

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN CUBA: NUEVAS FORTALEZAS Y PRINCIPALES DESAFÍOS

The administrative procedure in Cuba: new strengths and main challenges

Dra. Orisell Richards Martínez

Profesora Titular de Derecho Administrativo
Universidad de La Habana (Cuba)
<https://orcid.org/0000-0003-0192-2173>
orisellrichards1@lex.uh.cu

Resumen

Las valoraciones que se presentan abordan la uniformidad del procedimiento administrativo en el nuevo contexto jurídico nacional y a propósito de la reciente aprobación de la ley que le sirve de fundamento. En este sentido, se resaltan los elementos más distintivos que permiten actualizar las bases del procedimiento administrativo en Cuba, desde algunos principios generales de actuación administrativa, hasta el sistema de ordenación común de los recursos y su relación con la justicia administrativa. A partir de las transformaciones implementadas con posterioridad a la Constitución de 2019, se analizan algunas de las nuevas oportunidades de esta regulación, así como los principales desafíos para el mejor desempeño de la gestión pública y la protección de los derechos de los administrados.

Palabras clave: Administración Pública; procedimiento administrativo; administrados; reforma.

Abstract

The assessments presented address the uniformity of the administrative procedure in the new national legal context and with regard to the recent approval of its Law that serves as its basis. In this sense, the most distinctive elements that allow the bases of administrative procedure in Cuba to be updated are highlighted, from some of the general principles of administrative action to the system of common organization of resources and its relationship

with administrative justice. Based on the transformations implemented after the 2019 Constitution, some of the new opportunities of this regulation are analyzed, as well as the main challenges for the better performance of public management and the protection of the rights of those administered.

Keywords: Public Administration; administrative procedure, administered; reform.

Sumario

1. Introducción. 2. La uniformidad del procedimiento administrativo en el nuevo contexto jurídico nacional. 2.1. La sistematización de los principios generales de actuación. 3. Otros elementos distintivos de la actualización del procedimiento administrativo. 4. El sistema de ordenación común de los recursos y la justicia administrativa. 5. Conclusiones. **Referencias bibliográficas.**

1. INTRODUCCIÓN

Las condiciones económico-sociales en las que se desenvuelve la Administración pública nacional determinan su intervención en la mayoría de las relaciones que tienen lugar en la sociedad cubana actual. Este escenario, de conjunto con las transformaciones que ha ido experimentando el ordenamiento jurídico nacional, a partir de promulgación de la Constitución de 2019, ha marcado un desafío enorme para el cumplimiento de los fines de interés general, desde la eficacia y la eficiencia que debe caracterizar el ejercicio de la función administrativa.

En este contexto, especial atención merece la entrada en vigor y, en consecuencia, la implementación de un grupo de leyes que han ido desarrollando los contenidos constitucionales, ya sea por su vinculación a la organización y funcionamiento de la estructura del Estado, ya sea por el desarrollo de los derechos y las garantías de todas las personas.¹

¹ Entre las principales disposiciones normativas con rango de ley y vinculadas al ejercicio de la función administrativa, se destacan la Ley No. 134, De Organización y Funcionamiento del Consejo de Ministros, de 28 de octubre de 2020, publicada en *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, edición Ordinaria No. 88, de 23 de diciembre de 2020; Ley No. 138, De Organización y Funcionamiento del Gobierno Provincial del Poder Popular, de 17 de diciembre de 2020, publicada en *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, edición Ordinaria No. 14, de 5 de febrero de 2021; Ley No. 139, De Organización y Funcionamiento del Consejo de Administración Municipal, de 17 de diciembre de 2020, publicada en *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, edición Ordinaria No. 14, de 5 de febrero de 2021; Ley No. 142, Del Proceso Administrativo, de 28 de octubre de 2021, publicada en *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, edición

Desde esta perspectiva, y por la propia regulación de sus contenidos y alcances, es dable significar que buena parte de estas disposiciones normativas han marcado una pauta en la reforma del sector público, y en su esencia: obligan a ser más profesionales en el ejercicio de la actividad estatal y de manera especial de la Administración Pública, se diseñan en función de la calidad de procedimientos y procesos administrativos, al tiempo que ofrecen más derechos y garantías para los ciudadanos en coherencia con el mandato constitucional primero de Cuba como *“Estado socialista de derecho y justicia social, democrático, independiente y soberano, organizado con todos y para el bien de todos como república unitaria e indivisible, fundada en el trabajo, la dignidad, el humanismo y la ética de sus ciudadanos para el disfrute de la libertad, la equidad, la igualdad, la solidaridad, el bienestar y la prosperidad individual y colectiva”*² referente iusfilosófico de necesaria interpretación y aplicación en la conducción de las relaciones que se establecen entre los entes públicos y de estos, a su vez, con los particulares.

En ese orden, el Proyecto de Ley de Procedimiento Administrativo,³ aprobado recientemente como Ley⁴ en el 3er Periodo Ordinario de Sesiones de la Asamblea Nacional del Poder Popular, el 19 de julio de 2024, introduce nuevas fortalezas que tributan al perfeccionamiento del ejercicio de la función pública, al tiempo que demanda desafíos superiores de cara a su implementación y las maneras a través de las cuales se ha ido diseñando esta actividad en el contexto jurídico nacional; algunos de los cuales comentamos en las líneas siguientes.

Ordinaria No. 139, de 7 de diciembre de 2021; Ley No. 159, De la Expropiación por razones de Utilidad Pública o Interés Social, publicada en *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, edición Ordinaria No. 46, de 29 de mayo de 2023.

² *Vid.* Constitución de la República de Cuba, proclamada el 10 de abril de 2019, publicada en *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, edición Extraordinaria No. 5, de 10 de abril de 2019.

³ Publicado en la página oficial de la Asamblea Nacional del Poder Popular, disponible en <https://parlamentocubano.gob.cu>, y del Ministerio de Justicia, disponible en <https://minjus.gob.cu>

⁴ En lo adelante, y a los fines de algunas valoraciones que se incorporan en este artículo, las menciones a esta disposición normativa, sus fortalezas y desafíos, tomarán como referencia el contenido del Proyecto de Ley de Procedimiento Administrativo publicado en los sitios oficiales de la ANPP y MINJUS, teniendo en cuenta que debe entrar en vigor con posterioridad a la elaboración de este trabajo.

2. LA UNIFORMIDAD DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN EL NUEVO CONTEXTO JURÍDICO NACIONAL

Desde el punto de vista teórico, los procedimientos administrativos constituyen el cauce formal que garantiza que la Administración pública emita su voluntad de conformidad con las disposiciones normativas vigentes en un Estado determinado. Estas líneas de actuación discurren desde el inicio de la actividad administrativa hasta la emisión de su decisión definitiva; lo que refuerza la trascendencia de las normativas diseñadas a este respecto para su adecuada ordenación.⁵

En este sentido, y aunque el escenario internacional para la regulación de estos criterios ha ido evolucionando con arreglo a las características propias y en correspondencia con los contextos de cada nación, lo cierto es que –como se ha reconocido en otras oportunidades– aunque el procedimiento se ha concebido como espacio para la racionalidad –pese a las ineficiencias que aún existen en su funcionamiento–, también ha tenido que adaptarse a las más recientes necesidades de simplificación para la realización del interés general y la defensa de los administrados.⁶

En esta línea de análisis, un atributo importante que respalda favorablemente la ley antes mencionada, lo constituye la uniformidad del procedimiento administrativo. Desde esta perspectiva, con acierto se destaca por vez primera en nuestro contexto patrio, la incorporación en una disposición única y con carácter general, de las pautas esenciales para la ordenación de los procedimientos administrativos a partir de los fundamentos constitucionales del artículo 94.

Así, cuando se dispone, *prima facie*, que toda persona, como garantía a su seguridad jurídica disfruta de un debido proceso, tanto en el ámbito judicial como en el administrativo, este mandato abre la posibilidad de protección general, no sólo en materia contenciosa, sino también en lo que se refiere a las pautas de ordenación de lo que se ha denominado “debido procedimiento

⁵ ABERASTURY, Pedro y Hermann-Josef BLANKE (coords.), *Tendencias actuales del procedimiento administrativo en Latinoamérica y Europa*, p. 11.

⁶ En este sentido pueden consultarse las observaciones de SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, *Derecho Administrativo. Parte General*, p. 480.

en sede administrativa”, lo que pudiera hacerse extensivo también –en lo que corresponda– a la actividad administrativa.⁷

En correspondencia con las valoraciones anteriores, resalta la experiencia judicial para el control administrativo en la interpretación y aplicación de estos fundamentos, lo que sin lugar dudas tiene un impacto no sólo en la administración de justicia, sino también en la adecuada realización de la gestión pública.⁸

2.1. LA SISTEMATIZACIÓN DE LOS PRINCIPIOS GENERALES DE ACTUACIÓN

Como expresión de los fundamentos constitucionales antes descritos⁹ debe significarse con especial atención, la sistematización en la disposición normativa de referencia de los principios generales para el inicio, la tramitación y la resolución de las actuaciones administrativas, lo que se refleja desde las posibilidades de impulsar de oficio los procedimientos administrativos –en los casos en que prospere–, hasta el informalismo, también denominado por algunos como formalismo moderado, para la simplificación y el mejor hacer en el ejercicio de la función administrativa.¹⁰

⁷ A este respecto, la referencia textual del artículo 94 de la Constitución, *cit.*, dispone: *“Toda persona, como garantía a su seguridad jurídica, disfruta de un debido proceso tanto en el ámbito judicial como en el administrativo y, en consecuencia, goza de los derechos siguientes: a) disfrutar de igualdad de oportunidades en todos los procesos en que interviene como parte; b) recibir asistencia jurídica para ejercer sus derechos en todos los procesos en que interviene; c) aportar los medios de prueba pertinentes y solicitar la exclusión de aquellos que hayan sido obtenidos violando lo establecido; d) acceder a un tribunal competente, independiente e imparcial, en los casos que corresponda; e) no ser privada de sus derechos sino por resolución fundada de autoridad competente o sentencia firme de tribunal; f) interponer los recursos o procedimientos pertinentes contra las resoluciones judiciales o administrativas que correspondan; g) tener un proceso sin dilaciones indebidas; y h) obtener reparación por los daños materiales y morales e indemnización por los perjuicios que reciba”.*

⁸ Un acercamiento a este tema puede verse en OLIVARES GAINZA, Yomays y Orisell RICHARDS MARTÍNEZ, “Configuración del procedimiento administrativo común desde la interpretación judicial”, *Justicia y Derecho*, Vol. 20, No. 36, julio-diciembre 2023, pp. 215-238.

⁹ Un análisis detallado sobre los fundamentos constitucionales del procedimiento administrativo puede verse en RICHARDS MARTÍNEZ, Orisell, “La ordenación del procedimiento administrativo común desde el texto constitucional cubano de 2019”, *Revista Universidad de La Habana*, No. 289, enero-junio 2020, pp. 207-222.

¹⁰ En este orden, y con referencia expresa al hecho de que pudieran reconocerse otros vinculados al régimen jurídico de los procedimientos administrativos, entre los principios esenciales del Proyecto de Ley de referencia se destacan: a) supremacía constitucional;

Aunque en sentido general, una parte importante de estos principios traen cauce de los procesos que se desarrollan en sede judicial, tres de los que aquí se incorporan merecen destacarse por la trascendencia específica para los procedimientos administrativos que tienen lugar en el contexto jurídico nacional, así como las transformaciones que en algunos ámbitos exigirán su implementación.

De manera especial, la impulsión de oficio vincula a la Administración pública con las fases del procedimiento en todas sus formas, no sólo desde la sujeción positiva a lo establecido por el ordenamiento jurídico, sino además por el rol que desempeña dicho ente público en la gestión del interés general; elemento este último que pone una carga significativa en la obligatoriedad de dar curso a las exigencias que se someten a su tramitación.

En este sentido, entre las cuestiones a significar en torno a la impulsión de oficio, puede resaltarse que: *“Las actuaciones administrativas y los procedimientos administrativos deben desarrollarse de manera que las autoridades y los interesados incurran en el menor gasto posible, evitando la realización de trámites o la exigencia de requisitos innecesarios”*,¹¹ lo que responde, además, a las preocupaciones en torno al exceso de trámites y su complejidad por el carácter técnico y específico de los ámbitos de actividad en los que se interviene.

Por otra parte, lo que se ha denominado principio de informalismo resulta esencial también, en el entendido de que sólo es exigible el cumplimiento de los requisitos formales que las disposiciones normativas establezcan, al tiempo que se interpretan en la medida que garanticen el acceso de las personas al procedimiento; elemento distintivo también, en relación con los procesos que tienen lugar en sede judicial, y en los cuales la exigencia de formalidades sí es propia de su naturaleza jurídica y efectos. De esta forma se prevé –en sede administrativa y de manera muy acertada– el diseño de una vía más expedita y sin dilaciones indebidas, frente a las preocupaciones que se generan en torno a la optimización del tiempo de las personas y en las instituciones, así como de la protección y defensa de los administrados.

b) legalidad; c) seguridad jurídica; d) debido procedimiento administrativo; e) racionalidad; f) objetividad; g) imparcialidad; h) eficacia; l) eficiencia; j) celeridad; k) impulsión de oficio; l) simplicidad; m) informalismo; n) de verdad material; o) transparencia; p) publicidad; q) participación. *Vid.* Proyecto de Ley de Procedimiento Administrativo, *cit.*

¹¹ *Ibidem*, artículo 36.

Por último, merece destacarse un tercer principio, máxime el diseño constitucional sobre el que se construye la Administración pública nacional, cuando se dispone en el artículo 51 del Proyecto de Ley: *“Las autoridades promueven, facilitan y garantizan la participación en los procedimientos administrativos en los que se ventilen asuntos de interés general, a fin de que los ciudadanos contribuyan activamente, en ese ámbito de actuación, a la conformación, ejercicio y control del poder del Estado, en cualquiera de sus niveles de organización territorial”*.

Ello explica, en coherencia además con el artículo 80 del texto constitucional, el desarrollo en el ámbito administrativo del derecho que les asiste a los ciudadanos cubanos a participar en la conformación, el ejercicio y el control del poder del Estado; cuestión preceptiva que está reforzando la presencia de los administrados no sólo para la reclamación de los derechos y las garantías que las disposiciones normativas les reconocen, sino además en lo que se refiere a su intervención directa en el ejercicio de la gestión colectiva, lo que sin lugar a dudas refuerza la legitimidad y garantía de eficacia en su implementación.

Lo anterior evidencia, además, la trascendencia de los principios en la organización y el funcionamiento de las diferentes fases del procedimiento administrativo, ya sea para iniciar, tramitar y resolver, en tanto se conciben desde una visión integral para favorecer el perfeccionamiento de la gestión pública en sede nacional.

En esta línea de razonamiento, la formulación que antecede permite colegir en los criterios generales para el procedimiento administrativo, además, no sólo el diseño del camino que debe recorrer el ente público para el cumplimiento de los fines de interés general, sino también los derechos y las garantías en la protección jurídica de los administrados como principales destinatarios de su actividad.

Asimismo, y en coherencia con la idea del procedimiento administrativo para la buena administración como condición indispensable a la esencia misma de todo el fenómeno administrativo,¹² resalta también la visión integral que prevé, como lo ha descrito PONCE SOLÉ, que: *“La Administración no puede elegir cualquier solución por mucho que emplee criterios extrajurídicos para ello. El ordenamiento jurídico desea que la Administración quiera decisiones que no lo vulneren, pero quiere también que la Administración adopte buenas decisiones,*

¹² Un estudio detallado a este respecto puede revisarse en MATILLA CORREA, Andry, *“La buena administración como principio jurídico: una aproximación conceptual”*, *Derechos en Acción*, Argentina, No. 10, 2019, pp. 110-160.

que administre bien en definitiva. Que cuando decida lo haga para servir de la mejor manera posible a los intereses generales”;¹³ premisa que debiera extenderse a todos los ámbitos de intervención de la Administración pública, como condición para la adecuada gestión del interés general y de manera especial en los casos en los que se resuelven controversias bajo su esfera de actuación.

Tal es así que bajo la previsión del artículo 4 del mencionado Proyecto de Ley: *“Las disposiciones normativas sobre actuaciones administrativas se interpretan de modo que favorezcan la realización y garantía del interés público, la tutela administrativa efectiva y la protección y respeto de los derechos e intereses legítimos de las personas”*¹⁴

En esta línea de reflexión, el carácter supletorio que propicia la ordenación general del procedimiento administrativo determina la posibilidad de acudir a estas disposiciones, así como extender a procedimientos específicos que no tengan regulación a este respecto, a partir de los criterios comunes que sirven de base a la articulación de las relaciones jurídico-administrativas, en diferentes contextos y espacios de actuación.

Esta noción precedente rompe también con la visión fragmentada de las maneras a través de las cuales la Administración pública ejerce su actividad y cómo se vincula con los administrados. Nótese que en el escenario nacional, son diversas las disposiciones normativas de distinto orden jerárquico, resultando hasta este momento insuficientes, en ocasiones, para la articulación de los procedimientos administrativos en general y de su impugnación, en particular.

La valoración anterior evidencia –por su contenido y alcance– un tratamiento diferente respecto de las actuaciones administrativas y sus procedimientos, así como de la protección jurídica de los administrados. Esta cuestión impone, además, un desafío extraordinario para la actualización de las disposiciones normativas de rango inferior o que así la contradigan, de la mano de una preparación permanente de los operadores responsables de su interpretación y aplicación. Ello explica cómo la disposición normativa de referencia se construye para la simplificación de los procedimientos administrativos y, al mismo

¹³ PONCE SOLÉ, Juli, *Deber de buena administración y derecho al procedimiento administrativo debido. Las bases constitucionales del procedimiento administrativo y del ejercicio de la discrecionalidad*, p. 127.

¹⁴ Proyecto de Ley de Procedimiento Administrativo, *cit.*

tiempo, el diseño de oportunidades en beneficio de los administrados en sus relaciones con la Administración.

3. OTROS ELEMENTOS DISTINTIVOS DE LA ACTUALIZACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Es satisfactorio en el Proyecto de Ley de Procedimiento Administrativo, la definición de instituciones en el orden técnico-jurídico, así como la incorporación de maneras de hacer que actualizan las nociones en torno a estas temáticas; algunas sin precedentes en el ámbito jurídico patrio y que facilitan la realización del interés general en correspondencia con las necesidades de buen funcionamiento de la Administración pública.

De esta forma se determina la noción de acto administrativo en su contenido y alcance en tanto expresión unilateral de voluntad administrativa. Asimismo, y como otras de las fortalezas, se pone especial atención a los elementos que contiene la motivación, máxime el mandato constitucional de respuesta fundamentada en plazo y según el procedimiento establecido por la Ley.

Esta declaración tiene un valor adicional frente a la dispersión que desde el panorama nacional se aprecia en lo que a la motivación se refiere. Es claro que la categoría de referencia resultaba más visible en las disposiciones normativas que ordenan la resolución de conflictos con la Administración pública y particularmente para el caso de los controles que tienen lugar en sede judicial; sin embargo, lo cierto es que el escenario cambió, para bien, desde la perspectiva jurídica, con la ordenación común de esta temática, al momento en punto en el que ofrece la posibilidad de hacer extensiva esta exigencia a todos los ámbitos de actuación administrativa –al menos desde la perspectiva formal–, como también se dispone constitucionalmente.

En este orden pueden significarse, asimismo, la sistematización y actualización del expediente y los documentos administrativos como herramientas esenciales para la tramitación de los procedimientos de esta naturaleza. Esta condición favorece, desde la supletoriedad ya referida, a la ordenación de estos temas en los ámbitos en los que la Administración pública pueda no tener indicadores de actuación a este respecto o ser insuficiente en su regulación, lo cual representa un elemento propicio para su revisión en los marcos de la reforma del procedimiento y su instrumentación.

En relación con este último particular y en correspondencia con los pilares de la gestión de gobierno, las cuestiones vinculadas a la transformación

digital desempeñan una función clave, no sólo para la eficacia, sino también para la eficiencia en la prestación de servicios o la realización plena del interés colectivo.

De esta forma, en lo referente a las tecnologías de la información y las comunicaciones, se destaca –desde la impulsión de oficio– su utilización por las autoridades administrativas y, en todos los casos, a los efectos de la debida celeridad y de evitar dilaciones injustificadas en su tramitación y terminación,¹⁵ en correspondencia con las normas establecidas al efecto.

Asimismo, en consonancia con las políticas nacionales de protección de las personas en situación de vulnerabilidad, el proyecto normativo de referencia pone también a los individuos en el centro de la atención de las principales transformaciones que se proyectan en el entorno patrio y desde el espacio administrativo.

Por sólo citar uno de los ejemplos, en la definición del artículo 22,¹⁶ de que en la tramitación del procedimiento administrativo la autoridad competente procura evitar que las personas puedan encontrarse en situación de indefensión, se coloca a la autoridad en condiciones de mejor proveer, al tiempo que refuerza los mecanismos de defensa de los administrados en sus relaciones con la Administración pública.

De esta forma y como parte de los sujetos que intervienen en el procedimiento, se destaca, además, el rol de la Defensoría en lo que se refiere a su ámbito de competencia,¹⁷ todo lo cual fortalece y garantiza el derecho que les asiste a

¹⁵ *Ibidem.*

¹⁶ *Idem.*

¹⁷ Por tal razón, y en coherencia con el derecho que les asiste a las personas a recibir asistencia jurídica para el ejercicio de los derechos en los procedimientos en los que interviene como parte, puede resaltarse en el artículo 95 del citado Proyecto de Ley:

“En un procedimiento administrativo, la autoridad que lo tramita solicita la designación de un abogado o defensor, según proceda, para que actúe como representante del interesado cuando este último:

se encuentre en una situación de discapacidad que precise apoyo intenso de representación y no cuente con dicho apoyo;

se encuentre en una situación que precise de complemento para el ejercicio de su capacidad y no cuente con la persona legalmente designada para ello; o

no esté en condiciones de intervenir personalmente en el procedimiento administrativo y, en todo caso, no cuente con otra persona que asuma su representación”.

estas personas en la protección de la tutela administrativa efectiva, así como el ejercicio de sus derechos.

Por último, también se destaca como referencia nueva la ordenación de procedimientos especiales vinculados a la esfera sancionadora y la exigencia de responsabilidad patrimonial por actuaciones administrativas, en coherencia con los mandatos constitucionales de 2019, lo que exige también ajustar criterios de regulación en lo que no sea pertinente para su ordenación especial y la garantía de su implementación, en lo pertinente, de conformidad con la regulación general.

4. EL SISTEMA DE ORDENACIÓN COMÚN DE LOS RECURSOS Y LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA

El entorno que antecede la ordenación jurídica común de los recursos administrativos en el contexto nacional ha estado marcado por una diversidad de disposiciones normativas, en unos casos necesarias –frente a la naturaleza de los procedimientos a impugnar– y en otros con mayor complejidad, ante las condiciones y exigencias para la realización de estos medios impugnación.

En este sentido, la existencia de regulaciones con distinto orden jerárquico sobre los recursos administrativos ha sido notable, cuestión que resulta insuficiente para el diseño y control de los procedimientos de impugnación, lo que implica a su vez –por su contenido y alcance– un tratamiento diferenciado respecto de la actuación administrativa.

De esta forma, se aprecia la existencia de numerosos procedimientos con criterios diferentes respecto de su interposición, tramitación y resolución; cuestiones que repercuten además en la regulación diferenciada de mecanismos de protección jurídica, en correspondencia con el ámbito de actuación administrativa de que se trate. Es por ello que dicho panorama general para la regulación de los recursos administrativos en el contexto patrio no logra, en ocasiones, un necesario balance entre los mecanismos de protección jurídica de los administrados y la función de control de la Administración pública en el ejercicio de su actividad.¹⁸

¹⁸ Vid. RICHARDS MARTÍNEZ, Orisell, *Los recursos administrativos en Cuba. Fundamentos teóricos de su régimen jurídico*.

En este complejo escenario se inserta el Proyecto de Ley de Procedimiento Administrativo, que por vez primera para el ámbito de la impugnación también establece pautas comunes que garantizan el acceso pleno a la vía recursiva. Esta posibilidad permite revisar otros espacios de actuación administrativa, lo que adquiere un valor esencial de cara a las personas, pero también a los operadores encargados de la interpretación y aplicación del sistema de recursos. Téngase en cuenta que en la medida que se revisan las decisiones administrativas, estos resultados se ponen al servicio de la gestión del interés colectivo, previo restablecimiento del Derecho y según corresponda.

Al propio tiempo, justo es reconocer que aunque se da un paso de avance esencial en la reforma del procedimiento de impugnación en vía administrativa, corresponde ajustar las normativas que garanticen, en lo pertinente, su debida instrumentación.

Por último, no debe dejar de dedicarse un espacio a la garantía de acceso pleno a la justicia y su vinculación con el procedimiento, indicador de oportunidad para la plena realización de los derechos y el adecuado funcionamiento administrativo. A este respecto deben significarse dos cuestiones de base para la comprensión del escenario que se presenta hoy de cara a la uniformidad del procedimiento administrativo, así como su eficacia y eficiencia.

Por una parte, los procedimientos que tienen lugar en el radio de acción de la Administración pública difieren, desde el punto de vista técnico, de los procesos que se desarrollan en sede judicial. No obstante, resulta innegable la conexión entre ambos.

Por la otra parte, téngase en cuenta que la justicia administrativa en Cuba ha estado estrechamente vinculada a la funcionalidad de los recursos administrativos, lo que se expresa en las relaciones que desde el punto de vista técnico-jurídico se establecen entre el procedimiento y el proceso; sin embargo, no debe desconocerse –como reconocen GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ– que sobre la base de la garantía limitada que representan: “Los recursos administrativos constituyen, pues, un presupuesto necesario de la impugnación jurisdiccional y en este sentido tienen que ser considerados forzosamente como un privilegio para la Administración, que impone a los particulares la carga de someter ante ella misma los conflictos antes de residenciarlos ante el Juez”.¹⁹

¹⁹ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y Tomás-Ramón FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, t. I, p. 531.

De esta forma, el agotamiento de la vía administrativa es una regla que se ratifica como condición indispensable para acceder a la justicia, pero que viene precedida, en las condiciones de la nueva regulación, de un régimen de general de aplicación a los recursos administrativos, que de la misma manera que ordena la forma a través de la cual la Administración pública resuelve sus conflictos, establece un número no despreciable de garantías y beneficios que de observarse en la implementación del procedimiento pudieran disminuir posibles litigios también en sede judicial. Entre ellos destacan la garantía de adecuada solución en tiempo y forma de los recursos administrativos para no retardar el acceso a la justicia, así como la motivación de las decisiones administrativas.

Al propio tiempo, la ordenación jurídica del procedimiento administrativo se inserta en el marco de la reforma procesal, que –como ha reconocido MENDOZA DÍAZ– “revierte completamente la actuación judicial en esta materia en nuestro país”,²⁰ lo cual constituye una herramienta indispensable para la garantía de sujeción al Derecho de la gestión pública. En esta línea de razonamiento destaca MATILLA CORREA cuando al valorar la trascendencia de la reforma procesal advierte: “un escenario donde esos efectos no deben quedar sólo en el plano de la justicia y de la defensa judicial de los derechos e intereses de las personas, sino también deben reflejarse en el mejoramiento de la eficacia del funcionamiento administrativo, en la revisión y transformación de los procedimientos y prácticas de la Administración pública de cara al tráfico jurídico todo”,²¹ beneficio que de manera recíproca es de aplicación a la reforma del procedimiento administrativo y sus efectos.

Por último, una idea de cierre por la trascendencia para la implementación de los contenidos de ordenación jurídica del procedimiento administrativo. Los procesos de creación normativa desempeñan un papel esencial de cara a la implementación a futuro de las disposiciones normativas. En este orden, si bien es cierto que la obligatoriedad de estas no se deriva en exclusiva del lenguaje jurídico, sino además y, entre otros, de la naturaleza del órgano que las crea y del proceso de creación propiamente dicho, justo es reconocer que, en estos temas, toda la preparación es poca para las exigencias que paso a

²⁰ MENDOZA DÍAZ, Juan, “La reforma procesal multidireccional cubana derivada de la Constitución de 2019”, *Revista Cubana de Derecho*, Vol. 2, No. 1, enero-junio 2022, p. 37.

²¹ MATILLA CORREA, Andry, “Los ‘nuevos aires’ del proceso administrativo en Cuba”, *Revista Cubana de Derecho*, Vol. 2, No. 1, enero-junio 2022, p. 558.

paso irán demandando sus contenidos y, en consecuencia, las garantías de su debida implementación.

Al propio tiempo, la disposición normativa en torno al procedimiento administrativo *exige per se* una transformación cultural significativa en el inicio, la tramitación y la resolución de las decisiones administrativas, lo que exige el fomento de una cultura jurídica, y de manera especial, una cultura del servicio y del buen hacer en el ejercicio de la función administrativa. Esto demanda una preparación permanente y compartida entre las instituciones del sector, que lleve aparejado el reconocimiento de mecanismos para el control y la evaluación de resultados, con el objetivo de crear habilidades que con el tiempo tributen a la adecuada realización del interés general.

En este orden, el establecimiento de mecanismos que permitan medir la implementación de esta disposición normativa en el contexto patrio y que van desde la actualización de los procedimientos a lo interno de la Administración pública hasta la adecuación de la documentación en correspondencia con las nuevas exigencias normativas, una vez entrada en vigor, favorecerá la posibilidad de poner mayor atención para la garantía de su adecuada realización desde la perspectiva jurídica.

5. CONCLUSIONES

La reforma del procedimiento administrativo constituye un gran desafío en las condiciones actuales de Cuba. Diferentes factores de orden interno y externo así lo determinan. Sin embargo, en el marco de las transformaciones que experimenta la sociedad, el ejercicio de la gestión administrativa tiene en el procedimiento administrativo y su ordenación jurídica, un referente obligado para la seguridad jurídica y la transparencia, de cara a la realización del interés colectivo.

La disposición normativa sobre el procedimiento administrativo no está diseñada, en exclusiva, para la determinación de las bases generales sobre las que se deben ajustar las actuaciones administrativas, sino también como un mecanismo para la defensa de los administrados en sus derechos e intereses legítimos, como expresión del equilibrio que debe caracterizar esas relaciones entre ellos y la Administración pública.

En correspondencia con las valoraciones precedentes, han sido aprobados los contenidos de ordenación jurídica para el procedimiento administrativo,

escenario que nos coloca en mejores condiciones para las transformaciones que demanda el sector público. Corresponde en estos momentos garantizar su cumplimiento, para medir el impacto en la construcción colectiva de la Administración pública y la protección de los administrados.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Fuentes doctrinales

- ABERASTURY, Pedro y Hermann-Josef BLANKE (coords.), *Tendencias actuales del procedimiento administrativo en Latinoamérica y Europa*, 1ª ed., Editorial Universitaria de Buenos Aires, Argentina, noviembre 2011.
- GARCINI GUERRA, Héctor, *Derecho Administrativo*, 2ª ed., corregida y ampliada, Pueblo y Educación, Ciudad de La Habana, 1986.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y Tomás-Ramón FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, t. I, 15ª ed., Thomson-Civitas, Madrid, 2011.
- MATILLA CORREA, Andry, "La buena administración como principio jurídico: una aproximación conceptual", *Derechos en Acción*, Argentina, No. 10, 2019, pp. 110-160.
- MATILLA CORREA, Andry, "Los 'nuevos aires' del proceso administrativo en Cuba", *Revista Cubana de Derecho*, Vol. 2, No. 1, enero-junio 2022, pp. 518-560.
- MENDOZA DÍAZ, Juan, "La reforma procesal multidireccional cubana derivada de la Constitución de 2019", *Revista Cubana de Derecho*, Vol. 2, No. 1, enero-junio 2022, pp. 11-41.
- PONCE SOLÉ, Juli, *Deber de buena administración y derecho al procedimiento administrativo debido. Las bases constitucionales del procedimiento administrativo y del ejercicio de la discrecionalidad*, 1ª ed., Lex Nova, Valladolid, 2001.
- OLIVARES GAINZA, Yomays y Orisell RICHARDS MARTÍNEZ, "Configuración del procedimiento administrativo común desde la interpretación judicial", *Justicia y Derecho*, Revista del Tribunal Supremo Popular de la República de Cuba, en edición especial por el 50 aniversario del sistema de tribunales populares, Vol. 20, No. 36, julio-diciembre 2023, pp. 215-238.
- RICHARDS MARTÍNEZ, Orisell, *Los recursos administrativos en Cuba. Fundamentos teóricos de su régimen jurídico*, Colección Tesis, Ediciones ONBC, La Habana, 2019.
- RICHARDS MARTÍNEZ, Orisell, "La ordenación del procedimiento administrativo común desde el texto constitucional cubano de 2019", *Revista Universidad de La Habana*, No. 289, enero-junio 2020, pp. 207-222.
- SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, *Derecho Administrativo. Parte General*, 6ª ed., Tecnos, Madrid, 2010.

Fuentes legales

Constitución de la República de Cuba, proclamada el 10 de abril de 2019, publicada en *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, edición Extraordinaria No. 5, de 10 de abril de 2019.

Ley No. 134, De Organización y Funcionamiento del Consejo de Ministros, de 28 de octubre de 2020, publicada en *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, edición Ordinaria No. 88, de 23 de diciembre de 2020.

Ley No. 138, De Organización y Funcionamiento del Gobierno Provincial del Poder Popular, de 17 de diciembre de 2020, publicada en *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, edición Ordinaria No. 14, de 5 de febrero de 2021.

Ley No. 139, De Organización y Funcionamiento del Consejo de Administración Municipal, de 17 de diciembre de 2020, publicada en *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, edición Ordinaria No. 14, de 5 de febrero de 2021.

Ley No. 142, Del Proceso Administrativo, de 28 de octubre de 2021, publicada en *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, edición Ordinaria No. 139, de 7 de diciembre de 2021.

Ley No. 159, De la Expropiación por razones de Utilidad Pública o Interés Social, publicada en *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, edición Ordinaria No. 46, de 29 de mayo de 2023.

Proyecto de Ley de Procedimiento Administrativo, publicado en la página oficial de la Asamblea Nacional del Poder Popular, disponible en <https://parlamentocubano.gob.cu> y del Ministerio de Justicia, disponible en <https://minjus.gob.cu> [consultado el 12 de junio de 2024].

Recibido: 2/2/2024
Aprobado: 23/4/2024