

La ordenación del procedimiento administrativo común desde el texto constitucional cubano de 2019

The Ordination of the Common Administrative Procedure from the Cuban Constitutional Text of 2019

Orisell Richards Martínez^{1*} (ORCID ID: 0000-0003-0192-2173)

¹Facultad de Derecho, Universidad de La Habana.

*Autor para la correspondencia. orisellrichards1@lex.uh.cu

Resumen

El procedimiento administrativo constituye el medio a través del cual se ordena el ejercicio de la función administrativa y, al propio tiempo, se establecen las pautas para la protección jurídica de los administrados. En este sentido, la necesidad de su simplificación y actualización, en correspondencia con la eficacia y eficiencia que debe caracterizar la estructura y funcionamiento de la gestión pública, es un reto permanente para la satisfacción del interés colectivo. En el contexto jurídico patrio, los nuevos fundamentos constitucionales constituyen una premisa esencial para la determinación de criterios comunes que sirvan de base a la instrumentación de los procedimientos administrativos, a propósito de las transformaciones que se implementan en el sector público nacional.

Palabras clave: Administración Pública y administrados, Constitución, procedimiento administrativo.

Abstract

The administrative procedure constitutes the means through which the exercise of the administrative function is ordered and, at the same time, the guidelines for the legal protection of the administered are established. In this sense, the need for simplification and updating, in correspondence with the effectiveness and efficiency that should characterize the structure and operation of public management, is a permanent challenge for the satisfaction of the collective interest. In the national legal context, the new

constitutional foundations constitute an essential premise for the determination of common criteria that serve as a basis for the implementation of administrative procedures, regarding the transformations that are implemented in the national public sector.

Keywords: *Public Administration and administered, Constitution, administrative procedure.*

Recibido: 21/10/2019

Aceptado: 4/11/2019

NOTA INTRODUCTORIA

El ejercicio de la función administrativa ha estado dirigido, esencialmente, a satisfacer los intereses colectivos que demanda cada sociedad en general. Estos fines públicos tienen en los procedimientos administrativos una premisa insoslayable para la garantía de su cumplimiento. Así, corresponde al ente público, de conformidad con el orden jurídico establecido, no solo la determinación de las pautas a través de las cuales desarrollará su actividad, sino, además, la ordenación de las vías para la defensa administrativa, en los casos en que corresponda y como exigencia para el buen hacer de la Administración Pública.

Desde esta perspectiva, el procedimiento administrativo ha sido concebido como expresión del cauce formal para la actuación de la Administración Pública. Esto representa tanto el camino que debe recorrer el ente público para el cumplimiento de los fines de interés general, como el espacio de garantía de protección jurídica de los principales destinatarios de su actividad. Este segundo aspecto desempeña un papel esencial en el equilibrio que debe caracterizar estas relaciones jurídicas, ya que, por un lado, a través de los procedimientos administrativos es posible apropiarse de las pautas que sirven de referente al ejercicio de la función pública –lo que representa *per se* una garantía esencial–, y por el otro, porque también allí se encuentran las bases sobre las que se construyen parte de los mecanismos de defensa en este ámbito, para la satisfacción del interés público.

En este sentido, el diseño y articulación de estos procedimientos, enfocados en su simplificación y en los marcos de las competencias que la ley determina, constituyen unas

de las primeras garantías para la adecuada gestión pública. A este respecto, los fundamentos constitucionales vigentes invitan a la reflexión en torno a su actual regulación sectorial en el espacio nacional. Algunas de las bases que les sirven de sustento pueden ser referentes para una regulación común a este respecto, en función de su adecuada ordenación e instrumentación en el contexto patrio, que en ningún caso significa desconocer las particularidades de cada ámbito específico de la actividad administrativa. Este beneficio trasciende no solo a su ordenación, desde el punto de vista técnico-jurídico, sino que además contribuye a la necesaria simplificación que se requiere para la tramitación de los procedimientos y los recursos, en favor de la eficacia y la eficiencia de la actividad de la Administración Pública cubana. Al mismo tiempo, fortalece la protección y garantía de seguridad jurídica para los destinatarios del ejercicio de esta función.

APUNTES NECESARIOS EN TORNO A LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS Y SU UNIFORMIDAD

Las nociones asociadas al procedimiento administrativo y su ordenación común han estado vinculadas, en su génesis, a algunos de los referentes que han servido de sustento a las diferentes cuestiones objeto de análisis en sede procesal. No obstante, y sin desconocer la premisa anterior, la categoría de referencia, en su amplia noción jurídica, se apropia de principios y finalidades esenciales que han permitido su distinción de estos criterios tradicionales y que, por lo general, permiten delimitar los procesos que tienen lugar en sede judicial –para contradecir las decisiones de la Administración Pública–, de los procedimientos desarrollados en sede administrativa.

En este sentido, y como se adelantaba en las ideas introductorias, los procedimientos administrativos quedan asociados a la ordenación de las relaciones jurídicoadministrativas –tomando como presupuesto la legalidad en el ejercicio de su función–, a la garantía de protección jurídica de los administrados y, desde un análisis más reciente, a los fundamentos de la buena administración. En este caso, como ha sido resaltado tradicionalmente, «tan solo el hecho de que la administración está vinculada al Derecho, ya representa una protección del afectado; pues forma parte de la naturaleza del

Derecho el limitar, trazar ámbitos de acción y fijar formas de obrar» (Forsthoff, 1958, pp. 676677).

En ese orden, a la idea del procedimiento como medio para la implementación de las decisiones administrativas, conviene adicionar su condición más reciente como espacio para el logro de la buena administración. A tales efectos, en la ordenación de los procedimientos administrativos, «la Administración no puede elegir cualquier solución por mucho que emplee criterios extrajurídicos para ello. El ordenamiento jurídico desea que la Administración quiera decisiones que no lo vulneren, pero quiere también que la Administración adopte buenas decisiones, que administre bien, en definitiva. Que cuando decida lo haga para servir de la mejor manera posible a los intereses generales» (Ponce Solé, 2001, p. 127). Esto debiera hacerse extensivo a todos los ámbitos de intervención de la Administración Pública, como premisa para la adecuada gestión del interés general, más aún cuando resuelve controversias en su esfera de actuación.

Es necesario significar algunas premisas esenciales, a los efectos de la uniformidad en la actuación administrativa. En este sentido –y aunque desde el punto de vista doctrinal son disímiles los criterios para su ordenación metodológica y sus diferentes clasificaciones– es necesario distinguir el procedimiento administrativo diseñado para la creación de las relaciones jurídico-administrativas, por un lado, y, por otro, para la revisión de las decisiones en ese ámbito de actuación de la Administración Pública. En el primer caso – también conocido como procedimiento administrativo de formación– se trata del «conjunto de actos necesarios para arribar al dictado del acto administrativo definitivo» (Canosa, 2014, p. 105); mientras que el segundo está dirigido al control de las decisiones administrativas.

Por su parte, la ordenación común de estos procedimientos explica que, en los casos de aquellos de naturaleza impugnatoria –además de la existencia de un cauce formal para su desarrollo– se requiere del inicio a instancia de parte interesada. Así, queda limitada la competencia administrativa para iniciar de oficio este tipo de procedimientos, cuestión que indica un tratamiento diferenciado respecto a la actuación de la Administración Pública, en lo que a la tramitación y resolución se refiere; al tiempo que se deja en manos de los administrados la posibilidad de incoar esta vía.

No obstante, y como se ha significado en otros espacios (Richards, 2019), es importante destacar que se trata de dos momentos en la ordenación del ejercicio de la función administrativa que, con independencia de sus elementos distintivos, no deben concebirse en total aislamiento uno del otro. Téngase en cuenta que, para el desarrollo del proceso

de impugnación, es necesario que se produzca un procedimiento previo para constituir el acto administrativo que en el futuro pudiera ser objeto de cuestionamiento, lo que se entiende como una premisa esencial para la comprensión de los recursos administrativos (Dromi, 1996).

En este sentido, la regulación de elementos comunes para la ordenación de las relaciones jurídico-administrativas determina pautas generales en lo que a la creación del acto administrativo se refiere, así como a las vías para la impugnación de estos. Desde estas premisas, y aunque ha sido diseñado como instrumento de racionalidad en la actuación de la Administración Pública –lo cual no lo deja exento de constituir una fuente del «papeleo y de muchas ineficiencias»–, el procedimiento administrativo se ha visto marcado por la permanente necesidad de simplificación, en aras de una mejor cumplimentación de los fines de interés general (Sánchez Morón, 2010, p. 480). De esta forma, se aprecia en algunos ordenamientos jurídicos foráneos la tendencia a la unificación y simplificación del procedimiento administrativo frente a regulaciones sectoriales, con el fin de un mejor hacer en el ejercicio de esta función (Míguez, Almeida y Santiago, 2014).

En consonancia con las valoraciones precedentes, resultan notables los criterios generales que sirven de referencia, tanto para el inicio, como para la tramitación y resolución de estos procedimientos. Desde los principios que permiten impulsar de oficio los procederes administrativos –en los casos en que prospere– hasta el informalismo, también denominado por algunos «formalismo moderado», que repercute no solo en la simplificación, sino también en el mejor hacer administrativo. Algunas de estas cuestiones –objeto de análisis para Cuba y que pueden tener parte de su fundamento en el nuevo texto constitucional– son esenciales para promover el perfeccionamiento de la gestión pública en sede nacional.

UN ACERCAMIENTO AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y SU REGULACIÓN DESDE EL TEXTO CONSTITUCIONAL CUBANO

Los elementos que caracterizan la ordenación de los procedimientos administrativos en el contexto patrio han sido objeto de análisis desde diferentes perspectivas. De una parte, en lo que se refiere al ejercicio de la función administrativa y, de otra, en lo relacionado con

los mecanismos de protección jurídica de los administrados, en tanto principales destinatarios de esta actividad.

En este escenario, puede apreciarse un panorama de diversas disposiciones normativas de distinto orden jerárquico que, en ocasiones, resultan insuficientes para la articulación de los procedimientos administrativos, en general, y de impugnación, en particular. Ello implica –por su contenido y alcance– un tratamiento diferente de la actuación administrativa, así como de los medios para la defensa de los administrados, de cara al equilibrio que debe establecerse para la organización de estas relaciones. Téngase en cuenta cómo García de Enterría y Fernández (2011) destacan que:

El Derecho Administrativo, como Derecho propio y específico de las Administraciones Públicas está hecho, pues, de un equilibrio (por supuesto, difícil, pero posible) entre privilegios y garantías. En último término todos los problemas jurídico-administrativos consisten –y esto conviene tenerlo bien presente– en buscar ese equilibrio, asegurarlo cuando se ha encontrado y reconstruirlo cuando se ha perdido. En definitiva, de lo que se trata es de perseguir y obtener el eficaz servicio del interés general, sin mengua de las situaciones jurídicas, igualmente respetables, de los ciudadanos (p. 57).

A lo anterior se adiciona la inexistencia de un orden común para la regulación de los procedimientos administrativos, lo que también limita los espacios para ordenar con criterio general. Téngase en consideración que, en aquellos casos en los que en el orden particular no tenga solución o no se pronuncie, se restringe el uso de principios generales de actuación en sede administrativa y, a la vez, constituye un límite al acceso pleno a la vía recursiva. Por tanto, queda a las regulaciones particulares la determinación de la posibilidad de interponer recursos administrativos en algunos espacios donde interviene la Administración Pública; lo cual representa un reto en las condiciones actuales de transformación y perfeccionamiento del sector público cubano.

Justo es significar que el fundamento constitucional que reconoce para Cuba el «Estado socialista de derecho y justicia social, democrático, independiente y soberano, organizado con todos y para el bien de todos como república unitaria e indivisible, fundada en el trabajo, la dignidad, el humanismo y la ética de sus ciudadanos para el disfrute de la libertad, la equidad, la igualdad, la solidaridad, el bienestar y la prosperidad individual y colectiva» (*Constitución de la República de Cuba*, 2019), introduce un referente

iusfilosófico, de obligatoria observancia, que incorpora una nueva mirada para la organización estatal, así como la ordenación de las relaciones entre los entes públicos y los particulares, con especial atención en la Administración Pública y, por ende, en la articulación de las relaciones de naturaleza jurídico-administrativa.

En este sentido, el valor normativo de la preceptiva constitucional (Prieto, 2008) abre un espectro de análisis desde la imperativa observancia al principio de legalidad, como premisa informadora de la actividad administrativa, en pos del bienestar colectivo e individual. Todo ello se erige, esencialmente, como fundamento consustancial a la ordenación de los procedimientos administrativos que le sirven de base al texto constitucional, lo que implica no solo la obligatoriedad de sujeción a sus postulados, sino además la necesidad de velar porque en el ejercicio de la función administrativa no se irrespeten sus contenidos. Estas implicaciones repercuten también en los mecanismos diseñados para la protección jurídica de los administrados, en sus relaciones con la Administración Pública.

Aunque el texto constitucional no dedica un espacio específico a la regulación jurídica de los procedimientos administrativos de manera común, en su versión más actual, introduce con especial acierto algunas pautas novedosas respecto al texto de 1976, que permiten colegir la ordenación de las relaciones jurídico-administrativas, así como los mecanismos de defensa de los administrados frente a la actuación de los entes públicos. De esta forma, referencias al debido proceso –del que se ha derivado, para el ejercicio de la función administrativa, el debido procedimiento administrativo– y a la tutela efectiva –que se ha hecho extensiva, asimismo, al ámbito procedimental– son elementos esenciales para la ordenación de las vías administrativas. Aunque se trata de un camino que recién se inicia permite, al propio tiempo, viabilizar la posibilidad de ordenar, en buena medida, desde el contexto nacional y a través de una disposición normativa –con carácter general–, las reglas que puedan servir como referente común a la actuación de la Administración Pública en los predios nacionales. Esta cuestión en nada limita, por la propia naturaleza de las diferentes actividades administrativas, la posibilidad de mantener una regulación jurídica a través de disposiciones normativas inferiores –que sirven de base a la articulación de estos procedimientos, aunque desde una perspectiva sectorial.

Una lectura detallada de estos fundamentos, en correspondencia con las valoraciones precedentes, permite colegir algunos referentes constitucionales que son esenciales para el cumplimiento de los fines de interés general. En esta línea de razonamiento, y derivado de la noción de «Estado socialista de derecho y justicia social», se constituye como

fundamento primero el principio de legalidad, en tanto elemento transversal para la ordenación de los procedimientos administrativos. Este principio no actúa solo como cauce que indica las pautas al proceder administrativo, sino también como límite de su actuación, de cara a las irregularidades que también pueden presentarse en el ejercicio de esa actividad. De esta forma, el artículo 9 dispone claramente que: «cumplir estrictamente la legalidad socialista es una obligación de todos. Los órganos del Estado, sus directivos, funcionarios y empleados, además, velan por su respeto en la vida de toda la sociedad y actúan dentro de los límites de sus respectivas competencias» (*Constitución de la República de Cuba*, 2019, p. 5); lo que se vincula también con los fundamentos que desde la supremacía constitucional se mandatan para todos.

Desde esta perspectiva de análisis –y en correspondencia con la tesis de que en el procedimiento radica no solo el medio para que la Administración Pública actúe, sino también los mecanismos de protección jurídica para los principales destinatarios de su actuación– resalta la incorporación, en el capítulo VI del Título V, dedicado a la garantía de los derechos, de algunas de las pautas para la ordenación de los procedimientos administrativos en general.

En este sentido, el artículo 94 constitucional dispone, *prima facie*, que toda persona, como garantía a su seguridad jurídica, disfruta de un debido proceso, tanto en el ámbito judicial como en el administrativo. Ello abre la posibilidad de protección general, no solo en sede contenciosa, sino también en lo que se refiere a las pautas de ordenación de lo que se ha denominado «debido procedimiento en sede administrativa», lo que pudiera hacerse extensivo también –en lo que corresponda– a la actividad administrativa.

En consonancia con ello, se sigue desarrollando el precepto constitucional de los derechos para las personas como garantía de la seguridad jurídica, que pueden verse contenidos en estos preceptos; así, pueden resaltarse la igualdad –como correlato del artículo 13, inciso d–, la asistencia jurídica, el derecho a aportar medios de prueba y solicitar la exclusión de aquellos que se determine, el acceso a tribunal competente, el derecho a una resolución fundada, a interponer recursos, a un proceso sin dilaciones indebidas, así como a la reparación por daños de diferentes conceptos, con su respectiva indemnización.

Todo un diapasón que pone a reflexionar al legislador, en función de mecanismos de protección jurídica, no solo en sede procesal sino también, y sobre todo, en materia administrativa, porque aunque desde lo técnico-jurídico pudieron haber quedado relacionados en acápites independientes, lo cierto es que el mandato de garantía constitucional abre una nueva etapa en la articulación de los procedimientos

administrativos, dejando pautas indispensables para su regulación y, en especial, un camino en los criterios de base para su ordenación común. Una mirada general a una parte de estos derechos permite su lectura de entre las exigencias formales para la interposición, tramitación y resolución de los procedimientos administrativos en general, ya sea para los creadores de derechos, o para los que permiten su posible impugnación.

En lo que se refiere al inicio y tramitación de los procedimientos administrativos –y teniendo en cuenta que la impulsión de oficio vincula a la Administración Pública con las fases del procedimiento en todas sus formas– hay que significar que a esta última corresponde dar curso a las exigencias de la tramitación, lo que explica además el papel que representa en la gestión del interés público. Asimismo, el antiformalismo «permite cumplir con dichos requisitos de múltiples formas y subsanar su ausencia cuando se produzca, a requerimiento en su caso de la propia Administración» (Sánchez Morón, 2010, p. 832). Ello posibilita, como elemento a significar a favor de estos principios, que el espacio administrativo se convierta en una vía más expedita para la solución de posibles controversias, así como para dar cauce natural a su actuación. Vinculado a esto, llama la atención del artículo 94, inciso g, el derecho a tener un proceso sin dilaciones; criterio que, aunque pudiera interpretarse limitado a los procesos, debiera hacerse extensivo, asimismo, a la ordenación común de los procedimientos administrativos, más aún si se revisa la sombrilla general de protección que abre, *ab initio*, el 94 constitucional.

Por otra parte, como elemento propio de la vía administrativa, se debe significar la posibilidad del administrado de acudir a la revisión ante la Administración Pública, por sí mismo o por medio de representación letrada, criterio interesante en lo que se refiere a la valoración de la protección jurídica de los administrados y al adecuado funcionamiento administrativo. Esto refuerza el principio de formalismo moderado que debe caracterizar también estos procedimientos. No obstante, lo cierto es que el 94 constitucional, inciso b, refuerza, para bien, la garantía de asistencia jurídica en los casos que la persona interesada la requiera, lo que representa una protección adicional, máxime por las complejidades que en el orden técnico pudieran generar estos procedimientos. Ello pudiera hacerse extensivo en la defensa, aunque no es obligatorio su uso de forma permanente, tanto para los procedimientos administrativos en general como para los de impugnación en particular.

En cuanto a la finalización del procedimiento administrativo, como se ha reconocido en otros espacios, esta sucede de manera tradicional: con la emisión de la voluntad de la Administración Pública exteriorizada por medio de un acto administrativo. Sobre este particular, cobra especial importancia el hecho de que en las relaciones

jurídicoadministrativas no basta con que la Administración Pública conteste, debe hacerlo en el tiempo establecido y conforme a las exigencias formales; a esto habría que adicionar la valoración íntegra de las peticiones formuladas por los administrados, criterio que completaría sus mecanismos de protección jurídica y, al propio tiempo, la satisfacción del interés general.

De lo que se trata es de que la motivación sea expresión de «la exposición y argumentación fáctica y jurídica con que la administración debe sostener la legitimidad y oportunidad de la decisión tomada» (Gordillo, 2006, p. 15). Ello trasciende la mera exposición de motivos y se extiende a la argumentación de tales, así como a la finalidad de los actos administrativos, como presupuesto indispensable para la adecuada cumplimentación de los intereses generales.

En este sentido, el 94, inciso e, establece la imposibilidad de que una persona pueda ser privada de sus derechos –por resolución que no sea fundada de autoridad competente o por sentencia firme de tribunal–, supuesto que, aunque pudiera restringirse a la limitación de derechos, exige el reconocimiento de criterios argumentados y razonados a este respecto.

En estrecha relación con lo anterior, resalta por vez primera, desde la perspectiva constitucional, el reconocimiento al derecho a interponer recurso administrativo, en el artículo 94, inciso f; lo que implicaría también en su resolución una sustanciación y argumentación suficiente, como garantía del debido procedimiento en sede administrativa. En lo referente a la tramitación de los recursos administrativos, dos cuestiones merecen destacarse en el ámbito constitucional. Por un lado –y entendiendo que la interposición de un recurso administrativo hace nacer un procedimiento administrativo de naturaleza impugnatoria– debe señalarse la regulación constitucional (capítulo I del Título VI) de los principios de organización y funcionamiento de los órganos estatales –entre los que destacan, con especial significación para el procedimiento administrativo, las relaciones entre los diferentes órganos; premisa que resulta esencial para su posterior regulación en leyes de desarrollo, máxime si se tiene en cuenta que los procedimientos administrativos tienen una propensión al diseño de mecanismos de control.¹ Por el otro lado –y sobre todo a los efectos del futuro perfeccionamiento de la regulación de los recursos administrativos– se destaca el derecho a dirigir quejas y peticiones, de conformidad con los fundamentos constitucionales. Relacionado con esto, y en el marco de los procedimientos administrativos, el reconocimiento de estos derechos, aunque diferentes a los recursos administrativos, tiene sus bases en la posibilidad de

peticionar a la Administración Pública frente a posibles irregularidades que pueden ocurrir en los diferentes momentos del procedimiento administrativo.

Claro que, para estos casos, y como se establece claramente en el artículo 61 constitucional, también hay un mandato expreso que reconoce no solo el derecho, sino además la obligación de tramitar y ofrecer respuestas oportunas, pertinentes y fundamentadas en el plazo y según el procedimiento establecido en la ley. Lo anteriormente planteado implica el derecho a exigir un comportamiento oportuno, pertinente y fundamentado por parte de las autoridades administrativas, conforme a la preceptiva constitucional. Este se complementa con la exigencia de un plazo que, aunque indeterminado, adquiere un significado positivo para la tramitación y resolución de los recursos administrativos. Por otra parte, aunque se elimina la condición de plazo adecuado, como versaba el texto de 1976, no puede perderse de vista que se trata de una cuestión que atraviesa por la proporcionalidad y la razonabilidad administrativa, y que en ningún caso puede dejarse a la espontaneidad de la Administración Pública, y más por su trascendencia para el adecuado funcionamiento de dicho ente público.

Visto lo anterior, y en el marco de los procedimientos administrativos impugnatorios, se puede colegir también que los mecanismos para promover el control de la actividad de la Administración Pública no deben quedar solo a cargo del aparato estatal; resulta indispensable poner en manos de los administrados los medios para la defensa *per se* de sus derechos. La adecuada implementación de los recursos administrativos puede ser una apuesta segura por lograr la protección de los derechos ciudadanos frente al aparato administrativo, la eficacia y eficiencia en la actividad de control de la Administración Pública, así como el cumplimiento de los fines de interés general.

En igual sentido, la ordenación común de los procedimientos tiene en el principio de igualdad un elemento esencial para su adecuada articulación, que en el contexto nacional puede leerse en los fundamentos de la igualdad no solo como derecho, sino también como presupuesto para el disfrute de otros derechos (Villabella, 2004). Para los efectos de los recursos administrativos, esta igualdad no debe interpretarse solo como el reconocimiento a todos de la posibilidad de recurrir una decisión administrativa, sino también como equivalencia en la tramitación y resolución de las controversias en este ámbito de actuación, cuestión que debe tenerse en cuenta en relación con la regulación actual en sede de recursos administrativos. Este elemento adquiere una connotación especial para la cumplimentación de los fines de interés general, y se traduce en beneficio de los

administrados, lo que debe hacerse extensivo a la articulación de los procedimientos administrativos en general.

En esta línea de análisis, y como complemento de las valoraciones precedentes, especial atención merece la referencia del 10 constitucional cuando dispone que los órganos del Estado, sus directivos, funcionarios y empleados están obligados a respetar, atender y dar respuesta al pueblo, mantener estrechos vínculos con este y someterse a su control, en las formas establecidas en la Constitución y las leyes, lo que se hace extensivo también para la actividad de la Administración Pública en sus diferentes esferas de actuación. De esta forma, corresponde a dicho ente público mantener el respeto, atención y respuesta, y como correlato de ello, la posibilidad de ser objeto de control, a través de las vías que se articulen para la garantía del cumplimiento de los fines de interés general.

Puede resaltarse, además, el derecho de los ciudadanos a acceder a la reclamación de sus derechos, tanto en sede administrativa como judicial, cuestión que también tiene repercusión en la articulación de los procedimientos administrativos. A este respecto, se reconoce en el 98 constitucional que toda persona que sufre daño o perjuicio –causado indebidamente por directivos, funcionarios y empleados 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. En estos casos –aunque habrá de tenerse en cuenta como premisas fundamentales la actuación causante del daño o perjuicio, así como el reconocimiento del derecho a reclamar y obtener la correspondiente indemnización– quedan al desarrollo *ex lege* los contenidos constitucionales, lo que, por supuesto, deja a estas regulaciones la ordenación de los criterios conforme a los que resulta indebida la actuación y, al propio tiempo, el alcance de la reparación o indemnización.

Es así como el derecho a reclamar, amén de trascender al ámbito de la responsabilidad patrimonial en sede administrativa, puede adquirir una especial virtualidad jurídica para los efectos de los recursos administrativos, sobre todo en la detección de las posibles irregularidades o defectos que en las diferentes fases de la tramitación de los procedimientos impugnatorios pudieran detectarse. Este criterio debiera ser objeto de valoración, ya que no basta solo con el reconocimiento del derecho a impugnar la decisión administrativa, sino además –y ante la inadecuada actuación de un sujeto público– a reclamar por que se restablezca en estos casos el derecho quebrantado y se proceda, en consecuencia, a la indemnización y reparación de tal, como expresión primera de un mecanismo efectivo para la protección jurídica de los administrados y, en segundo

lugar, como un criterio fundamental en pos de promover la adecuada actuación administrativa. Claro que queda al desarrollo constitucional el diseño del procedimiento administrativo para lograr estos propósitos, lo que pudiera constituir fundamento para la instrumentación de algunas reclamaciones en el ámbito jurídico nacional.

En otro sentido, debe significarse el estrecho vínculo de la justicia administrativa con la funcionalidad de los recursos administrativos en sede patria, así como de las relaciones que, desde el punto de vista técnico-jurídico, se establecen entre el procedimiento administrativo y el que tiene lugar en la vía judicial. De una parte, por la exigencia de agotamiento de la vía administrativa como presupuesto obligatorio –en tanto regla general para el acceso a la justicia–² y de otra, como medio de protección de los derechos en general que pudieran verse afectados frente al actuar administrativo. En este sentido, resalta también el reconocimiento del 99 constitucional cuando dispone:

La persona a la que se le vulneren los derechos consagrados en esta Constitución y, como consecuencia sufiere daño o perjuicio por órganos del Estado, sus directivos, funcionarios o empleados, con motivo de la acción u omisión indebida de sus funciones, así como por particulares o por entes no estatales, tiene derecho a reclamar ante los tribunales la restitución de los derechos y obtener, de conformidad con la ley, la correspondiente reparación o indemnización. La ley establece aquellos derechos amparados por esta garantía, y el procedimiento preferente, expedito y concentrado para su cumplimiento.

Ello, sin lugar a dudas, tiene implicaciones para la posible limitación de algunos derechos y pudiera, además, en determinados supuestos, conectar con los procedimientos administrativos y los mecanismos de protección jurídica que genera.

Finalmente, deben resaltarse de la preceptiva constitucional dos cuestiones propias de los procedimientos administrativos. De una parte, la que se refiere al derecho a acceder a la información y, por otra, a cuestiones vitales asociadas a la transparencia –como condición esencial, tanto para la ordenación de los procedimientos, como para los mecanismos de protección jurídica de los que son parte de ellos. Así, se dispone en el 53 constitucional que: «todas las personas tienen derecho a solicitar y recibir del Estado información veraz, objetiva y oportuna, y a acceder a la que se genere en los órganos del Estado y entidades, conforme a las regulaciones establecidas». A tales efectos, el acceso a la información, en

lo que compete a la gestión pública, se convierte no solo en derecho, sino en condición esencial para el adecuado funcionamiento y actividad que resulte del ejercicio de la función administrativa, en tanto garantiza acceso y claridad.

En correspondencia con lo anterior, el artículo 101, inciso h, de la Constitución vigente, reconoce que los órganos del Estado, sus directivos y funcionarios, actúan con la debida transparencia, lo que se fundamenta como condición transversal a la ordenación jurídica de las fases del procedimiento administrativo. De ahí que lo expuesto antes se erige en referente obligado para el control que también se desarrolla en el ámbito administrativo, y el que tiene lugar desde otras esferas de actuación.

ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES

En la medida que se consagren jurídicamente y se den a conocer los cauces formales para el ejercicio de la función administrativa, así como los mecanismos de protección jurídica frente al incumplimiento de tales, el procedimiento administrativo será un referente obligado para la seguridad jurídica y la transparencia en la articulación de las relaciones jurídico-administrativas.

Las valoraciones precedentes permiten colegir, de los fundamentos constitucionales vigentes, algunos de los presupuestos esenciales que deben informar –de conjunto con los principios que rigen el funcionamiento de la gestión pública– no solo la regulación de los procedimientos administrativos de manera individual, sino además las bases de referencia, de cara a una futura ordenación común que, sin desconocer las particularidades de cada ámbito de actuación administrativa, contribuya a su sistematización y actualización.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CANOSA, ARMANDO N. (2014): *Procedimiento administrativo: recursos y reclamos*, Astrea-Ediciones RAP, Buenos Aires-Bogotá.
- Constitución de la República de Cuba* (2019), *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, proclamada el 10 de abril de 2019, edición extraordinaria, año CXVII, n.º 5.
- DROMI, ROBERTO (1996): *El procedimiento administrativo*, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires.

- FORSTHOFF, ERNEST (1958): *Tratado de Derecho Administrativo*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO; TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ (2011): *Curso de Derecho Administrativo*, tomo I, Thomson-Civitas, Madrid.
- GORDILLO, AGUSTÍN (2006): *Tratado de Derecho Administrativo*, tomo III, Fundación de Derecho Administrativo, Buenos Aires.
- «Ley de Procedimiento Civil, Administrativo, Laboral y Económico», Ley N.º 7 de 19 de agosto de 1977, modificada por el Decreto-Ley N.º 241 de 26 de septiembre de 2006.
- MÍGUEZ, LUIS; MARCOS ALMEIDA y DIANA SANTIAGO (2014): «La simplificación de los procedimientos administrativos», *Actas del IX Congreso de la Asociación Española de profesores de Derecho Administrativo*, Santiago de Compostela.
- PONCE SOLÉ, JULI (2001): *Deber de buena administración y derecho al procedimiento administrativo debido. Las bases constitucionales del procedimiento administrativo y del ejercicio de la discrecionalidad*, Editorial Lex Nova, Valladolid.
- PRIETO, MARTHA (2008): «En pos de la aplicabilidad directa de la Constitución», *Revista Cubana de Derecho*, n.º 31, pp. 5-18.
- RICHARDS, ORISELL (2019): *Los recursos administrativos en Cuba. Fundamentos teóricos de su régimen jurídico*, Colección Tesis, Ediciones ONBC (Organización Nacional de Bufetes Colectivos), La Habana.
- SÁNCHEZ MORÓN, MIGUEL (2010): *Derecho Administrativo. Parte General*, Editorial Tecnos, Madrid.
- VILLABELLA, CARLOS (2004): «Los derechos humanos. Consideraciones teóricas de su legitimación en la Constitución cubana», en PÉREZ HERNÁNDEZ, LISSETTE; MARTHA PRIETO VALDÉS (comps.) *et al.: Temas de Derecho Constitucional cubano*, Editorial Félix Varela, La Habana.

Notas aclaratorias

1. Véase el artículo 101 del texto constitucional, cuando reconoce que: «Los órganos del Estado se integran y desarrollan su actividad sobre la base de los principios de la democracia socialista que se expresan en las reglas siguientes:
- e) las disposiciones de los órganos estatales superiores son obligatorias para los inferiores;
 - f) los órganos estatales inferiores responden ante los superiores y les rinden cuenta de su gestión» (*Constitución de la República de Cuba*, 2019).

2. Criterio sobre el cual se pronuncia la Ley de Procedimiento Civil, Administrativo, Laboral y Económico, Ley N.º 7 de 19 de agosto de 1977, modificada por el Decreto-Ley N.º 241 de 26 de septiembre de 2006.

Conflictos de intereses

La autora ORISELL RICHARDS MARTÍNEZ, del manuscrito de referencia, declara que no existe ningún potencial conflicto de interés relacionado con el artículo.