta Oficial No. 053 Ordinaria de 21 de noviembre de 2012 (*sin regulación en concreto*)

**CONSEJO DE MINISTROS**, Decreto No. 326/2014 Reglamento del Código de Trabajo, en Gaceta Oficial Extraordinaria No. 29 Extraordinaria de 17 de junio de 2014, pp 222-223.

#### *Contraloría General de la República*

**CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (CGR)**, Resolución de fecha 12 de septiembre de 2012, “Normas para la realización de la inspección de la Contraloría General de la República”, publicada en GOE N° 42, de 28 de septiembre de 2012,

#### **ORGANISMOS DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL DEL ESTADO**

**ADUANA GENERAL DE LA REPÚBLICA (ADUANA)**, Resolución No. 20/2003, de fecha 28 de abril de 2003, Normas para la Inspección Aduanera, publicada en GOO N° 31 de 6 de agosto de 2003,

**INSTITUTO NACIONAL DE DEPORTES, EDUCACIÓN FÍSICA Y RECREACIÓN (INDER)**, Resolución N° 45/2007, de fecha 5 días de julio del 2007, Reglamento del Sistema de Control del Instituto Nacional de Deportes, Educación Física y Recreación, (S/P en GO),

**INSTITUTO NACIONAL DE RESERVAS ESTATALES (INRE)**, Resolución N° 18/2008, Reglamento para la Inspección Estatal a las Reservas Materiales, publicado en GOO N° 009 de 20 de febrero de 2008

**MINISTERIO DE CIENCIA TECNOLOGÍA Y MEDIO AMBIENTE (CITMA)**, Resolución Ministerial N° 130/95, de fecha 1° de junio de 1995, Reglamento para la Inspección Ambiental Estatal, publicado en GOO N° 21 de fecha 24 julio de 1995

**MINISTERIO DE CIENCIA TECNOLOGÍA Y MEDIO AMBIENTE (CITMA)**, Resolución Ministerial N° 103/2008, Reglamento de la Inspección Estatal de la actividad Reguladora, publicado en GOO N° 041 de 2 de julio de 2008,

**MINISTERIO DE CULTURA (MINCULT)**, Resolución N° 60/2002, de fecha 29 de abril DE 2002, Reglamento de la Inspección Estatal del Ministerio de Cultura, publicado en GOO N° 26 de fecha 27 DE MAYO DE 2002,

**MINISTERIO DE FINANZAS Y PRECIOS (MFP)**, Resolución N° 87/2011, de fecha 28 de febrero de 2011, Reglamento de la Inspección Estatal de Precios publicada en GOO N°6 de 5 de abril de 2011,

**MINISTERIO DE LA CONSTRUCCIÓN (MICONS)**, Resolución No. 269/2017, Reglamento de la Inspección Estatal de la Construcción, publicada en (GOC-2017-608-EX44) de 12 de octubre de 2017,

**MINISTERIO DE LAS FUERZAS ARMADAS (FAR)**, Resolución No. 44/2017, Reglamento de la Inspección Estatal de Hidrografía y Geodesia, publicada en GOC-2017-552-O26 de 13 días del mes de junio del año 2017,

**MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA (MINSAP)**, Resolución Ministerial N° 215, de fecha 27 de agosto de 1987, “Reglamento de la Inspección Sanitaria Estatal”, publicada en GOO N° 71 de fecha 8 de julio de 1987

**MINISTERIO DE EDUCACIÓN (MINED)**, Resolución Ministerial N° 239/2010, de fecha 26 de octubre de 2010, “Reglamento del Sistema de Inspección del Ministerio de Educación”, publicada en GOO N° 053 de 21 de diciembre de 2010,

**Ministerio de Trabajo y Seguridad Social**, Resolución No. 47/2001, mediante la cual se crea la Oficina Nacional de Inspección del Trabajo

**MINISTERIO DE TRANSPORTE (MINTRANS)**, Resolución N° 31/96, “Reglamento del Sistema de Inspección y Control Estatal del Transporte”, publicado en GOO N° 12 de 19 de abril de 1996.