

DOCTRINA

## La exigencia de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública en Cuba. Limitaciones en su acceso a la justicia administrativa

*The claims of liability of the Public Administration in Cuba.  
Limitations on access to administrative justice*

**Amed RAMÍREZ SÁNCHEZ**

*Universidad de Granma, Cuba*

**Nilda Haydeé RIZO PÉREZ**

*Universidad de Oriente, Cuba*

**RESUMEN** La responsabilidad de la Administración Pública y el contencioso administrativo constituyen dos garantías básicas que configuran el régimen administrativo en el Estado de derecho. La funcionalidad de ese binomio permite articular las pretensiones indemnizatorias de los ciudadanos ante el poder público por las lesiones a sus derechos e intereses legítimos. En Cuba, el desarrollo de este binomio ha sido limitado no solo en el orden teórico, sino en su regulación normativa y realización práctica, restando eficiencia a su rol garantista en el diseño de derechos y garantías reconocido en el orden constitucional. Sobre esa base, la investigación tiene como objetivo argumentar las limitaciones dogmáticas del acceso a la justicia administrativa en Cuba en procesos de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, a efectos del perfeccionamiento de su régimen jurídico. Para ello, la exposición de ideas se distribuirá en cinco ejes cardinales, partiendo del acceso a la justicia administrativa en Cuba para adentrarse en la configuración de la legitimación activa y pasiva para su exigencia, el objeto del contencioso de responsabilidad, para culminar las valoraciones sobre la relación órgano, jurisdicción y competencia. La investigación concluye por destacar la necesidad de una reforma de nuestra legislación del contencioso que se pronuncie por un pleno acceso a su justiciabilidad sobre la base de las deficiencias determinadas, acompañada de la modificación de los criterios interpretativos con que se maneja nuestra jurisprudencia administrativa, para el logro de la justiciabilidad de la responsabilidad de la Administración Pública.

**PALABRAS CLAVE** Acceso a la justicia administrativa, derecho a indemnización, ad-

ministración pública, responsabilidad, legitimación activa y pasiva, jurisdicción y competencia.

**ABSTRACT** The responsibility of the Public Administration and Administrative Procedure constitute two basic guarantees that configure the administrative regime in the Rule of Law. The functionality of this binomial allows articulating the compensation claims of citizens before the public power for injuries to their rights and legitimate interests. In Cuba, the development of this binomial has been limited not only in the theoretical order, but also in its normative regulation and practical realization, reducing efficiency to its guarantor role in the design of rights and guarantees recognized in the constitutional order. On this basis, the research aims to argue the dogmatic limitations of access to administrative justice in Cuba in processes of patrimonial responsibility of the Public Administration, for the purpose of perfecting its legal regime. To do this, the exposition of ideas will be distributed in five cardinal axes, starting from the access to the administrative justice in Cuba to enter in the configuration of the active and passive legitimation for its demand, the object of the contentious of responsibility, to culminate the valuations on the relationship organ, jurisdiction and competition. The investigation concludes by emphasizing the need for a reform of our litigation legislation that is pronounced by a full access to its justifiability on the basis of the determined deficiencies, accompanied by the modification of the interpretive criteria with which our administrative jurisprudence is handled, the achievement of the justifiability of the responsibility of the Public Administration.

**KEYWORDS** Access to administrative justice, right to compensation, public administration, liability, active and passive legitimacy, jurisdiction and competence.

## Introducción

En el presente lustro se cumplen dos aniversarios cerrados gran importancia para el derecho procesal administrativo en Cuba. Por un lado, ha decursado un siglo de que fuera leído el discurso de apertura del año judicial presentado por Antolín del Cueto como Presidente del Tribunal Supremo y, por el otro, se cumplen treinta años de la promulgación de la Ley de Procedimiento Civil, Administrativo y Laboral de 1977, hoy modificada con la jurisdicción económica.

El tema que se pretende desarrollar es un intento de homenaje a la propia obra del eminente jurista cubano de primera mitad del siglo XX, por un lado, y a la impronta de esta norma jurídica en nuestro sistema jurídico. Los motivos así lo avalan, en el caso del discurso de apertura, fue la primera ocasión de Antolín del Cueto como Presidente del Tribunal Supremo, oportunidad que aprovechó para argumentar ideas acerca de una cuestión que, al decir por el propio autor, era «urgentísima» al referirse a la reforma del contencioso administrativo. Para ello, sostenía que «al propio tiempo es fácil. Está hecha, probada, experimentada por otros; solo falta estudiarla y adaptarla» (Del Cueto, 1917: 5).

Para su consecución parte de acompañar la obra de León Duguit, en especial *Las transformaciones del Estado moderno*, sobre la cual basa su exposición, acogiendo la concepción tradicional del servicio público como noción explicativa de toda la actividad del Estado y la necesidad de incorporar tales transformaciones al ámbito del derecho público cubano de la primera mitad del siglo XX, y, en concreto, al ámbito del contencioso administrativo. Una de las instituciones a las que, siguiendo a Duguit, evalúa el discursista, es la referente a la responsabilidad del Estado, partiendo del cuestionamiento acerca de si el Estado es responsable por los hechos ejecutados por su nombre, para adentrarse en un análisis de la evolución de la responsabilidad del Estado en Francia, de la que concluye que su exposición «acusa las deficiencias del sistema jurisdiccional en vigor» (Del Cueto, 1917: 24).

En el caso de nuestra Ley de Procedimiento Civil, Administrativo, Laboral y Económico (LPCALE), ha sido la primera norma procesal en suelo patrio que ha definido un proceso específico para la exigencia de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, diseñando una garantía muy especial para la protección de los derechos de los ciudadanos; aunque lamentablemente, su realización no ha tenido feliz desarrollo.

Siguiendo el pensamiento de Antolín del Cueto y las necesarias valoraciones sobre el pasado, presente y futuro de nuestra norma procesal, las presentes reflexiones se insertan en el renovado debate de los últimos años en nuestro país acerca de la funcionalidad de nuestra jurisdicción contenciosa, desde la perspectiva de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública. Un binomio que caracteriza, al igual en las épocas anteriores de escenarios de transformación social, las actuales circunstancias de la reforma del Estado Socialista con todos y para el bien de todos. Por ello, las valoraciones sobre la actualidad de nuestro contencioso las realizaremos desde el prisma de la responsabilidad del Estado, para individualizar y profundizar en este debate, del cual daremos cuenta en el desarrollo del trabajo.

En ese orden, se debe partir de la premisa de que para la realización de la actividad administrativa se configura un régimen jurídico de exorbitancia, en el cual los aparatos estatales resultan investidos de una amplia gama de potestades y prerrogativas. En el ejercicio de esa función, la intervención administrativa tiende a quebrar en ocasiones los resortes del debido equilibrio entre la posición jurídica de la administración y la del administrado, y de ello se generan estados lesivos a consecuencia de sacrificios ilegítimos sobre bienes, derechos o intereses de los segundos. Resulta una garantía básica de las reglas de convivencia democrática, que la Administración Pública deba responder por la restauración de ese equilibrio siempre que las personas no se encuentren obligadas a soportar los efectos negativos de dicha intervención. Se configura así la institución de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública.

Con su aportación epistemológica al campo del derecho público y su realización normativa y jurisprudencial, la responsabilidad patrimonial ha servido socialmente

como muro de contención a los actos de inmunidad del Estado, brindando protección jurídica a los derechos frente al poder público en situaciones de lesividad. Su exigencia ha fungido como instrumento de impregnación cívica de justicia social que aporta calidad democrática a la defensa de los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico en un ámbito global de creciente centralidad del ciudadano en la actividad administrativa, que coadyuva a la confianza legítima que fundamentan las dinámicas sociopolíticas. Sobre esa base, se desarrollan los atributos del concepto en sistemas de responsabilidad pública, en las dimensiones orgánica, sustantiva y procesal, que aseguran su rol garantista en la defensa de los derechos subjetivos (cf. Deguerque, 2013: 575-587).

En Cuba, existen los principios de un modelo ideal para el acceso al contencioso de la responsabilidad. A nivel constitucional se regula el derecho a obtener la reparación o indemnización por los daños o perjuicios causados indebidamente por agentes y funcionarios del Estado, en el artículo 26 de la Constitución de la República,<sup>1</sup> que habilita su aplicación al ámbito de las relaciones jurídico-administrativa. De su configuración se delimitan dos garantías del mismo. En primer lugar, el derecho a un recurso para su exigencia, que activa su visión procedimental; que articulado con el artículo 63, relativo al derecho de dirigir quejas y peticiones que tienen las personas, y conforme a ello, les sea brindada respuesta en un término razonable por la autoridad correspondiente, profundiza en su fundamento constitucional. En segundo orden, la reclamación administrativa de responsabilidad patrimonial de la Administración ha sido reconocida en la remisión normativa del 26 constitucional, desde una técnica propia de eficacia demorada con previsión de una norma especial de desarrollo del contenido constitucional. Su debido cumplimiento, en esencia, solventaría las necesidades de regulación jurídica de los elementos configuradores de la institución, así como de las vías procedimentales para acceder al contencioso administrativo.

Sin embargo, la realidad jurídica denota la existencia de un modelo imperfecto de desconexión entre el artículo 26 constitucional con la regulación de la jurisdicción administrativa a falta de las dos principales garantías reconocidas. La funcionalidad del artículo 26 constitucional ha quedado a la espera de una regulación posterior de las reglas sustantivas y procedimentales que ha resultado en un estado de inactividad legislativa. Con ello, la práctica de la institución ha sido tan limitada que no ha logrado superar el debate competencial en la unidad de jurisdicción con los procesos civiles, razón por la cual los órganos jurisprudenciales no han brindado una interpretación conforme a la aplicación del 26 que conlleve a pensar en un cambio de criterio desde

---

1. «Toda persona que sufre daño o perjuicio causado indebidamente por funcionarios o agentes del Estado con motivo del ejercicio de las funciones propias de sus cargos, tiene derecho a reclamar y obtener la correspondiente reparación o indemnización en la forma que establece la ley».

la vis subjetiva de su construcción originalista a una perspectiva directa-objetiva, a la luz de las actuales circunstancias del desarrollo de la Ciencia del Derecho Administrativo y de las necesidades sociales de seguridad jurídica. Esta cuestión se agrava con la propia indefinición del rol de intérprete de la Constitución en un órgano distinto a la propia Asamblea Nacional del Poder Popular, que como la práctica ha demostrado, no ha sido sistemática cuando menos en la labor interpretativa de la Constitución y la constitucionalidad de las normas inferiores.

En elemento de peso en esta disfunción del modelo ideal del acceso al contencioso de la responsabilidad de la administración ha derivado del indebido rol del Código Civil como instrumento de Derecho Público, que en su artículo 96.1 recrea el contenido del artículo 26 constitucional y en su apartado segundo articula un requisito de procedibilidad para la declaración de ilicitud del acto dañoso, solo comparable con requisitos procedimentales otorgados bajo fueros de inmunidad de los funcionarios en la Europa de pleno siglo XIX. Ello, a pesar de que como sostiene el artículo 1 del Código Civil, su aplicación se restringe a personas situadas en un plano de igualdad, aspecto que difiere de la posición estatutaria de la Administración Pública, situada desde un ámbito de equilibrio hacia una posición de desigualdad; así como el hecho derivado de la supletoriedad del ordenamiento civil para regular de forma supletoria las relaciones jurídicas administrativas, dada que la especialidad en que se maneja el artículo 8 del propio cuerpo normativo, resultan aquellas de legislaciones afines (como el derecho marítimo o mercantil) y no relaciones de derecho público como lo resulta el derecho administrativo.

Ante esta interpretación y aplicación tradicional no se puede estar menos que inconformes, pues la exigencia de responsabilidad patrimonial debería ser instrumentada desde un procedimiento administrativo, que resulta inexistente a nivel general o ámbitos sectoriales. Esta razón ha motivado que múltiples supuestos de posible exigencia de responsabilidad sean ventilados por válvulas de escape del sistema como es el aludido derecho de queja y peticiones; el cual no ha resultado un mecanismo óptimo para su exigibilidad, dada la baja intensidad vinculante de los efectos del procedimiento establecido de forma asistémica en distintos sectores del ordenamiento jurídico administrativo; así como que no genera ni un posible acto revisable en la jurisdicción, ni alguna pretensión de la cual pudiera, ante silencio o acto imperfecto por no concurrencia de sus requisitos formales, acceder a la jurisdicción por la inactividad del deber de resolver en vía administrativa, conforme a la configuración negativa del silencio administrativo en Cuba.<sup>2</sup>

Teniendo en cuenta lo anterior constituye objetivo de este trabajo argumentar las limitaciones dogmáticas del acceso a la justicia administrativa en Cuba en procesos

---

2. Como expresión del carácter sistémico de esta problemática, cf. Castellanos (1988), Villabella Armengol y otros (1994: 123-140).

de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, a efectos del perfeccionamiento de su régimen jurídico.

Para su consecución, el trabajo se divide en varias partes esenciales, partiendo desde las limitaciones generales del acceso a la justicia administrativa en Cuba, para adentrarse en las dimensiones subjetivas y objetivas del acceso al contencioso de la responsabilidad, para argumentar sus limitaciones dogmáticas.

### **El acceso a la justicia administrativa en Cuba. Sus implicaciones en la exigencia de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública**

El proceso administrativo cubano —«procedimiento contencioso administrativo de acuerdo a la nomenclatura de la norma»—, fiel a su legado histórico<sup>3</sup> se proyecta como un modelo de control jurisdiccional de legalidad, con naturaleza revisora por su condición de inicio por la impugnación de un acto jurídico proveniente de la Administración Pública. Esta garantía procesal en el orden formal tiene reconocidas ventajas referidas a su ámbito de protección al derecho del administrado que van desde el acceso a la justicia, el juez natural e imparcial, la garantía de un proceso contradictorio en el que sean emplazadas y oídas todas las partes; el derecho a obtener una respuesta judicial, jurídicamente fundada, motivada y razonable; y el derecho el derecho a obtener la ejecución de las sentencias; pues contiene la defensa de aquellos derechos donde el titular sea precisamente el administrado y la lesión provenga de la Administración Pública o sus agentes y funcionarios.

De igual forma se encuentra reconocido su marcado efecto anulador de la sentencia estimativa, que podrá revocar total o parcialmente la disposición o resolución impugnatoria. Esta vía, ha de cumplir determinantes funciones, pues, además de los casos en que autoriza las impugnaciones directas contra actos y violaciones provenientes de la administración y sus agentes, legitima al lesionado para que ante esa jurisdicción reclame indemnización de daños y perjuicios en aquellos casos en que no pueda impugnar directamente el acto o la resolución lesionadora

Sin embargo, a pesar de las potencialidades señaladas en el orden formal, en el orden práctico, en el modelo de jurisdicción contencioso en Cuba, al cabo de casi sesenta años, la jurisdicción contenciosa «continúa viviendo en una zona gris, lejos de la atención de los procesalistas y la curiosidad de los investigadores del Derecho administrativo, e ignorante del formidable esfuerzo realizado en los últimos años por la Ciencia del Derecho Procesal, adquirió vicios de tal índole que en gran parte han

---

3. Sin ánimo de resultar exhaustivos, en relación a las características de nuestro contencioso en etapas precedentes, cf. sobre todo Betancourt (1916), Lancís y Sánchez (1922), Dorta Duque (1929), Sánchez Roca (1942), Vivanco Hernández (1944), Merino Brito (1945), Álvarez Tabío (1956), Álvarez Tabío (1958) y Merino Brito (1974).

suprimido su eficacia»,<sup>4</sup> como bien afirmó Álvarez Tabío en plena mitad del siglo XX, y recordado entre nosotros recientemente por Marcheco Acuña.

Tal situación ha sido el resultado de la propia aplicación de un modelo de defensa de los derechos y garantías en sede judicial del contencioso administrativo disminuido ante las casi ilimitadas potestades de los aparatos administrativos a diversas instancias, en una estructura organizativa del Estado con fuertes tendencias a la ponderación de la acción administrativa por encima de la judicial, pero con un ordenamiento jurídico administrativo asistémico, incoherente y con innumerables lagunas y antinomias, que se expresan en la carencia de leyes de organización administrativa en aspectos como la función pública, atribución de potestades, reparto de competencias, posición estatutaria de órganos y relaciones de organización, así como del desarrollo de otras instituciones, como procedimientos, actos administrativos, servicios públicos y sus formas de gestión, expropiación forzosa, subvenciones, contravenciones, contratos administrativos, procedimientos y recursos administrativos y la propia responsabilidad patrimonial de la Administración, entre otras.

Tales factores inciden en que resulte contradictorio que un modelo de Estado fuertemente administrativizado no cuente con los justos límites de su acción administrativa por la carencia de las principales normas generales de ordenación. A ello habrá de añadirse el hecho de la dispersión normativa resultante de esta falta de criterios normativos generales, que se producen en los diversos ámbitos sectoriales de la Administración o a niveles locales, generando un estado que más que indefensión, puede conllevar a la «petrificación» de la posición jurídica del administrado; y que incluso, se agrava con la frecuente falta de publicidad de dichas normas, en relación a los destinatarios directos previa aplicación a situaciones particulares.

Probablemente, una de las causas de esta práctica distorsionada la encontramos en el pensamiento originalista de la concepción del sistema, que en palabras de uno de los primeros intérpretes, el profesor Garcini Guerra, al valorar las diferencias de las funciones el Estado Socialista y El Estado burgués, sostenía que «para determinar con exactitud el carácter que con respecto a la actividad jurisdiccional nos ofrece la realidad cubana, que debe ser siempre la que informe la verdadera sustancia de nuestro derecho, hay que atender a los órganos jurisdiccionales que la Revolución ha creado». En tal sentido, para la comprensión de la impronta de estas palabras habrá que ponerse en contexto para determinar las modificaciones operadas durante el periodo de provisionalidad (1959-1975) en Cuba, en la organización de la planta judicial, y el ideal de resistencia que los fundamentos del sistema político en proceso de instauración, conforme a la crítica de la función judicial en el periodo Republicano y la propia tradición del Derecho emanado del Campo Socialista.

---

4. Véase Álvarez Tabío (1954: 543). Asimismo, cf. Marcheco Acuña (2012: 14).

El propio Garcini Guerra, basado en el modelo de jurisdicción y en el fin teleológico del mismo, en relación a la jurisdicción contencioso administrativa, sentenciaba: «No vemos, por consiguiente, una diferenciación nítida, entre la función jurisdiccional y la función administrativa» (Garcini Guerra, 1986: 15-16), criterio generalizado a la doctrina iusadministrativista nacional en las postrimerías del siglo XX en la obra de Valdivia Onega, Vizoso García y Castanedo Abay, quienes aseveraban que «entre dicha función —la judicial— existe una gran relación y no se ve una diferencia nítida entre ambas [...] puesto que su actuar —el administrativo— tiene siempre un carácter teleológico y el juez decide en el presente y en su sentencia agota el conocimiento del caso» (Valdivia Onega y otros, 1989: 12-13).

Este recelo por la intromisión de los órganos judiciales en el actuar de la Administración encontró su máxima expresión en criterios del propio Garcini Guerra, quien fundamentaba la necesidad de que la jurisdicción administrativa no resultará un freno que paralizara el actuar de la Administración Pública en función de proteger y accionar con la celeridad que las transformaciones de la sociedad cubana en aquel periodo exigían, y fundamentando la necesaria ejecutividad de los actos administrativos, sostenía que:

El interés general que persigue toda la actuación administrativa motiva que jurídicamente se presume su legitimidad y por ello sus actos deben ser llevados por la propia Administración a su más inmediata ejecución, sin interferencias que la retarden, esto es, sin intervención de órganos estatales ajenos a ella ni previa declaración jurisdiccional [...] no hay duda que [...] constituye una dilación que entorpece la acción administrativa y la obtención de los fines que ha de alcanzar (Garcini Guerra, 1986: 255-256).

Y aunque ciertamente, la idea del destacado profesor no desdice la posible revisión de actos jurídicos, actuaciones materiales o estados de inactividad, una vez que comienzan a generar efectos jurídicos plenos sobre los destinatarios de la intervención administrativa, sino que su posición está en favor de una Administración Pública activa, sin límites innecesarios; la interpretación posterior de este pensamiento rebasó el momento de control jurisdiccional anterior a la emisión del acto o realización de actividad, para trasladarse a un posicionamiento de férreos límites sobre toda la actividad administrativa y Estatal en General.

De ello da cuenta Osvaldo Dorticós, una figura destacada del proceso de instauración de las bases jurídicas del actual sistema político y quien fuera el primer Presidente de la Asamblea Nacional del Poder Popular, cuando al dar cuenta del trabajo legislativo en pos de ordenar el proceso administrativo, enfatizaba en la falta de madurez de las bases teóricas socialistas del Derecho Administrativo Cubano, aún en construcción, ante el riesgo de que «pueda emerger, sin quererlo, inconscientemente, un tribunal de justicia —aún sin proponérselo— comenzar a controlar jurisdiccio-



nalmente la actividad estatal, lo cual equivale de nuevo a la creación de un poder judicial sobre el poder estatal» (Dorticós Torrado, 1973: 13).

El recelo por la actividad judicial y su mecanismo de control de la actividad de las Administraciones Públicas en particular y de los órganos que desarrollan la función ejecutiva en general, resulta un elemento distintivo de esta posición, de la cual emana una interpretación lógica de confusión de la función estatal con la ejecutiva, en exclusión de la judicial, y ello expone a las claras el fundamento de una buena autotutela administrativa como garante directa de los derechos de los ciudadanos, sin necesidad del control jurisdiccional, sobre todo en los supuestos más frecuentes de intervención administrativa como la actividad material de la Administración Pública.

Luz vista a tres décadas posteriores, en la actual doctrina del Derecho Público, las disquisiciones entre función ejecutiva y función jurisdiccional parecen haber perdido espacio, bien porque resulta un criterio asentado en la doctrina, con influencia en la práctica, bien porque ha sido superada tal cuestión, criterio este que consideramos en principio más adecuado, aunque no desconocemos que la realidad de la relación autotutela administrativa-tutela jurisdiccional resulta una relación imperfecta de innecesarios límites a la jurisdicción.<sup>5</sup> En ese orden, una de las mayores limitaciones que presenta hoy la praxis de este círculo de garantía está relacionada con las constantes exclusiones de materias, que inhiben el acceso a la fiscalización jurisdiccional de los actos dictados por la Administración Pública, ya bien dispuestos desde las normas ordenadoras de la jurisdicción contenciosa, ya bien desde las normas generales y sectoriales que ordenan la actividad de la Administración Pública o incluso desde actos singulares de diversa naturaleza que resuelven la exclusión de la jurisdicción sin fundamento legal o reglamentario, creando lagunas al sistema de garantías de los derechos de los administrados que redundan en la propensión de actuaciones inmunes del ejercicio de la función administrativa y en limitaciones y limitaciones evidentes al acceso a la justicia administrativa (cf. Marcheco Acuña, 2015: 111 y ss.).

En la actualidad, en el debate teórico, emanan dos visiones que convergen en la realidad del contencioso administrativo en Cuba, una constitucional y otra administrativa. Desde miradas prospectivas de la ciencia constitucional de los derechos y garantías, autoras como Martha y Amanda Prieto Valdés, Cutié Mustelier y Méndez López<sup>6</sup> han fundamentado la posible utilidad de la justicia en general y de la Jurisdicción Contenciosa —Administrativa en concreto— como vía para la defensa jurisdiccional de los derechos fundamentales, con vindicaciones a la aspiración de una tutela alejada del acto recurrible, sobre la base de la aplicación directa de la norma constitucional. En esa línea, aunque desde la visión iusadministrativista, se inscriben de igual modo los criterios de Marcheco Acuña, Arias Gayoso, Pereira Basanta y Ri-

---

5. Como expresión de ello, cf. Mendoza Díaz, (2015).

6. Cf. Cutié Mustelier (2016: 156 y ss), Prieto Valdés (2016: 170 y ss.) y Prieto Valdés, A. (2016: 294 y ss.).

chards Martínez, quienes han aludido no solo la potencialidad, sino la inmanente necesidad de que la jurisdicción contencioso administrativo pueda resultar una institución esencial para la garantía de la tutela de los derechos constitucionales a la Administración Pública (Marcheco Acuña, 2015a: 294; Marcheco Acuña, 2015b: 75; Arias Gayoso y otros, 2014: 23-60; Richards Martínez, 2013: 312-315); argumento este de vital importancia, si se atiende a la falta de una jurisdicción constitucional en Cuba y las falencias de nuestro modelo de control constitucional destacadas por autores como Méndez López (2009) y Cutié Mustelier (2016).

Desde la perspectiva del Derecho Administrativo, autores como los propios Marcheco Acuña, Pereira Basanta, Arias Gayoso, así como Pérez Urquiza, han mantenido recientemente una posición más crítica con la realidad del contencioso cubano que parte de ese propio ideal constitucional (cf. Pérez Urquiza, 2011), pues como bien sostiene el primero de ellos:

Si hay un elemento que resulta determinante en esta desfavorable situación que vive hoy la justicia administrativa cubana lo es, sin dudas, el muy pobre (prácticamente nulo) papel de la Constitución en su configuración [...] la carta magna no ha incidido en la ordenación y consagración de un régimen procesal administrativo que sirva de garantía a su propia integridad y de los derechos de los ciudadanos frente a la acción lesionadora de la Administración pública, dada la ausencia de cláusulas que expresamente reconozcan el control jurisdiccional de la función administrativa y el derecho fundamental de acceso a la justicia (Marcheco Acuña, 2015a: 72).

A esta situación de insuficiencia se ha llegado por el influjo de múltiples elementos de limitación relativos a nuestras tradiciones históricas, factores de desarrollo normativo y organización de la administración de los poderes públicos propios del modelo de Estado y Derecho Socialista, así como limitaciones en el orden práctico, que se evidencian en la praxis judicial y la jurisprudencia contencioso administrativa (cf. Marcheco Acuña, 2015a: 70-72); y resultan en las actuales condiciones de transformación del modelos de intervención pública en Cuba, no solo carentes de fundamentos filosóficos, políticos, constitucionales, económicos o sociales, sino además la necesidad de un cimiento de calidad democrática y exigencia del paradigma de Estado de Derecho Socialista que se pretende construir desde la conceptualización del modelo económico en la reforma del sector público.

En tal sentido, en ordenamientos jurídicos comparados, la responsabilidad de la Administración Pública ocupa en el proceso contencioso administrativo un papel destacado, por las potencialidades que brinda como mecanismo de control indirecto, pues se erige ante todo como un principio de orden, dentro del catálogo de mecanismo de control del poder sobre el desarrollo de las funciones administrativas, y específicamente del buen funcionamiento de los servicios público, como indicador indirecto de su eficacia en la realización de los derechos consagrados desde el bloque de

legalidad. Así, los procesos de exigencia de responsabilidad permiten al juez moldear, configurar y modular la actuación de la Administración Pública; exigiendo el establecimiento de estándares de prestación de los servicios públicos que sirven de límite a sus niveles de actuación, bien en función de evitar las condenas indemnizatorias, bien en función a evitar o contrarrestar los daños derivados de la acción administrativa.

En Cuba, a partir del análisis sobre la regulación jurídica de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública en Cuba previamente valorada, y los elementos configuradores en sede del proceso contencioso administrativo, fundamentada desde el artículo 658 de la Ley de Procedimiento Administrativo, Laboral y Económico, se habilita el acceso a la jurisdicción en pos de la justiciabilidad de las situaciones de daño generadas por agentes y funcionarios. Sin embargo, la misma encuentra limitaciones importantes que conviene ser valoradas con mayor profundidad.

Resulta necesario entrar al debate acerca del impacto de la regulación de un grupo de elementos en el proceso de responsabilidad, destacando la extensión subjetiva y objetiva de la imputación, el análisis de las partes del proceso, los criterios de legitimación activa, las partes del proceso y los criterios de legitimación activa, las divergencias externas para el acceso y los remedios procesales internos. A tal fin nos remitimos.

### **Una mirada al contencioso sobre responsabilidad desde la perspectiva de la Administración Pública**

Uno de los grandes déficits en la construcción constitucional del Estado cubano resulta sin dudas la delimitación constitucional de los elementos configuradores de la Administración Pública ante un diseño político institucional que pondera la intervención de la actividad administrativa en la realización y protección de los derechos constitucionales. La Constitución de la República no ofrece una clara regulación de forma sistémica de tales elementos, aun cuando en su función configuradora de elementos básicos del sistema político, y en concreto de los órganos del Estado, reconoce en su articulado un grupo de elementos de vital importancia para la configuración de la Administración Pública Cubana.

#### **El Concepto de Administración Pública a los efectos del proceso de responsabilidad patrimonial**

La idea de la Administración Pública parte desde el propio artículo 1 de nuestro texto constitucional, de cuya interpretación podría extensivamente fundamentarse el reconocimiento expreso del principio responsabilidad del Estado, como parte del Estado Democrático, de justicia social, bienestar individual y colectivo y de solidaridad humana, con todos y para el bien de todos, contenido en el artículo 1 del texto cons-

titucional, en relación al artículo 9, relativo a las funciones del Estado: «Cuba es un Estado socialista de trabajadores, independiente y soberano, organizado con todos y para el bien de todos, como república unitaria y democrática, para el disfrute de la libertad política, la justicia social, el bienestar individual y colectivo y la solidaridad humana» (Guzmán Hernández, 2015: 127-151).

Con todos y para el bien de todos es la esencia de la Constitución. Presupone la idea de la colectividad, el interés público, y, por tanto, la plena realización de los derechos. Significa el Gobierno de todos, actuando para todos. Por ende, el bien individual se superpone al bien colectivo, a partir de esas grandes cargas colectivas que el individuo debe de soportar para la realización de las grandes necesidades públicas, y de la mano de ello, un complejo de órganos actuando bajo un régimen propio y singular que garantice la defensa de los propios derechos y garantías reconocidas.

Desde esa perspectiva, tal y como sostiene Matilla Correa:

La *Lex fundamentalis* cubana nos apunta el carácter y proyección, en una perspectiva general, del funcionamiento administrativo y de las ideas que subyacen en su guía y determinación. De su articulado se extrae una visión global del alcance que tiene dicho funcionamiento y de la presencia de la Administración Pública en diversas relaciones jurídicas que se originan (Matilla Correa, 2013: 328).

A efectos de responsabilidad, el detrimento o vulneración de un derecho solo implica un deber ineludible de protección y pronto restablecimiento, que se canaliza con el resarcimiento integral de la situación jurídica del ciudadano, con obligaciones de especie o líquidas, pues resulta injusto que el detrimento individual sufrido como consecuencia del actuar en bien de todos sea experimentado por una individualidad. En la línea de pensamiento de León Duguit, con todos y para el bien de todos implica la socialización de los riesgos de la colectividad que afecten a la singularidad.

Asimismo, existen otros elementos que inspiran las bases constitucionales de la Administración Pública en Cuba, como el principio de legalidad (artículo 10 y 66), el principio de responsabilidad del Estado (artículo 26), el derecho a los recursos y quejas (artículo 63), atribuciones del Consejo de Ministros (artículo 98). Asimismo, en cuanto a instituciones del Derecho Administrativo, se regula la expropiación forzosa por causa de interés público (artículo 25), la confiscación de bienes como parte del Derecho Administrativo Sancionador (artículo 60), así como las bases del dominio público y el patrimonio estatal, a partir del reconocimiento de las formas de la propiedad Estatal socialista y otras reconocidas con diversos límites administrativos, previstos en los artículos 15, 17 y 23 (cf. Matilla Correa, 2013: 328-334).

Así, la organización del Estado constituye, según la propia teoría de la organización el primer elemento de atribución de responsabilidad (la imputación jurídica de las figuras públicas subjetivas), y se garantiza el adecuado reparto de la función administrativa, bien sobre la base de atribuciones, bien sobre la base de las compe-

tencias. Sin embargo, estos elementos no garantizan una adecuada imputación a la Administración Pública, siendo preciso una norma general de carácter especial para su organización y respectiva imputación no solo de atribuciones de competencia, sino de resultados lesivos.

A nivel legal y reglamentario, en el ordenamiento jurídico administrativo resulta increíble en materia de técnica legislativa que, a pesar de haber transitado más de cuarenta años de institucionalidad, no exista una ley general de organización de la Administración pública con definición de órganos, potestades, reglas de reparto de competencias y articulaciones entre la Administración Central del Estado, las administraciones sectoriales de carácter Superior (ministerios e institutos), así como los órganos administrativos del poder local (Consejos de la Administración Provincial y Municipal). En la actualidad perviven en todo o en parte alrededor de cuatro normas jurídicas de carácter general para regular el funcionamiento de la Administración Pública a nivel central, así como el Acuerdo 6176 «De los Órganos Locales del Poder Popular», para la configuración básica de las Administraciones Públicas a nivel Local<sup>7</sup>. En tal sentido, como ejemplo del carácter asistémico de la regulación de este aspecto, la fórmula del experimento de los Órgano Locales del Poder Popular llevado a cabo a partir de la última reforma de la división política administrativa, la cual mediante el Decreto 301/2012, sobre las funciones estatales y de gobierno que se ejercen y cumplen en las provincias y municipios objeto del experimento autorizado a realizar en sus respectivos territorios.<sup>8</sup>

Con esa base, el criterio legal de reconocimiento normativo de la legitimación pasiva de la Administración Pública se encuentra en el artículo 655 de la Ley de Procedimiento Civil, Administrativo, Laboral y Económico, el cual reconoce que entenderá por Administración a los efectos de la Ley, en primer lugar, a los Organismos de la Administración Central del Estado, así como sus Delegaciones territoriales; cuestión que va en consonancia con lo regulado en el Decreto 272/2010, del Consejo de Ministros.

En segundo orden, los consejos de las administraciones populares provinciales y municipales. En una interpretación literal de la propia Ley, la imputación de la responsabilidad solo pudiera dirigirse entonces hacia tales órganos administrativos, que constituyen la Administración Pública en su demarcación geográfica como ya ha sido señalado. No se precisa la extensión de las direcciones provinciales, creadas en los ámbitos de competencia provinciales y municipales. En este caso, queda abierta la

---

7. Consejo de Ministros, Secretaría del Comité Ejecutivo, Acuerdo núm. 6176, Reglamento de las Administraciones Locales del Poder Popular, de fecha 13 de noviembre de 2007.

8. Consejo de Ministros, Decreto 301, del 12 de octubre de 2012, publicado en GOO el 5 de noviembre de 2012. Sobre las limitaciones en esta fórmula organizativa torno a su configuración y articulación jurídica, cf. Pérez Hernández (2010: 319-352) y Matilla Correa (2015: 175-191).

cuestión de que, si la falta de reconocimiento de las Direcciones subordinadas a los órganos locales excluyen, por demás, la posible revisión de sus actuaciones materiales y jurídicas en sede contenciosa; o si bien, el Tribunal aplica un criterio interpretativo extensivo para equipararlos a las funciones e imputaciones de primer y segundo grado de los propios Consejos de la Administración de las provincias y municipios, cuestión esta que parece ser el criterio admitido en sede Judicial en casos contra direcciones de la vivienda, de registros de vehículos, del sector agropecuario, del transporte, entre otros. Con ello se genera en el propio espacio local una diferenciación con respecto a la imputación de los entes administrativos, pues las Delegaciones Territoriales de cada Ministerio serán sujeto del proceso, en tanto, las Direcciones Provinciales, creadas en el ámbito de competencias de los consejos de la administración municipales y provinciales no; aunque en la práctica, más allá de su nivel de subordinación, so se aprecien diferencias sustanciales en cuanto a sus competencias.

#### La exclusión de otros sujetos imputables que desarrollan actividad administrativa llevados a la jurisdicción civil o económica

Las principales actividades excluidas del orden contencioso administrativo devienen las actividades prestacionales, dada la ya aludida naturaleza de control de legalidad del acto y no de la actividad material en cuestión como lo son los servicios públicos que se manifiestan en la localidad o en el territorio provincial.

Así, resultan excluidas del proceso administrativo cubano a efectos de la exigencia de responsabilidad un grupo de actividades, desarrolladas por entes instrumentales (empresas, unidades básicas, u otras formas de organización empresarial) tales como abasto de agua, el suministro de electricidad, servicios postales, el suministro de gas, la reparación y mantenimiento de viales, la recogida de desechos sólidos y otros servicios comunales higiénicos-sanitarios, servicios de telecomunicaciones, entre otros, las cuales resultan imputables desde las reglas del orden civil para personas naturales y del orden económico para personas jurídicas, bajo la égida de relaciones jurídicas contractuales en su mayoría, en el amplio fenómeno de la contratación en masa que conllevan a posiciones monopólicas en el mejor de los casos, y otros, donde la relación prestacional resulta de tan poca intensidad que no existe una adecuada configuración estatutaria de los usuarios ante los servicios.

En igual sentido, escapan al control de la definición de legitimación pasiva del proceso diversos entes prestacionales tales como escuelas de diversas enseñanzas, universidades, hospitales y otras formas organizativas de prestación de servicios de la salud, como clínicas y hogares de ancianos. Asimismo, integran esta lista los servicios de instalaciones deportivas, culturales, científicas, servicios de vigilancia y seguridad ciudadana (Unidades Operativas de la Policía Nacional Revolucionaria).

Asimismo, escapan del control del proceso la actividad de concesionarios pres-

tadores de servicios, como las telecomunicaciones desarrolladas por la Empresa de Telecomunicaciones de Cuba S.A. Y en último lugar, las figuras recientes de trabajadores por cuenta propia (autónomos) o las cooperativas no agropecuarias, en régimen de concurrencia de prestación de determinados servicios declarados como públicos como el transporte, cuestiones que valoradas en su conjunto determinan el alejamiento de nuestro contencioso de los servicios públicos.

### **Los justiciables por daños y perjuicios. Criterios de legitimación activa**

La visión se complementa a partir de los análisis de los sujetos del proceso administrativo cubano, siendo preciso en este orden apelar al artículo 666 de la LPCALE, que señala que «están legitimados para el ejercicio de la acción administrativa —en su apartado uno— si se pretendiese el restablecimiento y reconocimiento de una situación jurídica subjetiva, únicamente el titular de un derecho derivado de una disposición legal que se considere vulnerada por resolución impugnada».<sup>9</sup>

A efectos del proceso de exigencia de responsabilidad, al valorar los sujetos con legitimación activa, habría que comenzar con el análisis de la última idea del artículo 666.1 de la LPCALE: «únicamente el titular de un derecho derivado de una disposición legal que se considere vulnerada por resolución impugnada».

Puesto en tales términos, nuestro contencioso manifiesta un amplio acceso a justiciables bien sean personas jurídicas, incluyendo otros órganos de la Administración Pública u otros sujetos, de los ya aludidos que desarrollan la actividad administrativa,<sup>10</sup> así como personas naturales propiamente, sin limitaciones a criterios de nacionalidad o ciudadanía, pues en principio el acceso de los extranjeros a la jurisdicción contenciosa está garantizado en los términos establecidos en el artículo 34 de la Constitución de la República, que regula que «los extranjeros residentes en el territorio de la República se equiparan a los cubanos», especificando en sus plecas 2,3 y 4 su realización en el disfrute de los derechos y el cumplimiento de los deberes reconocidos en esta Constitución, bajo las condiciones y con las limitaciones que la ley fija, en la obligación de observar la Constitución y la ley, así como en la sumisión a la jurisdicción y resoluciones de los tribunales de justicia y autoridades de la República.<sup>11</sup> Por lo tanto, una denegación de acceso a la jurisdicción resultaría un acto presuntamente inconstitucional.

De igual forma, la potencialidad de su acceso y requerimiento de resarcimiento por lesiones de la actividad administrativa se pone a tono con el actual desarrollo

---

9. Véase el artículo 666.1 de la Ley de Procedimiento Civil, Administrativo, Laboral y Económico.

10. Sobre este particular, véase, sobre todo desde el contexto español, Carlón Ruiz (1996: 407-428). Asimismo, en torno a sus posibilidades de acceso a la jurisdicción contenciosa, cf. Velasco Caballero (2003).

11. Constitución de la República, artículo 34.



del modelo económico y paquete normativo ha impulsado la presencia de actores extranjeros, que incluso pueden establecer diversas relaciones jurídicas administrativas según su nivel de residencia en el país, términos para los cuales podría hablarse incluso de repatriados.

Ahora bien, si en principio las acciones individuales no traerían problemas para legitimar alguna pretensión resarcitoria en sede contenciosa, más complejo resultaría la protección de intereses colectivos, relacionados por autores como Peñalver I Cabré (2013: 152-154) y Carbonell Porrás (2013) como derechos de tercera generación, como el derecho a un medio ambiente sano, y alguna faceta en concreto como el derecho al acceso al agua de calidad, así como los llamados derechos del consumidor, entre otros. Ante tal situación, la propia configuración del contencioso se impone en principio como un límite su naturaleza de revisión de actos con efectos singulares.

Por lo tanto, están vedadas las puertas de la jurisdicción, no tanto por la materia en sí, siempre que cumplan con el requerimiento del acto previo revisable, y, sobre todo, por las bondades que el proceso de responsabilidad podría instrumentalizar, sino por la propia definición de que las situaciones sean individuales cuando establece el requerimiento de que sea «el titular de un derecho». En tal sentido se cierne aquí un límite oculto a las actividades jurídicas imputables de carácter formales, que implica su reducción al acto administrativo, con exclusión de otras actividades, como la Reglamentaria que, por sus efectos generales, puede ocasionar lesiones individualizables a un grupo de personas definidas. Bajo esta fórmula pudiera resultar en principio excluida, o bien puesta en correlación de acciones individuales por un mismo acto con efectos lesivos, ante el contexto de terceros con intereses directos en el proceso, conforme a la posibilidad que ofrece la supletoriedad civil del artículo 654 para el proceso administrativo, en relación al artículo 92 de la LPCALE, que regula «cualquier persona que demuestre interés legítimo puede intervenir en un proceso para hacer valer, con relación a los que sean partes, su derechos sobre la cosa objeto de litigio o derivada del título en que se fundamenta la pretensión del actor».

Sin embargo, a efectos de responsabilidad, aún en el caso del remedio procesal de terceros con interés, las demandas seguirían a título individual, aunque el tribunal se pronuncie en una sola resolución judicial y no se lograría garantizar la defensa de los derechos de la colectividad lesionados. Una posible solución a la problemática planteada pudiera estar en la incorporación a nuestro ordenamiento jurídico de las *class open*, o acciones de clase. Las mismas, se establecen generalmente por un órgano de representación de un grupo de personas vinculados por un nexo causal de identidad u homogeneidad de las pretensiones reparatorias por la violación de sus derechos, generados por una actividad o conducta en común. La importancia práctica de estas acciones radica en la razonabilidad de exigencia en términos económicos del valor colectivo de la demanda, que no se alcanza con las pretensiones individuales. Una nota distintiva de estas acciones radica de consenso general sobre su alcance, a los



efectos de cosa juzgada que produce en los status individuales para futuras acciones (cf. Vegas Álvarez, 2013: 880-885; Barón Granados, 2010; Marín López, 2001: 3 y ss.). En nuestro contexto, tendrían un impacto importante, si se tiene en cuenta que las afectaciones producidas en muchos casos por los servicios públicos no rebasan un monto considerable que se pueda poner en balance con las afectaciones de asesoría y representación letrada y otros gastos del proceso, pero si se suman en conjunto por afectaciones colectivas, representan una cuantía de consideración

Estas acciones, aunque proveniente de la doctrina del Common Law han tenido una progresiva instauración en las jurisdicciones administrativas de diversos ordenamientos jurídicos de nuestro sistema jurídico, como España,<sup>12</sup> Francia, Italia, Argentina, Perú, Venezuela, México y Colombia, esta última, incluso, donde han servido como técnica de eficiencia procesal ante los procesos de responsabilidad del Estado por violación de los Derechos Humanos en el orden de la jurisdicción contenciosa.

### **Las pretensiones indemnizatorias**

A efectos de la responsabilidad patrimonial, siguiendo la sistémica restrictiva de los artículos 655 y 670 de la LPCALE, se deduce que la clave de su análisis radica en el término «situación jurídica subjetiva», que en teoría vincula al acceso a la jurisdicción con el objeto mismo del proceso, y en consecuencia dispone una favorable amplitud para los legitimados en cuanto a sus pretensiones procesales. Sin embargo, al desarrollar la idea seguidamente, se emplea la expresión «un derecho derivado de una disposición legal», la cual sin dudas modula de forma decisiva en tono restrictivo la posible pretensión procesal.

En tales términos, la construcción de un sistema de exigencia de pretensiones, que resulte garantista a los particulares, se torna irrealizado en nuestra configuración normativa, pues se restringe solamente a los derechos subjetivos reconocidos en diversas gradaciones en el ordenamiento jurídico, como parte de normas de derecho objetivo previamente establecidas desde los distintos contenidos subjetivos de la estructura de desarrollo normativo.

El otro elemento que brinda plenitud a la reclamación de daños y perjuicios resultan los intereses legítimos, los cuales resultan excluidos de la justiciabilidad del contencioso, como un ámbito de desprotección al particular ante determinados estados lesivos.

El interés legítimo se puede definir como una situación jurídica subjetiva material de favor, con relevancia jurídica ab initio, que goza de una facultad instrumental de

---

12. Aunque en sede contenciosa han estado limitadas a materias muy concretas, como la defensa de la ordenación urbanística, del medio ambiente en algunos casos o del patrimonio histórico-artístico español, a partir de la regulación de sus leyes especiales.

reacción o impugnatoria, reconocida por el Derecho a quien resulte agredido en su esfera de intereses protegidos por una actuación ilícita, ilegítima y antijurídica, pero que existe con anterioridad a la producción del hecho lesivo, es decir, con independencia de la potestad de reacción (Blanke, 2011: 30).<sup>13</sup>

Esta segunda modalidad de pretensiones fue pensada inicialmente más como un criterio metodológico de delimitación procesal que como un elemento de exclusión de los efectos de la actividad administrativa ante el contencioso. A partir de posiciones desestimatorias de su valor pretensivo ante los tribunales, como la de los derechos reflejos en la teoría de Jellinek (1912: 89-91), ha terminado por merecer iguales efectos de protección que los derechos subjetivos en la jurisprudencia y doctrina, expresado en posturas como la de Bachof, quien estimaba que «bajo el orden constitucional de la Constitución Federal, todo interés individual frente al Estado protegido por el Derecho objetivo, esto es, toda protección ofrecida y garantizada por el ordenamiento jurídico, se transforma en un derecho subjetivo» (1958: 305).

La responsabilidad patrimonial ha desempeñado un papel loable en su protección. Desde la perspectiva sobre todo del Derecho italiano, de donde proviene la idea primigenia de Ranelti, la responsabilidad de la Administración por intereses legítimos ha sido el resultado de procesos de ida y regresos en la aplicación de su Código Civil a las relaciones jurídicas administrativas entorno a la irresarcibilidad del interés legítimo, que han terminado por extender su protección, por la fuerza vinculante del Derecho Comunitario Europeo, a partir de las reglas de la contratación pública y más preciso del caso Francovich, el cual impuso un canon de protección amplia dentro de la cual resultan parte las pretensiones indemnizatorias por denegaciones administrativas discrecionales de bienes o ventajas,<sup>14</sup> siendo una realidad en la mayoría de los Estados de nuestro sistema jurídico.

En esta estela de situaciones, el margen de protección no se ha limitado a aquellos comprendidos en la teoría de los derechos debilitados o «intereses legítimos opositivos», resultantes del debilitamiento de una posición de ventaja previamente adquirida en relación a un derecho subjetivo, sino que ha ampliado su ámbito de protección hacia los llamados «intereses legítimos pretensivos», relativos al interés defraudado del particular que pretende el reconocimiento de un derecho subjetivo posterior. De este último supuesto han desencadenado los casos más significativos de responsabilidad patrimonial por actos de gravamen, como en materia de actos administrativos, la anulación de la resolución denegatoria ilegal de apertura de comercios, unidades de farmacias, u otras relacionadas con la actividad de licencias urbanísticas, tributarias o medioambientales.

---

13. En esa misma línea, cf. Sánchez Morón (2002: 804).

14. Cf. Scoti (2012: 187 y ss.), Medina Alcoz (2005: 72-110), Mir Puigpelat (2001: 478-484), Fernández Salmerón (2001: 530-537), Salerno y Moreno Fuentes (2000), De Ahumada Ramos (2004: 134 y ss.) y Martín-Retortillo Baquer (1963).

En nuestra legislación procesal, si se analiza sistémicamente el artículo 666 de la LPCALE, a efectos de la exigencia de responsabilidad patrimonial, las pretensiones irían encaminadas al *restablecimiento y reconocimiento de situaciones jurídicas subjetivas*, cuestión que no ofrece dudas en lo referente a la pretensión del restablecimiento de derechos subjetivos, no así en cuanto al reconocimiento de situaciones subjetivas, pues se adviene más con los intereses legítimos que con los derechos subjetivos, cuestión esta que resultará conforme si se pone a tono con la regulación del artículo 4 inciso c) de la Ley de los Tribunales, que sostiene: «La actividad de los tribunales tiene como principales objetivos: c) amparar la vida, la libertad, la dignidad, las relaciones familiares, el honor, el matrimonio, y los demás derechos e intereses legítimos de los ciudadanos»

Desde una breve interpretación gramatical, se podría concluir que el legislador tiende a confundir los derechos con los intereses legítimos. En todo caso, tal y como sostiene Marcheco Acuña al criticar su utilización como pura retórica, «debe tener un contenido sustantivo y un significado práctico, contenido y significado que desde años la doctrina científica se ha ido encargando de perfilar» (2015b: 75).<sup>15</sup> Y precisamente, resulta una insuficiencia en nuestro ordenamiento jurídico procesal. Aun así, somos del criterio de Arias Gayoso, Pereira Basanta y Marcheco Acuña, cuando al valorar el criterio de utilización de situación jurídica subjetiva como elemento de generalización en cuanto a pretensiones resarcitorias, afirman su idoneidad «para el reconocimiento de la unidad sustancial que existe entre la figura de intereses legítimos y derechos subjetivos tradicionales» (Arias Gayoso y otros, 2014: 23-60).

Si tales reflexiones se ponen a tono con la regulación que ofrece el 26 constitucional en materia de responsabilidad, se encuentran limitaciones de importancia, pues se encamina en el sentido interpretativo de no distinguir, como sí lo hace el artículo 666.1 de la LPCALE, entre derechos o intereses legítimos. De igual forma, el artículo 26 constitucional no se pone a tono con la categoría de situación jurídica subjetiva ya aludida, pues la configuración del derecho a reclamar y obtener la correspondiente reparación o indemnización, en todo caso resulta una técnica de configuración reaccional y prestacional ante la situación de daño o perjuicio causada, en la cual la configuración del derecho en torno a la extensión del resarcimiento no establece diferencias (por omisión) entre derechos subjetivos e intereses legítimos, razón por tanto, que conlleva a pensar en una franca contradicción entre la voluntad del constituyente y la del legislador.

Desde esta perspectiva, bien cabría un criterio interpretativo de carácter progresivo por nuestro máximo órgano judicial, que en virtud de las actuales tendencias de igualar los efectos jurídicos de la protección tanto de derechos subjetivos como de intereses legítimos, permitiera su justiciabilidad en sede contenciosa, al menos a efectos

---

15. Asimismo, cf. Marcheco Acuña, 2016: 362 y ss.

del proceso de responsabilidad patrimonial, sirviendo como método de autointegración para resolver la antinomia expresa que esta presunta inconstitucionalidad de la Ley de procedimiento pone de manifiesto.

### **El objeto del proceso de responsabilidad. La actividad imputable y el criterio de acto recurrible**

El objeto del proceso administrativo ha sido una de las cuestiones que más han revolucionado la justicia administrativa de las últimas décadas. La confluencia en la actualidad de modelos de plena jurisdicción y otros de mero carácter revisor de la legalidad del acto administrativo o disposición general, imponen diferencias destacables en torno a la justiciabilidad de las situaciones jurídicas subjetivas tutelables en el orden administrativo.<sup>16</sup>

El artículo 658 de la LPCALE, al definir la jurisdicción del contencioso administrativo para el conocimiento de procesos de responsabilidad patrimonial, establece una cláusula general al regular su conocimiento para todos los casos en que existan cuestiones que se susciten por este causal, aun cuando las mismas tengan como origen las materias excluidas del proceso contencioso. Nuestra Ley está pensada desde una visión netamente procesal, que no incorpora elementos sustantivos de regulación de la materia como son sus requisitos configuradores, y, dentro de ello, especialmente, la actividad imputable. Así, el diseño del sistema de responsabilidad se quiebra en el punto en que existe una regulación constitucional del derecho a exigir los daños y perjuicios generados indebidamente por agentes y funcionarios del Estado y una regulación procesal que permite la justiciabilidad de ese derecho en sede del contencioso administrativo, pero el alcance y configuración legal del instituto, no ha sido definido por el legislador democrático ni desarrollado reglamentariamente por la Administración Central del Estado, las administraciones sectoriales o locales. Por tanto, a efectos de acceso del artículo 658 de la LPCALE, se produce una ampliación de las actividades objeto del contencioso en cuanto a la imputación de resultados jurídicos, pero de limitado margen de exigibilidad conforme a los sujetos imputados en el proceso. Por ello, bien cabría fundamentarse la posibilidad de ser llevadas al seno del contencioso cubano, las demandas por reclamación de responsabilidad patrimonial que abarque en su imputación las tres principales modalidades generales de la actividad administrativa a efectos de exigencia: la actividad jurídica, la actividad material y la inactividad administrativa, aunque en el caso de la inactividad y la actividad material, en principio, bajo el canon del criterio de la revisión del acto previo, deberían ser reconducidas bajo sus exigencias establecidas en el artículo 656 de la LPCALE.

---

16. Al respecto cf. Sánchez Morón (2001: 163-233), González Pérez (2003), Álvarez-Cienfuegos Suárez (2002).

Sin embargo, nuestra regulación del objeto del proceso administrativo se dirige en un sentido restrictivo con una esencia revisora hacia un sistema bifronte. Por un lado, en el artículo 670.1 de la LPCALE se establece la posibilidad de promover el proceso «contra las disposiciones de carácter general no excluidas expresamente conforme al artículo 657, cuando proceda». A ciencia cierta, con el mero estudio de las resoluciones judiciales que se publican en Boletín anual del Tribunal Supremo, así como otras que se pueden acceder desde la práctica del recurso de casación, sin interés para la formación de criterios interpretativos, se puede determinar que esta posibilidad resulta inaplicable en el sentido práctico, por su poca utilización —para no ser absolutos— si se compara con el otro frente del objeto del proceso administrativo.

Ello se puede explicar en factores históricos-políticos como la confianza legítima de los ciudadanos con el proceso de formación de actos y disposiciones generales, en los cuales incluso, en la última década, han sido puestas a la discusión pública algunos de los más importantes en el proceso de reforma del sector público. Esta situación incide en una práctica asistémica, que no ha logrado uniformar criterios en torno a aplicar la interpretación tradicional de revisión de la actuación en vía administrativa ante las administraciones locales o ante las administraciones sectoriales de la Administración Central del Estado o de su propio Consejo de Ministros; a pesar de que el artículo 670.1 de la LPCALE no hace énfasis en tal requisito.

En otro orden, el artículo 670.2 de la LPCALE, sostiene la posibilidad de promover el proceso «únicamente contra las resoluciones que no sean susceptibles de ulterior recurso en la vía administrativa, ya sea definitivas o de trámite». Y ello, conviene articularlo con la regla del artículo 671 de igual norma, que sostiene el deber de impugnar la vía administrativa como requisito para acceder al contencioso. Esta limitación trae el remanente de la clásica idea de la jurisdicción contenciosa como una extensión del propio procedimiento administrativo, la cual configura la relación autotutela ejecutiva-tutela judicial, de modo que el particular tenga que bregar por los llamados círculos de garantía del administrado a saber: procedimiento administrativo y recursos administrativos para poder acceder al contencioso. Esta fórmula, si bien dota a la posición jurídica del particular de garantías de interlocución con la Administración Pública en la defensa de sus pretensiones, le otorga de igual modo a la Administración Pública el privilegio de revisar y pronunciarse en el último acto procedimental sobre los aspectos pretendidos por el particular.

Una nota que conecta la relación entre disposiciones generales y actos de aplicación singular está prevista en el 671 segundo párrafo de la LPCALE, cuando establece: «La falta de impugnación directa de una disposición de carácter general o la desestimación de la demanda formulada contra ella no impedirá la impugnación de las resoluciones de aplicación individual».

Sin embargo, y muy a pesar incluso de un criterio que podríamos denominar

como favorable en este sentido por parte del Tribunal Supremo,<sup>17</sup> el requisito del acto agotable de la vía administrativa, ha trascendido en sus efectos prácticos a que la Administración o bien no se pronuncie o bien lo haga mediante actos que formalmente no califican como administrativos, en buena medida por las grandes insuficiencias que determinan la inexistencia de una ley de procedimiento administrativo común a todas las Administraciones Públicas, con definición de los elementos del acto administrativo y su procedimiento de conformación, así como de recursos administrativos que permitan esa interlocución.

Asimismo, y en virtud de esta desfasada concepción del proceso al acto, el juez ordinario se ha mostrado en multitud de casos de forma deferente con las Administraciones Públicas, entrando solo al debate de aquellos hechos en los cuales el acto que pone fin al recurso entra a resolver, con independencia de que se hayan agotado todas las pretensiones de los administrados, siendo inadmisibles de plano aquellas deducidas en contra de aspectos sobre los cuales previamente no se resolvió, sin atender las posibles lesiones de derechos del justiciable. Esta teoría de la *cuestión previa*, arraigada en nuestra práctica procesal constituye una limitación importante a la jurisdicción y desde una perspectiva de los derechos humanos, constituye una flagrante violación del derecho a tutela judicial efectiva en sus facetas del derecho a una resolución sobre el fondo del asunto y congruente con las pretensiones planteadas.

En todo este contexto, el único paliativo razonable que se vislumbra para salvar esta cuestión del acto previo formalizado, resulta el silencio administrativo regulado en el artículo 672 de la norma procesal cubana. Sin embargo, si bien resulta una garantía general ante la indefensión de la inactividad procedimental por el incumplimiento del deber de resolver, resulta esta una institución de insuficientes soportes teóricos en el contexto nacional, y de limitadas configuraciones y aplicaciones prácticas en determinadas normas procedimentales sectoriales, cuyos términos y efectos no resultan uniformes, expresión de la propia asistematicidad de los procedimientos administrativos a niveles sectoriales de la administración pública en Cuba, que incluso en materia de responsabilidad, al no encontrarse diseñados, carecen de la obligación legal de resolver, cuestión que pone en tela de juicio la posible aplicación de los remedios procedimentales del silencio ante el contexto de su crisis, como la teoría de los actos tácitos.<sup>18</sup>

Vistas tales notas distintivas, no podemos más con acompañar las consideraciones de Marcheco Acuña acerca de la noción y naturaleza del objeto de nuestro contencioso:

---

17. Consejo de Gobierno del Tribunal Supremo Popular, dictamen núm. 61 del 30 de abril de 1979, aprobado mediante Acuerdo núm. 204 de esa fecha.

18. Al respecto, cf. Díaz Sánchez (2004). Desde el contexto teórico comparado, cf. Gómez Puente (2011: 739 y ss.) y Ballesteros Moffa (2013: 100 y ss.).

Esta forma de concebir la jurisdicción la hace acreedora de todo cuanto se ha dicho sobre su manifiesta incompatibilidad con una eficaz tutela judicial de los derechos del ciudadano y un control adecuado de la legalidad de la actuación administrativa. En tanto encorsetada en la fiscalización de la actividad formal de la Administración, es una jurisdicción muy limitada que permanece impertérrita ante la inercia, la omisión o cualquier otra actuación ilegítima no contenida en actos previos (expresos o presuntos) e incapaz, por tanto, de ofrecer respuesta ante cualquier conducta ilícita de los órganos administrativos que afecten al particular o al interés general (2015b: 79).

Ahora bien, estas cuestiones precisan ser puestas en la órbita del artículo 658 de la LPCALE y su conexidad con el artículo 670 de la LPCALE, cuestiones a las que damos paso.

### Posibilidad de un contencioso de responsabilidad sin acto previo

En tal sentido habría que valorar la relación entre lo dispuesto en los artículos 658, 656 y 670 de la LPCALE. Si bien los dos últimos establecen el requisito del acto previo, la redacción del primero parece estar pensada con independencia de lo allí legislado, o sea, sin el vencimiento de tal requerimiento, pues ni en la redacción de los dos últimos se establecen conexiones procesales con aquel, ni en el propio artículo se establece este requisito.<sup>19</sup> Aun así, el Consejo de Gobierno del Tribunal Supremo Popular mediante Dictamen 61 del 30 de abril de 1978, que establece como requisito para el comienzo del proceso administrativo, producto de su carácter revisor, al regular en su apartado segundo:

Por consiguiente, atribuido a la jurisdicción administrativa por el artículo 658 de la Ley de Procedimiento Civil, Administrativo y Laboral el conocimiento, en todo caso, de las cuestiones que se susciten sobre la Responsabilidad Patrimonial de la Administración, aun cuando ésta se derive de la ejecución de cualquiera de las disposiciones a que se refiere el artículo anterior, obvio resulta que será necesaria la existencia previa de una disposición o resolución que no sea susceptible de recurso alguno en la vía administrativa, conforme a lo establecido en el artículo 670 de la Ley de procedimiento Civil, Administrativo y laboral.<sup>20</sup>

Ante esta interpretación, no podemos más que estar en total desacuerdo con el razonamiento interpretativo del Consejo de Gobierno. Aunque el modelo de control

---

19. Como expresión de la tendencia histórica de nuestro contencioso, cf. Álvarez Tabío (1954: 405 y ss.). Asimismo, como expresión de la actualidad del debate sobre esta cuestión, cf. Richards Martínez (2016: 344 y ss.).

20. Dictamen 61 del 30 de abril de 1978, del Tribunal Supremo Popular, Boletín del año 1978, La Habana, Cuba, 1979, p 26.

jurisdiccional de la actividad administrativa en Cuba ha sido etiquetado y configurado a ultranza como un modelo de control de legalidad de actos, la cuestión que asume al análisis no resulta de menor importancia, pues, por un lado, existe una apertura general del acceso a la jurisdicción bajo posibles reglas distintas mediante el artículo 658 de la LPCALE, en un guiño a un proceso de plena jurisdicción específico para la responsabilidad, y por el otro, el propio Consejo de Gobierno, en un ejercicio que francamente pudiésemos catalogar como de legislador negativo, viene, mediante un instrumento jurídico administrativo de carácter interno a establecer límites al acceso a la jurisdicción que originalmente el propio legislador no previó, ni ha interpretado a posteriori, por lo que es el propio Consejo de Gobierno quien estandariza la regla de acceso a costa de una fundamentación e interpretación, a nuestro modo de ver no solo errónea, sino contraria a la progresividad de la protección de los derechos que pudiera generarse en sede del contencioso cubano.<sup>21</sup>

En tal sentido, coincidimos con Marcheco Acuña, cuando refuta el carácter indubitado y obvio del acto recurrible que se sostiene del Dictamen «no se está exigiendo la existencia de la disposición, como mal entiende el Consejo de Gobierno, sino la actividad que genera la responsabilidad, inclusive la que se derive de una disposición no revisable en sede judicial» (Marcheco Acuña, 2015b: 105-106).

Ante tal situación, a pesar de la tradición de nuestro contencioso y del peso de este criterio interpretativo en pos de la uniformidad de la jurisdicción contenciosa,<sup>22</sup> somos del criterio que un cambio en la línea interpretativa sobre esta cuestión, además de criterio de corrección en la línea jurisprudencial cubana, pudiera resultar una válvula de escape a un contencioso cubano de la responsabilidad totalmente disfuncional, y en buena medida, le brindaría al juez el rol activista en la defensa de los derechos que los aires del constitucionalismo de estos tiempos propugnan, pudiendo cumplir con el canon de aplicabilidad directa de la constitución, muy construida teóricamente e insuficientemente lograda en el orden práctico en el contexto nacional.

Ello podría habilitar la posible exigencia de acciones indemnizatorias contra un cúmulo de sujetos imputados, pues en principio, esta cuestión parece resultar contradictoria con el propio carácter revisor de la jurisdicción administrativa dada las pro-

---

21. Esta práctica ha llevado a fundamentar en los últimos tiempos un creciente criterio doctrinal acerca de la validez de tales instrumentos como fuentes del ordenamiento jurídico en calidad de jurisprudencia, aunque en todo caso a nuestro modo de ver, resultan interpretaciones manipulativas que exceden el propio ámbito competencial que la función judicial tiene asignada constitucional y legalmente, en tanto afecta no solo las prácticas internas de los tribunales, sino de los usuarios que acceden a la justicia administrativa, rebasando el acto de interpretación conforme para desarrollar preceptos normativos que corresponden solo al legislador democrático, por lo que aunque comulgamos en el plano teórico la construcción, no podemos más que rechazar la práctica judicial. Sobre la fundamentación de su utilidad como fuentes del ordenamiento jurídico cubano. Cf. Bruzón Viltres (2015: 279-325).

22. En ese orden, cf. Matilla Correa (2009: 293).



pías características de ejercicio de competencia del acto administrativo. Sin embargo, en materia de servicios públicos, bien por estados de inactividad como de responsabilidad por actividad material, la posibilidad de una imputación plurisubjetiva resulta una necesidad de justiciabilidad, en casos tan frecuentes concurrencia de responsables en la prestación de servicios, como los accidentes en la vía pública, a causa de redes eléctricas, abasto de agua, reparación y señalización de vías terrestres, seguridad y orden público, etc.

Ello pudiera resultar un elemento de dinamización a la práctica judicial de este instituto, mucho más que otros sistemas de responsabilidad de contextos comparados, pues la falta de criterios normativos en torno a su configuración jurídica, bien pudieran ser desarrollados jurisprudencialmente sobre la base de criterios normativos propios de nuestra actividad administrativa en el orden técnico jurídico, de la asunción crítica de criterios doctrinales foráneos, así como de otros interpretativos acerca de los elementos configuradores mediante un diálogo judicial con otros tribunales nacionales de nuestra región y sistema jurídico.

### **Exclusión de materias y el juicio de responsabilidad**

Si el ámbito objetivo de la imputación en cuanto a la actividad lesionadora pudiera a primera vista resultar de amplio espectro garantista, como un mecanismo de cierre de la revisión de actos o actuaciones, su potencial funcionalidad se incrementa en la cuestión de materias excluidas. El juicio de responsabilidad constituye un mecanismo de cierre de tal sistema, que opera en el proceso administrativo cubano, de modo tal que la reclamación de responsabilidad patrimonial trae al conocimiento de esta jurisdicción un grupo de materias en principio declaradas indisponibles por el legislador democrático, en las cuales, solo se entra al debate de su esencia revisora cuando manifiesta un daño o lesión generado como resultado de las intervenciones sobre la posición singular de los administrados.

De tal forma, se brinda la oportunidad de ser tuteladas situaciones jurídicas individuales ante lesiones devenidas de dichas actividades que en principio resultan inaccesibles. Esta cuestión tiene una gran relevancia no solo teórica sino práctica, pues se pueden deducir algunos posibles impactos positivos a la funcionalidad del contencioso, dentro de las cuales se pueden sostener los siguientes.

#### **Materias constitucionales, civiles, penales, laborales y de seguridad social**

En primer lugar, sitúa a la jurisdicción contenciosa administrativa como residual del Estado sobre materias constitucionales, civiles, penales, laborales y de seguridad social cuando se trate de la defensa de situaciones jurídicas subjetivas del derecho a exigir indemnización por el daño causado, aunque sobre esta cuestión se deberá tener en

cuenta la valoración del acto previo antes expuesta en el sentido de interpretar progresivamente la posible regla especial del artículo 658 de la LPCALE que eliminaría dicho requerimiento en relación al artículo 657 de la LPCALE, pero para ello debería prosperar este tipo de interpretación en el propio seno de Tribunal Supremo, por lo cual, analizaremos estas materias conforme a las reglas de los artículos 655 y el 670 de la LPCALE y el propio Dictamen 61 del Tribunal Supremo Popular.

En este punto resulta procedente hacer una diferenciación válida de la materia constitucional con respecto al resto, por resultar la única que no cuenta con una jurisdicción específica para la tutela de los derechos constitucionales, sino que su defensa se produce desde la protección que el juez ordinario le otorga en los justos límites impuestos por el orden procesal. La propia indefinición del contenido constitucional reservado al ámbito procesal, como consecuencia de la ausencia de nuestro modelo judicial de mecanismo tanto de control constitucional como de protección de derechos constitucionales, marca una limitación importante en este sentido, a la que probablemente no se pueda valorar a profundidad en este espacio. Esta idea pudiera ser desarrollada en otro contexto a mayor profundidad, pero sin dudas, de articularse, bien podría ser el ansiado mecanismo de tutela que el sector iusconstitucionalista en Cuba demanda desde hace años para el control constitucional y la defensa de los derechos constitucionales.

En relación con las materias penales, laborales y de seguridad social salta a la vista que con la modificación de la LPCALE acaecida por el Decreto Ley 241, que agregó el procedimiento (proceso) de lo económico, como expresión de la poca atención que la materia administrativa ha tenido para el legislador cubano, no fue puesto a tono el artículo 657 de la LPCALE con las modificaciones operadas en la jurisdicción.

Cabría cuestionarse ¿qué efectos produce ello? A nuestro modo de ver, rompe de forma abrupta la relación procesal que la regla de conexidad del artículo 657.5 de la LPCALE establece en relación al artículo 658 de la propia norma. Si ello pudiera en principio resultar de poca relevancia, téngase en cuenta que los sujetos de la jurisdicción económica en su mayoría son los entes instrumentales y prestacionales que desarrollan diversos tipos de actividad administrativa, en especial, la prestación de servicios públicos, siendo definida esa vía procesal para la solución de conflictos de los sujetos legitimados en el artículo 751 de la LPCALE, para la resolución de conflictos por responsabilidad extracontractual (artículo 649).

Asimismo, y con mayor impacto, entre las bondades del nuevo proceso económico, se encuentra la inclusión del proceso ambiental, el cual queda de igual forma excluido del alcance de la jurisdicción contenciosa, ni aún en casos de responsabilidad patrimonial de la administración ambiental, y ello se debe probablemente a la propia orientación y sentido que la responsabilidad ambiental ha tenido como instrumento de la Ley en nuestro ordenamiento jurídico, donde no se habilita de forma directa la posibilidad de exigir responsabilidad por daños a la Administración ambiental. Sin

embargo, resulta evidente que pudiera resultar este un sector de referencia para el desarrollo del sistema de responsabilidad patrimonial, por su desarrollo normativo, así como el hecho mismo del nivel de intervención pública en la tutela del bien jurídico ambiental, que se expresa en la organización administrativa con una estructura transectorializada desde un organismo regulador, de coordinación y de control como lo es el Ministerio de Ciencia, tecnología y medio Ambiente (CITMA).<sup>23</sup>

En relación al resto de jurisdicciones, existen puntos de contacto desde el sentido de la responsabilidad que resultan necesarios acotar, a partir de una regla de conexidad procesal que tiende a jerarquizar las faltas de los funcionarios de carácter graves en las mayor escala dentro de la materia penal, subsumiéndolos en determinados tipos delictivos para tener un cierre en el proceso civil, con pronunciamientos relativos a responsabilidad subsidiaria derivada de aquellas faltas graves calificadas como delitos. A su vez, las faltas de gravedad que no llegan a tipificar figuras delictivas, son llevadas en algunas figuras de agentes en sentido amplio de las administraciones públicas al régimen de derecho laboral, y en otras relaciones funcionariales ni siquiera llegan a la justiciabilidad ante los tribunales.

Así, la gradación del sistema, aunque en la práctica tiende a que los casos de responsabilidad sean tratados desde el ámbito indirecto de la imputación al agente o funcionario, comporta desde su diseño, la posibilidad real de determinación de los niveles de imputación desde el contencioso, garantizando la unidad de jurisdicción y evitando la replicación de conflictos ante la justicia por indebidas acciones múltiples en los diversos órdenes jurisdiccionales. Una interpretación progresiva del art 658 en relación al art 657,5 (ambos de la LPCALE) permitiría una regla de conexidad definitiva que asentaría la preminencia de la jurisdicción contenciosa por encima del resto cuando se ventilen procesos de este tipo, con excepción de la responsabilidad civil derivada delito,<sup>24</sup> a nuestro modo de ver, con la necesaria modulación de ser articulada al proceso administrativo en el sentido de sentar reglas de conexidad para los casos en que del proceso penal pueda resultar un pronunciamiento de responsabilidad civil o si por el contrario, este deba de realizarse con independencia de aquel; y en tal sentido, articular las diversas imputaciones que pueden surgir (subjetiva en el orden penal al agente o funcionario y directa al órgano administrativo en el contencioso), a fin de que pueda ejercitarse la acción de repetición contra al funcionario

---

23. Cf. sobre todo Muñoz Alfonso y Toledano Cordero (2007: 407-467) y Cánovas González (2008: 107-118), Cánovas González (2011).

24. Sobre el reparto de materias y jurisdicciones en materia de responsabilidad de la Administración derivada del delito. Cf. Casino Rubí (1997: 287-340) y Cámara Mas (2011: 61-82). Asimismo, desde nuestra realidad y como muestra de un análisis no enfocado desde esta perspectiva la profesora Mirna Méndez López, ha sostenido que «el basamento constitucional del 26 tributa a la responsabilidad civil derivada del delito, aunque no está pensado así y en página 124 identifica la regla del artículo 95 y 96, en el cual no se adentra por no resultar objeto de su investigación» (Méndez López, 2009: 97).

o agente, articulándola con la regla procedimental prevista en el Decreto Ley 249, de la Responsabilidad material.<sup>25</sup> En todo caso, el desarrollo de estas ideas en nuestro orden procesal excede los propósitos de este trabajo, baste con esta línea de criterio a desarrollar en otro espacio.

Actividad de órganos con carácter administraciones sectoriales, transacciones en divisas o valores extranjeros y el control de cambios; planificación de la economía nacional; defensa nacional, seguridad del Estado y orden público, actividad educacional, disciplina escolar y estudiantil

Una segunda posible utilidad de esta regla procesal es que trae al ámbito de la tutela contenciosa, la actividad de órganos con carácter administraciones sectoriales, con las actividades de las transacciones en divisas o valores extranjeros y el control de cambios; la planificación de la economía nacional; la defensa nacional, la seguridad del Estado y el orden público, la actividad educacional y la disciplina escolar y estudiantil; las cuales, a pesar de resultar reconocidos en lo genérico en el artículo 657 de la LPCALE como excluidos, desde el artículo 658 de igual norma, se habilita la posible exigencia de responsabilidad en sede jurisdiccional. En tal sentido, esta posibilidad complementa el acceso a control jurisdiccional de materias, que en armonía con el artículo 655 de la LPCALE debería ser objeto del proceso administrativo, y que incluso desde los ordenamientos jurídicos y actividades jurídicas y materiales de sus administraciones sectoriales (Ministerio de Educación, Ministerio de Educación Superior, Ministerio de Economía y Planificación, Ministerio de las Fuerzas Armadas, Ministerio del interior, El Banco Central de Cuba), han sido conllevados a una total inmunidad de jurisdicción sobre sus actos jurídicos y actuaciones materiales. En concreto, el caso de la materia educacional resulta una actividad en la que potencialmente puede generar multiplicidad de lesiones a los derechos de los usuarios en el marco de los servicios públicos de educación, y que tanto a nivel legal como reglamentario no existen sistematizados los elementos normativos que configuran la posición estatutaria ante los servicios, así como tampoco el tratamiento ante los posible daños y perjuicios que puedan ocasionarse con motivo del desarrollo de tales actividades.

### Medidas adoptadas en circunstancias excepcionales

En tercer lugar, y rebasando el control propiamente de lo que el propio ordenamiento jurídico califica como Administración Pública, también la acción se dirige a las medi-

---

25. La responsabilidad material tiene un espacio en nuestro ordenamiento jurídico administrativo, dentro del sistema de categorías que engloba la responsabilidad administrativa (contravencional, disciplinaria, material y de la Administración «por daños»). Sobre la naturaleza y concepción de la responsabilidad material, cf. León Gigato y otros (1985), Fernández-Nespral (1986, 1988), Hidalgo Pérez (1986).

das adoptadas en circunstancias excepcionales para salvaguardar los intereses generales, siendo el Consejo de Defensa Nacional, el órgano con legitimación constitucional para ello. Asimismo, se incluyen los acuerdos del Consejo de Estado y del Consejo de Ministros. Con ello, el contencioso de la responsabilidad patrimonial deja de ser un mecanismo de revisión de la actividad administrativa en particular, con potencialidad para convertir a la sede administrativa en la jurisdicción por excelencia del Estado, tanto en situaciones de normalidad como en aquellas excepcionales previstas por la Ley.

En estos supuestos, como en los descritos de las administraciones sectoriales (a excepción de los actos educacionales), pervive la posibilidad de enjuiciamiento de una serie de actos políticos o de gobierno que, aunque no han sido calificados como tal, los supuestos que la tipifican han sido tratados en la doctrina desde diversas posiciones críticas acerca de su legitimidad, legalidad y necesidades de control,<sup>26</sup> en especial referencia a su control cuando se ponderan derechos fundamentales.<sup>27</sup>

La situación de inmunidad de control del acto de gobierno conforme a nuestra norma procesal encuentra en la relación acto de gobierno-responsabilidad patrimonial una vía de control indirecto ante una categoría que se extingue y resurge de a momentos en el Derecho Público, y que sin dudas, en nuestro ordenamiento jurídico goza de límites establecidos por el propio legislador democrático, aun cuando sus efectos pudieran incidir negativamente en la esencia misma de los derechos reconocidos a los ciudadanos. La responsabilidad de la Administración, del Estado por extensión, se manifiesta como un medio idóneo para la reducción de la arbitrariedad que en principio pudieran generarse sobre la base de tales actos de autoridad separables del control.

### Potestad discrecional

Una cuarta posible utilidad que esta regla potencia, resulta del logro del anhelado control de la potestad discrecional en sede judicial, aunque aquí a partir de este mecanismo indirecto, dada la imposibilidad de entrar de pleno, a la valoración de tales actos, sin que se produzca la exigencia del resarcimiento de lesiones generadas por el ejercicio de la potestad discrecional. Por ende, lo que se revisa en sede contenciosa no es el ejercicio de la potestad en sí, sino, los efectos perjudiciales que tal ejercicio trae al ámbito jurídico de los administrados, bien sea por la disposición de un acto singular o de una actuación material en concreto. La presencia de una lesión antijurídica traslada, aun en el análisis realizado en el marco de un sistema de responsabilidad objetiva, a la realización de un tests de razonabilidad y proporcionalidad, en relación a la idoneidad de la actuación con respecto a los fines perseguidos y aunque en virtud

---

26. Cf. Bachoff (1958: 304-306 y ss.), Embid Irujo (1989, 31-66) y Marcheco Acuña (2015c: 1-50).

27. Cf. desde el sentido actual del contencioso español, Sánchez Morón (2002: 798-799).

del principio de oportunidad, puedan ser modificados los efectos jurídicos posteriores, las situaciones de lesión de derechos generadas a partir de los efectos de su aplicación no desaparecen con su modificación. Esta imputación puede trasladarse desde los meros actos administrativos singulares, hasta casos más complejos de actividad reglamentaria y violación de la confianza legítima (cf. Blanquer Criado, 2012: 317-32; Doménech Pascual, 2003: 577-596).

De tal forma, en un sentido amplio en cuanto a los contenidos materiales de la discrecionalidad, existen un grupo de vicios en el ejercicio de la potestad que pueden resultar supuestos de responsabilidad, los cuales Maurer clasifica en los siguientes: a) exceso en el ejercicio de la discrecionalidad, cuando se elige un acto que no está previsto en el marco reglado general; b) omisión en el uso de la discrecionalidad, por su insuficiente ejercicio a causa de factores múltiples, como negligencia o error, ante una obligación legal de actuación; c) asimismo, en casos de mal uso de la potestad (o abuso de la discrecionalidad); y d) en último lugar, por la vulneración de derechos fundamentales, en tanto estos constituyen límites al test de proporcionalidad para su ejercicio (Maurer, 2012: 138-139).

En nuestro ordenamiento jurídico, la propia exclusión del control de los actos discrecionales, no solo por definición legal, sino por reforzamiento de una línea jurisprudencial consistente muestra desde criterios interpretativos del Consejo de Gobierno del Tribunal Supremo y resoluciones judiciales, ha puesto un velo para la revisión y correspondiente anulación de actos discrecionales como límite a la plena justiciabilidad de los derechos de los ciudadanos. Cuenta de ello han dado los estudios teóricos nacionales más recientes sobre el tema, desarrollados por Marcheco Acuña (2009: 57-75) y Arias Gayoso (2010: 127-150), esta última ha determinado una concepción sobre su naturaleza en tres criterios a articular: a) libertad de actuación o por exclusión; b) posibilidad de elección y c) interés público, que conducen a un grupo de presupuestos teóricos para el control de la potestad discrecional administrativa en Cuba, de invaluable valor en el ámbito teórico,<sup>28</sup> aunque no se pone en la perspectiva del análisis de control indirecto de la discrecionalidad a través de la responsabilidad patrimonial prevista en el artículo 658 de la LPCALE, cuestión en la que incluso no se adentra a nivel de análisis normativo en criterios más recientes, al poner en contexto la relación discrecionalidad administrativa con el principio de legalidad, el control y la responsabilidad de la administración pública (Arias Gayoso, 2014: 225 y ss.)

---

28. a) rol dinámico del principio de legalidad; b) posibilidad de control de las actuaciones derivadas del ejercicio de la potestad discrecional; c) posibilidades de control del ejercicio de la potestad discrecional por medio de mecanismos no judiciales y judiciales; d) control mediante técnicas jurídicas; e) intensidad del control; y f) posibilidad de sustitución del acto administrativo controlado. Cf. Arias Gayoso (2011).

Con ello, la actual situación de la discrecionalidad resulta consecuencia de múltiples factores de tipo históricos y políticos referidos por la autora<sup>29</sup> que han impedido plantearse esta posibilidad y las reglas lógicas del proceso, a lo que ha de sumarse una práctica muy necesaria y casi inexistente de la institución de la responsabilidad patrimonial. No obstante, no puede desconocerse la posibilidad de que el artículo 658 de la LPCALE posibilite una válvula de escape a la justiciabilidad de los actos discrecionales, pues en principio, el artículo 678 habilita la posibilidad de acumular pretensiones contra un mismo acto o disposición, e incluso contra varios, cuando deriven unos de otros. Esta vía tal vez no pensada en sentido amplio en el espíritu de la ley o de la labor del máximo órgano jurisdiccional, pudiera ser la piedra no utilizada por los arquitectos del sistema jurisdiccional cubano. Claro, ello deberá de situarse en contexto con los propios elementos de configuración del acto discrecional y definir en el test de razonabilidad y proporcionalidad si existen motivos para declarar la nulidad del acto; y más importante aún, si el hecho de la declaración de nulidad del acto genera efectos instantáneos de resarcibilidad por los efectos lesivos que el mismo pueda haber generado.

### **Confusiones en cuanto a la relación órgano, jurisdicción y competencia. El problema de unidad de órgano y dualidad de jurisdicciones**

Las cuestiones de orden jurisdiccional competente para el conocimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, desde un enfoque comparado de referentes teóricos europeos y latinoamericanos ha sido expresivo de un debate que ha acabado por sentar bases de la universalidad en la atribución de la competencia de la jurisdicción contenciosa, con independencia de los criterios orgánicos de organización de la actividad administrativa.<sup>30</sup>

Desde el referente cubano, de las limitaciones ya acuciadas, debe agregarse en este punto, el hecho de posiciones oscilantes y no uniformes de la jurisdicción, donde se han conocido aún por la mismas Salas tales casos, bien como procesos civiles, bien como procesos administrativos, a pesar que el propio Tribunal Supremo haya dejado

---

29. «El desconocimiento de los asuntos discrecionales por el órgano judicial subyace en primer orden la raíz histórica, por la cual, era reconocida en el ejercicio de dicha potestad una libertad plena para el ente actuante. En segundo orden, la aplicación ortodoxa y rígida del principio de tripartición de poderes y la influencia del régimen de control administrativo francés. En tercer lugar, descansa el móvil político, el cual asegura a la Administración que la libertad para actuar y evaluar la oportunidad de la decisión quede exenta de fiscalización, amparada en su correspondencia con los intereses políticos determinados» (Arias Gayoso, 2011: 124).

30. Como expresión de los estudios y tendencias jurisprudenciales, cfr. Gamero Casado (1997: 28-84), Roca (2003), Garberí Llobregat (2000: 11-125), Huergo Lora (2012: 61 y ss.), Alegre Ávila (2005), Deguerge (1995: 211 y ss.), Gómez Ligüerre (2009: 2-35); Mir Puigpelat (2003) y Pérez López (2009: 1551-1565).



sentada incluso por instrumentos internos la competencia de la jurisdicción contenciosa administrativa

En ese orden, el Acuerdo 15,<sup>31</sup> del 13 de enero de 1981, reitera la competencia del proceso administrativo como norma adjetiva y la Sala de lo Civil y de lo Administrativo y Laboral, como órgano jurisdiccional. Sin dudas, a juzgar por la escasez del tiempo mediado entre este acuerdo y el Dictamen núm. 61 ya aludido, pudiera pensarse que el tribunal impuso desde ese momento criterios jurisprudenciales sentados para uniformar las vías al efecto.

Sin embargo esa aspiración no ha sido del todo feliz, pues en reiteradas ocasiones los Tribunales Provinciales y luego el Supremo fallan en determinados procesos donde son evidentes los causales de la institución de acuerdo al proceso civil, e indistintamente se han pronunciado por la vía administrativa, sobre todo en la máxima instancia, donde una vez recibido el recurso por la vía civil, se hacen traslado de las actuaciones a la jurisdicción administrativa para que esta conozca del proceso, por ser la que la ley prevé para tales efectos. Como expresión de ello, desde una mirada histórica, se puede comprobar, según sentencia del máximo órgano judicial de 1987, la existencia del conflicto de jurisdicción que ha caracterizado la aplicación de esta institución, donde tempranamente se advierte que «cuando por exigirse la responsabilidad jurídica civil responde el patrimonio estatal, la vía que se utiliza es la administrativa, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 658 de la LPCAL» (Pérez Fuentes, 1989: 86-87).

Desde una mirada más reciente, el análisis de las sentencias seleccionadas del Boletín del Tribunal Supremo, en un periodo de 15 años (2000-2015), se determina que han sido publicadas cinco sentencias en materia de responsabilidad. De ellas, en tres casos, el recurso de casación no entra al debate del asunto en cuestión por reconocer la falta de jurisdicción civil para el conocimiento de tales casos<sup>32</sup> y en otros dos, a

---

31. Observándose que por las Salas de lo Civil y de lo Administrativo de algunos tribunales se radican erróneamente en materia civil, expedientes relacionados con la Responsabilidad Patrimonial de la Administración, el Consejo acuerda participar a las Salas de la referida especialidad de los tribunales populares que conforme a lo establecido en el artículo 658 de la Ley de Procedimiento Civil, Administrativo y Laboral la jurisdicción administrativa conocerá de las cuestiones que se susciten sobre la Responsabilidad Patrimonial de la Administración, aunque ésta se derive de las excepciones que se determinan en el precedente artículo 657 de la referida Ley, tal y como quedó modificada por el Decreto Ley número 33 de 13 de marzo de 1980 del Consejo de Estado. Acordándose al propio tiempo advertirles a las referidas Salas, que no deben conocer los asuntos que de acuerdo con la Ley conciernen a las Comisiones de Arbitraje Estatal. Tribunal Supremo Popular, acuerdo 15 del 13 de enero de 1981.

32. Tribunal Supremo Popular, Sala de lo Civil, Administrativo y Laboral, Sentencia 221, de 31 de julio de 2009, *Falta de Jurisdicción*, Ponente: Marta Acosta Ricart, en Boletín del Tribunal Supremo Popular 2009; Tribunal Supremo Popular, Sala de lo Civil, Administrativo y Laboral, Sentencia 1541, de 30 de noviembre de 2011, *Defecto en ejercicio de Jurisdicción*, juez ponente Isabel Arredondo Suárez, en Boletín del Tribunal Supremo Popular 2011; Tribunal Supremo Popular, Sala de lo Civil, Administrativo y Laboral,



pesar de reconocerse la vía administrativa, el máximo órgano de igual modo no entra al debate sobre el fondo de la institución, pues los motivos de casación (error en la apreciación de la prueba y extemporaneidad del ejercicio de la acción) no son apreciados por el máximo órgano.<sup>33</sup> A los efectos de este análisis, se puede caracterizar la determinación de la vía procesal como una problemática histórica, a la que Tribunal Supremo siempre ha tenido una línea interpretativa estándar, a pesar de las oscilaciones de los órganos de primera instancia. Sin embargo, el ejercicio de estas acciones procesales han sido víctimas de la desconexión entre el derecho reconocido en el artículo 26 constitucional con relación al artículo 658 de la LPCALE, por la inexistencia del aludido procedimiento administrativo de exigencia, unido a la imposibilidad según el criterio interpretativo del Tribunal Supremo de la invocación directa del contenido constitucional ante la justicia administrativa; factores que acaban por fomentar la total disfunción actual del sistema de responsabilidad del Estado y en concreto de la Administración Pública.

## Reflexiones finales

A pesar de su reconocimiento legal y fundamento constitucional, el acceso a la justicia administrativa en Cuba a efectos de exigencia de Responsabilidad patrimonial de la Administración Pública ha sido limitado en el orden práctico e insuficiente para la defensa de los derechos e intereses legítimos de los administrados. En ello concurren varios factores que restan efectividad al diseño de esta garantía jurisdiccional entre los cuales destacan la insuficiente configuración de la legitimación activa y pasiva para su exigencia, del objeto del contencioso de responsabilidad y la relación órgano, jurisdicción y competencia.

Como expresión de esta situación insatisfactoria, en la práctica jurisprudencial cubana perviven casos donde sobre todo los jueces de sala de primera instancia indistintamente adoptan la decisión de reconocer la competencia en vía civil o administrativa, esto asociado en buena medida, a la falta de objetividad normativa y al hecho de compartir una misma jurisdicción con dos órdenes de competencias diferentes; factor que se agrava con los límites en cuanto a legitimación pasiva que ofrece nuestro contencioso. Mas, pese algunas decisiones que ponderan la vía del contencioso administrativo como la correcta para exigir la responsabilidad de la Administración

---

Sentencia 147, de 31 de marzo de 2014, *Falta de Jurisdicción*, juez ponente Isabel Arredondo Suárez en Boletín del Tribunal Supremo Popular 2014.

33. Cf. Tribunal Supremo Popular, Sala de lo Civil, Administrativo y Laboral, Sentencia 131, de 27 de febrero de 2004 *Daños y Perjuicios*, Boletín del Tribunal Supremo Popular 2004; Tribunal Supremo Popular, Sala de lo Civil, Administrativo y Laboral Sentencia 350, de 26 de noviembre de 2010, *Responsabilidad Patrimonial de la Administración*, juez ponente Andrés R. Bolaños Gassó en Boletín del Tribunal Supremo Popular 2010.

Pública, quedan algunas «deudas» en las que el Tribunal Supremo puede y debe hacer entrar en debate, a fin de lograr una debida regularización de los criterios armónicos que su línea jurisprudencial persigue con los criterios de Sala: La fundamentación jurisprudencial de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública desde una perspectiva constitucional, legal y reglamentaria, que sirva como criterio interpretativo ante la omisión del deber de legislar presente en el artículo 26 de la Constitución.

- La argumentación de los elementos configuradores de la responsabilidad patrimonial contenidos en la lesión, la actividad imputable y el nexo causal
- Los criterios de imputación propios de la responsabilidad, con especial referencia al caso en concreto, devenido de una responsabilidad por acto administrativo
- La definición de una regla de autonomía de la responsabilidad patrimonial con respecto a la responsabilidad civil, con exclusión de las normas del Código Civil, y construida bajo los propios principios del régimen jurídico administrativo, a pesar de la carencia incluso de vías de recursividad plenamente definidas para su exigencia.
- La valoración de los criterios de legitimación activa y pasiva, como desencadenantes del acceso al contencioso de la responsabilidad patrimonial.

## Referencias

- ALEGRE ÁVILA, Juan Manuel (2005). «La responsabilidad civil extracontractual de la Administración Pública y la Jurisdicción Contencioso-Administrativa». *Revista Española de Derecho Administrativo*, 126.
- ÁLVAREZ-CIENFUEGOS SUÁREZ, José María y otros (2002). *Análisis teórico y jurisprudencial de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Ley 29/1998, de 13 de julio*. 2.ª ed. Madrid: Aranzadi, Cizur Menor.
- ÁLVAREZ TABÍO, Fernando (1954). *El proceso contencioso-administrativo. Doctrina, legislación, jurisprudencia*. La Habana: Librería Martí.
- . (1956). Función política de lo contencioso-administrativo. Conferencia pronunciada en el Colegio de Abogados de Güines el 23 de marzo. La Habana: Librería Martí.
- . (1958). *Procedimiento contencioso-administrativo. Ley y reglamento vigentes y proyecto de Ley de Enjuiciamiento Administrativo*. La Habana: Editorial Librería Martí.
- ARIAS GAYOSO, Grethel (2010). «A vueltas con la discrecionalidad administrativa». *Revista Novum Jus*, 4 (1): 127-150.
- . (2011). *La discrecionalidad administrativa y su control en el ordenamiento jurídico*

- cubano*. Tesis en opción al grado científico de Doctora en Ciencias Jurídicas, Santiago de Cuba: Universidad de Oriente.
- . (2014). «La lógica de un dilema: del control de la Administración Pública al control del ejercicio de la discrecionalidad administrativa». En Andry Matilla Correa y otros (coords.), *Estudios jurídico-administrativos en homenaje a Germán Cisneros Farías*. Monterrey, México: Facultad de Derecho y Criminología de la Universidad de Nuevo León (FACDYC), Universidad de Nuevo León (UNAL).
- ARIAS GAYOSO, Grethel y otros (2014). «La justicia administrativa y los derechos humanos en Cuba». En Juan Ángel Salinas Garza y otros, *Derecho y justicia administrativa*. Monterrey, México: Lezcano Garza Editores.
- BACHOF, Otto (1958). «La jurisdicción administrativa en la Rep. Federal alemana». *Revista de Administración Pública*, 25: 289-316.
- BALLESTEROS MOFFA, Luis Ángel (2013). «La capitulación del acto consentido y firme ante el silencio negativo». *Revista de Administración Pública*, 192: 99-135.
- BARON GRANADOS, Mauricio (2010). «Las acciones populares y de grupo en el derecho comparado». *Revista Civilizar*, 10 (19): 23-41.
- BETANCOURT, Ángel C. (1916). *Nueva edición del procedimiento contencioso-administrativo vigente en la República de Cuba*. La Habana: Imprenta y Papelería de Rambla, Bouza y Cía.
- BLANKE, Hermann-Josef (2009). «La legitimación procesal-ilustrado en el derecho alemán y comparado del medio ambiente». En Kart-Peter Sommermann y Pedro Aberasturi (coords.), *Ley de la justicia alemana*. Montevideo: Konrad Adenauer Stiftung y Abeledo Perrot.
- BLANQUER CRIADO, David (2012). «Discrecionalidad y responsabilidad en el ejercicio de la potestad reglamentaria». En Tomás Amicorum y Ramón Fernández (coords.), *Administración y justicia. Un análisis jurisprudencial*. Madrid: Cívitas.
- BRUZÓN VILTRES, Carlos (2015). «Presupuestos para el reconocimiento de la jurisprudencia como fuente del ordenamiento jurídico cubano». *Anuario de Filosofía y Teoría del Derecho*, 9: 279-325.
- CÀMARA MAS, Roger (2011). «La responsabilidad civil subsidiaria ex delicto derivada del artículo 121 del código penal y la responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas. Breve aproximación jurisprudencial». *Revista de Derecho (UNED)*, 9: 61-82.
- CÁNOVAS GONZÁLEZ, Daimar (2008). «El acceso a la justicia ambiental en Cuba. Algunas consideraciones en materia ambiental sobre el Decreto de Ley 241/2006». En *Memorias del 6.º Encuentro Internacional de Derecho Ambiental 2007*. México: Foro Consultivo Científico y Tecnológico.
- . (2011). *Estudios sobre Derecho del Ambiente*. Caracas: Vadell Hermanos Editores.
- CARBONELL PORRAS, Eloísa (2013). «Aproximación a los conceptos de interés colec-

- tivo y difuso en derecho administrativo español». *Revista Española de Derecho Administrativo*, 159.
- CARLÓN RUIZ, Matilde (1996). «La responsabilidad civil frente a las Administraciones Públicas: La Administración como perjudicada». *Revista de Estudios Administración Local Autónoma*, 270: 407-428.
- CASINO RUBÍ, Miguel (1997). *Responsabilidad civil de la Administración y delito*. Madrid: Marcial Pons.
- CASTELLANOS, Benigno Pablo (1988). *Quejas contra burocratismo. Problemas actuales del perfeccionamiento de la democracia socialista en Cuba*. La Habana: Editora Política.
- CUTIÉ MUSTELIER, Danelia (2016). «Los derechos en la Constitución cubana de 1976. Una relectura necesaria a cuarenta años de vigencia». En Andry Matilla Correa (coord.), *La Constitución Cubana de 1976. Cuarenta años de vigencia*. La Habana: UNIJURIS.
- CUTIÉ MUSTELIER, Danelia y Josefina MÉNDEZ LÓPEZ (2009). «La función de los tribunales de salvaguardar la Constitución». En Andry Matilla Correa (coord.), *Estudios cubanos sobre control de constitucionalidad. 1901-2008*. México: Porrúa.
- DE AHUMADA RAMOS, Francisco Javier (2004). *La responsabilidad patrimonial de la Administración*. 2.<sup>a</sup> ed. Navarra: Aranzadi.
- DEGUERGUE, Maryse (1995). «Le contentieux de la responsabilité: politique jurisprudentielle et jurisprudence politique». *Actualité Juridique du Droit Administratif*, núm. spécial: 211 y ss.
- . (2013). «Regard Sur Les Transformations de La Responsabilité Administrative». *Revue Française d'Administration Publique*, 147: 575-587.
- DEL CUETO, José Antolín (1917). *Discurso leído en la solemne apertura de los Tribunales el 1.º de septiembre del Tribunal Supremo*. La Habana: Librería Imprenta La Moderna Poesía.
- DÍAZ SÁNCHEZ, Sirce (2004). «El silencio administrativo». En Varios autores, *Temas de Derecho Administrativo*. Tomo I. La Habana: Editorial Félix Varela.
- DOMÉNECH PASCUAL, Gabriel (2003). «Responsabilidad Patrimonial de la Administración derivada de la anulación de un Reglamento». *Separata de Revista Aragonesa de Administración Pública*, 22: 577-596.
- DORTA DUQUE, Manuel (1929). «Admisibilidad (en lo contencioso-administrativo). Nota al Auto del Tribunal Supremo núm. 2 de 1929». *Revista Cubana de Derecho*, 1 (21): 83-87.
- DORTICÓS TORRADO, Osvaldo (1973). *Discurso Pronunciado por el Dr. Osvaldo Dorticós, Presidente de la República, en el Ministerio de Justicia (21 de octubre de 1973)*. La Habana: Centro de Información y Documentación, Ministerio de Justicia.
- EMBID IRUJO, Antonio (1989). «La justiciabilidad de los actos de Gobierno (De los

- actos políticos a la responsabilidad de los Poderes públicos)». *Revista Documentación Administrativa*, 220: 19-66.
- FERNÁNDEZ SALMERÓN, Manuel (2001). «Nuevas tendencias de la justicia administrativa en Italia: hacia algunas quiebras de la distinción entre intereses legítimos y derechos subjetivos». *Revista de Administración Pública*, 154: 501-540.
- FERNÁNDEZ-NESPRAL, Ulises (1986). «La responsabilidad material de dirigentes, funcionarios y demás trabajadores». En Varios autores, *Memorias. Evento Científico de Derecho Laboral, Delegación de Base UNJC-CETSS*. La Habana: Comité Estatal de Trabajo y Seguridad Social.
- . (1988). «Responsabilidad material y responsabilidad penal». *Revista Cubana de Derecho*, 33: 49-68.
- GAMERO CASADO, Eduardo (1997). *Responsabilidad Administrativa: Conflictos de Jurisdicción*. Navarra: Aranzadi.
- GARBERÍ LLOBREGAT, José (2000). «Acciones de responsabilidad patrimonial contra la administración y contra sujetos privados que hubieran concurrido a la producción del daño (problemática del artículo 9.4 párrafo segundo, de la ley orgánica del poder judicial)». *Derecho y Salud*, 8 (2): 11-125.
- GARCINI GUERRA, Héctor (1986). *Derecho Administrativo*. 2.<sup>a</sup> ed. La Habana: Editorial Pueblo y Educación.
- GÓMEZ LIGÜERRE, Carlos (2009). «Problemas de jurisdicción competente y de derecho aplicable en pleitos de responsabilidad civil extracontractual». *InDret*, 2: 2-35.
- GÓMEZ PUENTE, Marcos (2011). *La inactividad de la Administración*. 4.<sup>a</sup> ed. Navarra: Aranzadi.
- GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús (2003). *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*. 2 vols. 4.<sup>a</sup> ed. Madrid: Civitas.
- GUZMÁN HERNÁNDEZ, Teodoro Yan (2015). «La dignidad como ‘Ley primera de nuestra República’ y ‘Con todos y para el bien de todos’: Dos deberes dialécticos desde la axiología martiana en la Constitución cubana». *Revista Derecho del Estado*, 34: 127-151.
- HIDALGO PÉREZ, Martha J. (1986). «El Decreto Ley 92, Sobre la responsabilidad material de los dirigentes, funcionario y demás trabajadores». *Revista Jurídica*, 11.
- HUERGO LORA, Alejandro (2012). «Un contencioso-administrativo sin recursos ni actividad impugnada». *Revista de Administración Pública*, 189: 41-73.
- JELLINEK, Giorgio (1912). *Sistema dei Diritti Pubblici Subbiettivi*. Traducción italiana del autor en la Segunda Edición de Editorial Tedesca, Milano: Società Editrice Libreria.
- LANCÍ Y SÁNCHEZ, Antonio y Joaquín Martínez Sáenz (1922). *Ensayos de Derecho Administrativo*. Tomo I. La Habana: Imprenta y Papelería de Rambla, Bouza y Cía.
- LEÓN GIGATO, Teresa C. y otros (1985). «Trascendencia jurídico-económica de la responsabilidad material». *Revista Jurídica*, 7.

- MARCHECO ACUÑA, Benjamín (2009). «El control judicial de la potestad discrecional de la administración pública en Cuba». *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 39 (110): 57-75.
- . (2012). *El proceso administrativo cubano en los inicios del siglo XIX. Una mirada a sus fundamentos jurídicos*. Alemania: Editorial Académica Española.
- . (2015a). «La justicia administrativa y la Constitución Cubana». *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 45 (122): 294 y ss.
- . (2015b). *Los fundamentos jurídicos de la justicia administrativa en Cuba*. La Habana: Editorial Universitaria.
- . (2015c). «El control jurisdiccional de los actos políticos del Gobierno en el derecho español». *Revista Internacional de Estudios de Derecho Procesal y Arbitraje*, 2: 1-47.
- . (2016). «La legitimación en lo contencioso-administrativo. Una mirada crítica al régimen procesal cubano». En Andry Matilla Correa y otros (coords.), *Perspectiva actual del Derecho Procesal Civil y Administrativo en Cuba. Homenaje al profesor Dr. Rafael Grillo Longoria Civil*. La Habana: ONBC.
- MARÍN LÓPEZ, Juan José (2001). «Las acciones de clase en el derecho español». *InDret. Revista para el análisis del Derecho*, 3: 2-13.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, LORENZO (1963). «Responsabilidad patrimonial de la Administración pública por lesión de los intereses legítimos». *Revista de Administración Pública*, 42: 453-456.
- MATILLA CORREA, Andry (2013). «Constitución y Administración Pública: Algunas ideas sobre las bases constitucionales del régimen jurídico administrativo cubano». En Huck Winfried y Yuri Pérez Martínez (coords.), *Derecho, economía y sociedad en el siglo XXI. II Simposio Germano-Cubano*. Hamburgo, Alemania.
- . (2015). «Municipio y administración local: breves glosas al hilo del contexto jurídico cubano actual». En Lissette Pérez Hernández y Orestes J. Díaz Legón (coords.), *¿Qué municipio queremos? Respuestas en clave de descentralización y desarrollo local*. La Habana: Editorial UH.
- . (2016). «La justicia administrativa en Cuba durante el período republicano prerrevolucionario (1902-1958)». En Andry Matilla Correa y otros (coords.), *Perspectiva actual del Derecho Procesal Civil y Administrativo en Cuba. Homenaje al profesor Dr. Rafael Grillo Longoria Civil*. La Habana: ONBC.
- MAURER, Hartmut (2012). *Derecho Administrativo alemán*. Trad. de Gabriel Doménech Pascual. Del original de la 16.<sup>a</sup> edición alemana de 2006. México: Universidad Autónoma de México.
- MEDINA ALCOZ, Luis (2005). *La responsabilidad patrimonial por acto administrativo: Aproximación a los efectos resarcitorios de la ilegalidad, la morosidad y la deslealtad desde una revisión general del sistema*. Navarra: Thompson- Cívitas.
- MÉNDEZ LÓPEZ, Mirna (2009). *La responsabilidad civil derivada del delito de las per-*

- sonas naturales*. Tesis en opción al Grado Científico de Doctor en Ciencias Jurídicas. Santiago de Cuba: Universidad de Oriente.
- MENDOZA DÍAZ, Juan (2015). *Derecho Procesal. Parte General*. La Habana: Editorial Universitaria Félix Varela.
- MERINO BRITO, Eloy G. (1945). *Principios fundamentales del procedimiento contencioso-administrativo*. La Habana: Jesús Montero Editor.
- . (1974). «La Ley de Procedimiento Civil y Administrativo». *Revista Cubana de Derecho*, 3 (7): 177-218.
- MIR PUIGPELAT, Oriol (2001). «La responsabilidad de la administración en Italia y España o la necesaria convergencia entre dos sistemas contrapuestos». *Revista de Administración Pública*, 156.
- . (2002). «La jurisdicción competente en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración: una polémica que no cesa. Comentario a los Autos de la Sala Especial de Conflictos de Competencia del Tribunal Supremo de 27 de diciembre de 2001 y 21 de octubre de 2002 y propuesta de reforma legislativa». *Indret. Revista para el Análisis del Derecho*, 3 (151): 1-32.
- MUÑOZ ALFONSO, Yisel y Dagniselys Toledano Cordero (2007). «La responsabilidad ambiental». En Eulalia Viamontes Guilbeaux (coord.), *Derecho Ambiental Cubano*. La Habana: Félix Varela.
- PEÑALVER I CABRÉ, Alexandre (2013). «Las pretensiones en el Contencioso Administrativo para la efectiva Protección de los intereses colectivos». *Revista de Administración Pública*, 190: 149-194.
- PÉREZ FUENTES, Gisela (1989). *Separata de Derecho Civil. Parte General*. La Habana. Pueblo y Educación.
- PÉREZ HERNÁNDEZ, Lissette (2010). «¿Gobierno y Administración Local en Cuba?» Asociación Internacional de Derecho Administrativo (AIDA). *Ópera Prima de Derecho Administrativo*, 4 (7): 319-352.
- PÉREZ LÓPEZ, Miguel (2009). «La rectificación adjetiva en materia de responsabilidad patrimonial del Estado. Notas sobre la reforma a las leyes federal de responsabilidad patrimonial del Estado y Federal de procedimiento contencioso administrativo». *Boletín Mexicano de Derecho Comparado, nueva serie*, 42 (126): 1.551-1.565.
- PÉREZ URQUIZA, Yalennis (2011). *La revisión judicial de los actos de la Administración Tributaria en Cuba*. Tesis presentada en opción al grado científico de Doctora en Ciencias Jurídicas. Santiago de Cuba: Universidad de Oriente.
- PRIETO VALDÉS, Amanda Laura (2016). «Proceso constitucional. Una mirada general y una propuesta para Cuba de proceso especial para la defensa de los derechos constitucionales». En Andry Matilla Correa y Alie Pérez Véliz (coords.), *Homenaje al profesor doctor Eurípides Valdés Lobán*. Pinar del Río: Estudios Jurídicos en Ediciones Loynaz.



- PRIETO VALDÉS, Martha (2016). «Las garantías constitucionales de los derechos fundamentales y la Constitución Cubana de 1976». En Andry Matilla Correa (coord.), *Cuarenta años de vigencia*. La Habana: UNIJURIS.
- RICHARDS MARTÍNEZ, Orisell (2016). «El agotamiento de la vía administrativa como presupuesto para el acceso a la justicia administrativa. Algunas consideraciones desde Cuba». En Andry Matilla Correa y otros (coords.), *Perspectiva actual del Derecho Procesal Civil y Administrativo en Cuba. Homenaje al profesor Dr. Rafael Grillo Longoria Civil*. La Habana: ONBC.
- RICHARDS MARTÍNEZ, Orisell (2013). «La Administración Pública entre las potestades y la protección jurídica de los administrados. Especial referencia a Cuba desde los contenidos constitucionales». En Huck Winfried y Yuri Pérez Martínez (coords.), *Derecho, economía y sociedad en el siglo XXI. II Simposio Germano-cubano*. Hamburgo, Alemania.
- ROCA, Encarna (2003). *Derecho de daños. Textos y materiales*. 4.ª edición. Valencia: Tirant lo Blanch.
- SALERNO, Antonella y Rodrigo MORENO FUENTES (2000). «La responsabilidad de la Administración por daños que afectan a los intereses legítimos en el sistema italiano. ¿Un cambio revolucionario?» *Revista de Administración Pública*, 152: 421-456.
- SÁNCHEZ MORÓN, Miguel (2002). «El control jurisdiccional. La jurisdicción contencioso-administrativa». En Jaime Rodríguez Arana Muñoz y María Calvo Charro (coords.), *La Administración Pública española*. 1.ª ed. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- . (2001). «El objeto del recurso contencioso-administrativo». En Jesús Leguina Villa y Miguel Sánchez Morón (directores), *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*. 2.ª ed. Valladolid: Lex Nova.
- SÁNCHEZ ROCA, Mariano (1942). *Leyes administrativas de la República de Cuba y su jurisprudencia*. Volumen II. La Habana: Editorial Lex.
- SCOTI, Eliza (2012). *Liceità Legittimità e Responsabilità dell'Amministrazione*. Napoli: Jovene Editore.
- VALDIVIA ONEGA, Marisabel y otros (1989). *Separata de Derecho Administrativo*. La Habana: Facultad de Derecho, Universidad de la Habana.
- VEGAS ÁLVAREZ, Sonia (2013). «La Class actions como solución a la demanda de justicia». En Jorge Fernández Ruiz y Filiberto Otero Salas (coords.), *Justicia Contenciosa Administrativa. Congreso Internacional*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- VELASCO CABALLERO, Francisco (2003). *Administraciones Públicas y Derecho a La Tutela Judicial Efectiva*. Barcelona: Bosch.
- VILLABELLA ARMENGOL, Carlos, Joyced IGLESIAS PÉREZ y Mariannee CEPERO MELIÁN (1994). «Algunas consideraciones del derecho de queja: su tratamiento teó-



rico y doctrinal». *Revista 'El Otro Derecho', Sociología Jurídica y Ciencias Políticas*, Instituto Latinoamericano de Servicios Alternativos (ILSA), 17.

VIVANCO HERNÁNDEZ, José Clemente (1944). *El juicio contencioso-administrativo*. 2.ª edición revisada. La Habana: Jesús Montero Editor.

### **Sobre los autores**

AMED RAMÍREZ SÁNCHEZ es profesor asistente de Derecho Administrativo en la Universidad de Granma, Cuba. Es doctorando en Derecho Administrativo por la Universidad de la Habana (Becario Ministerio de Educación Superior 2017). Máster en Derecho Constitucional por la Universidad Internacional Menéndez Pelayo y el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de Madrid (CEPC), España, y Máster en Derecho Constitucional y Administrativo por la Universidad de Oriente, Cuba. Es miembro de la Sociedad Cubana de Derecho Constitucional y Administrativo y de la Sociedad Cubana de Derecho Procesal de la UNJC. Su correo electrónico es amed@lex.uh.cu.

NILDA HAYDEÉ RIZO PÉREZ es doctora en Ciencias Jurídicas por la Universidad de Oriente y profesora titular de Derecho Administrativo. Miembro de las Sociedades Cubana de Derecho Constitucional y Administrativo, Procesal, Civil, Agrario, Derecho e Informática de la UNJC. Su correo electrónico es hrizo@uo.edu.cu.

## REVISTA DE ESTUDIOS DE LA JUSTICIA

---

La *Revista de Estudios de la Justicia* es publicada, desde 2002, dos veces al año por el Centro de Estudios de la Justicia de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile. Su propósito es contribuir a enriquecer el debate jurídico en el plano teórico y empírico, poniendo a disposición de la comunidad científica el trabajo desarrollado tanto por los académicos de nuestra Facultad como de otras casas de estudio nacionales y extranjeras.

### DIRECTOR

Álvaro Castro  
([acastro@derecho.uchile.cl](mailto:acastro@derecho.uchile.cl))

### SITIO WEB

[rej.uchile.cl](http://rej.uchile.cl)

### CORREO ELECTRÓNICO

[cej@derecho.uchile.cl](mailto:cej@derecho.uchile.cl)

### LICENCIA DE ESTE ARTÍCULO

Creative Commons Atribución Compartir Igual 4.0 Internacional



La edición de textos, el diseño editorial  
y la conversión a formatos electrónicos de este artículo  
estuvieron a cargo de Tipografía  
([www.tipografica.cl](http://www.tipografica.cl)).