



Boletín mexicano de derecho comparado

ISSN: 0041-8633

ISSN: 2448-4873

Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM

Cabrera Guerra, Lainiep Irina; Infante Bazán, Eliannys Bárbara
Consideraciones en torno a la impugnación de los actos
administrativos desde una perspectiva constitucional en Cuba
Boletín mexicano de derecho comparado, vol. LII, núm. 155, 2019, Mayo-Agosto, pp. 1083-1128
Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM

DOL: <https://doi.org/10.22201/ij.24484873e.2019.155.14957>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=42771668014>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en [redalyc.org](https://www.redalyc.org)

UNAM [redalyc.org](https://www.redalyc.org)

Sistema de Información Científica Redalyc
Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso
abierto

CONSIDERACIONES EN TORNO A LA IMPUGNACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DESDE UNA PERSPECTIVA CONSTITUCIONAL EN CUBA*

Lainiep Irina CABRERA GUERRA**

Eliannys Bárbara INFANTE BAZÁN***

SUMARIO: I. Constitución y acto administrativo. Apuntes en torno a su tratamiento teórico y jurídico. II. El acto administrativo. Hacia una adecuada regulación jurídico-constitucional en Cuba. III. Conclusiones. IV. Referencias bibliográficas.

I. CONSTITUCIÓN Y ACTO ADMINISTRATIVO.

APUNTES EN TORNO A SU TRATAMIENTO TEÓRICO Y JURÍDICO

El derecho constitucional y el derecho administrativo son disciplinas que no pueden ser tratadas con total independencia, como si una no necesitara de la otra para ser mejor aplicada. Por ende, existe una estrecha relación¹ interdisciplinaria, ya que el derecho administrativo no puede constituirse científicamente si no se identifican sus bases constitucionales (Brewer-Carías 1983, 5).

* Artículo recibido el 10 de octubre de 2017 y aceptado para su publicación el 31 de mayo de 2019.

** ORCID: 0000-0002-7915-3514. Profesora auxiliar de Derecho Administrativo en la Universidad de Granma, Cuba. Especialista en derecho civil y familia. Aspirante en el doctorado de Ciencias Jurídicas, Cuba.

*** ORCID: 0000-0001-8533-0380. Fiscal municipal de Granma, Cuba. Imparte la asignatura de Derecho Administrativo en la Universidad de Granma, Cuba.

¹ Brewer-Carías (1983, 3) expresa que entre el derecho constitucional y el derecho administrativo existe un vínculo de subordinación, siendo la primera la dominante y la segunda la subordinada; radicando como principal fundamento de este criterio que el derecho constitucional es el marco fuera del cual el derecho administrativo no podría operar. Desde una visión opuesta se sostiene que ambas materias son ramas autónomas del derecho que se interrelacionan en un plano de igualdad, sin conexión jerárquica, compartiendo temas u ocupándose cada una de un aspecto diferente de la misma realidad.

1. *Constitución y acto administrativo*

La Constitución contiene preceptos que constituyen, en varios casos, verdaderas normas de organización o de comportamiento de la administración pública, además brinda los elementos cardinales sobre los que se erigirá el esquema orgánico de la misma, es decir, regula cuáles serían los más importantes órganos de la administración pública con las facultades y potestades que le facilita la función ejecutiva; siendo esta la parte legitimadora o autorizadora fundamental de una específica forma de actuar de la administración pública; convirtiéndose la “Ley de leyes” en la norma básica que traza el carácter de la actividad administrativa, la que se exterioriza y manifiesta a través de los actos administrativos .

El acto administrativo refleja la parte dinámica, contundente y decisiva de los órganos y autoridades administrativas, por lo que el contenido u objeto del mismo, debe estar en plena conexión, sumisión y obediencia con las atribuciones y autorizaciones que les brinda el texto constitucional. Es la Constitución la que revalida legalmente la actuación administrativa y la eficiencia de cada uno de sus actos, en pos de cumplimentar los intereses más generales de los ciudadanos y ofrecerles el pleno goce de sus derechos.

De tal manera, señala los principios fundamentales sobre los que se debe asentar la estructura y funcionamiento de los órganos administrativos, ya que los principios constitucionales constituyen las reglas básicas que guían el funcionamiento coherente y equilibrado de la estructura de una Constitución formal de un Estado determinado (Quisrbet, Ermo 2006), permitiendo garantizar la vigencia, estabilidad y respeto de la misma.

Entre estos principios constitucionales se destacan aquellos que desempeñan la condición de límite jurídico de la actividad administrativa, el conocido por limitación al poder público (*cf.* Quisrbet, Ermo 2006, 20; Ivanega, 2003), donde se delimitan las potestades y funciones de cada autoridad administrativa; el de funcionalidad, que sirve como medio para equilibrar mediante la división y distribución, las funciones de cada órgano administrativo; el de supremacía² para significar la subordinación de

² Este principio de supremacía está integrado por los principios de unidad, razonabilidad y control (véase Quisbert 2006, 32-35).

las demás leyes del ordenamiento jurídico y las propias de la administración pública, a la Constitución.

Otro de los principios es el de control constitucional, mediante el cual se acepta la aplicabilidad de la Constitución y se restablece todo aquello que no esté conforme a ella, destacando el control judicial como vía idónea y garantista para preservar los derechos e intereses de los ciudadanos vinculados con las decisiones de la administración pública; relacionados todos estos con los principios de estabilidad y efectividad.³

Por tanto, los actos administrativos como materialización de la actividad administrativa que ejerce la administración pública deben estar en consonancia con los preceptos constitucionales, sus principios e incluso con los aspectos que aunque no estén recogidos formalmente en el texto constitucional tienen ese rango, es decir, que deben estar en correspondencia con el bloque de constitucionalidad;⁴ constituyendo una herramienta insoslayable de la juridicidad que caracteriza el actuar administrativo.

Siendo así que, cuando se indica que una de las fuentes del derecho administrativo es la Constitución, ello significa que la administración pública debe, ante todo, respetar las normas y principios constitucionales, propiciando de esta manera que la violación de los mismos podría dar lugar a la inconstitucionalidad o nulidad por contrariedad a derecho, aspecto que redundaría también en la legalidad o principio de legalidad.

El derecho administrativo está articulado sobre el principio de legalidad, de manera que los órganos del Estado que conforman la administración pública están sometidos al derecho. Dicho principio ha sido constitu-

³ El principio de estabilidad indica la base para asegurar la vigencia y perdurabilidad en el tiempo de los contenidos del texto constitucional; de igual forma, el éxito de los demás principios constitucionales está en el de efectividad, ya que éste es el fundamento que asegura el cumplimiento de cada disposición constitucional.

⁴ Uprimny Yepes (2005) señala que el bloque de constitucionalidad hace referencia a la existencia de normas constitucionales que no aparecen directamente en el texto constitucional. Algo que es muy simple pero que al mismo tiempo tiene consecuencias jurídicas y políticas complejas: que una Constitución puede ser normativamente algo más que el propio texto constitucional, esto es, que las normas constitucionales, o al menos supralecales, pueden ser más numerosas que aquellas que se pueden encontrar en el articulado de la Constitución escrita. Es necesario tener en cuenta que las Constituciones no son códigos totalmente cerrados, ya que los textos constitucionales pueden hacer remisiones, expresas o tácitas, a otras reglas y principios que, sin estar en la Constitución, tienen relevancia en la práctica constitucional en la medida en que la propia Constitución establece que esas otras normas tienen una suerte de valor constitucional.

cionalizado como consecuencia de la concepción del Estado como Estado de derecho, que implica la necesaria sumisión de sus órganos al ordenamiento jurídico (Brewer-Carías 2006, 2) compuesto éste por la propia Constitución, las leyes, reglamentos y demás disposiciones jurídicas.

De ahí se invoca la legalidad administrativa, como eje de acción, propio de la administración pública en cumplimiento de sus funciones y en ejecución de las distintas formas que tiene de manifestarse, pues no sólo la Constitución es fuente del derecho administrativo, sino que también lo es de la legalidad administrativa, ya que los principios del ordenamiento jurídico administrativo encuentran su consagración en el texto constitucional.

Cabe destacar entonces que la Constitución como fenómeno jurídico, como norma suprema que delimita la estructura orgánica del Estado, dotando a cada una de ellas de las potestades, atribuciones y funciones con las que han de operar para satisfacer los intereses primordiales de la sociedad, tenga la impronta y el reto de asegurar sus disposiciones; en pos de lograr que la administración pública cuando centra su actuación en la emisión de actos administrativos, se desarrolle en un ámbito de estrecha conexidad con la Constitución, sus principios y las leyes que jerárquicamente se subordinan a ella.

Lo que se colige con el principio de constitucionalidad, precisamente, por ser el principio que permite

definir el vínculo de armonía y concordancia plena entre la Constitución y sus diversos correlatos normativos, en sus diversos niveles de especificidad, tanto en cuanto al fondo como a la forma. Vale decir, que conecta o une la Constitución, con las diversas normativas que integran el sistema jurídico del país, en orden a su coherencia y unidad (Blume Fortini 2002, 39).

Lográndose con este principio el total respeto y la más absoluta concordancia que deben poseer las normas jurídicas con respecto a la Constitución, lo que involucra no sólo a los legisladores, sino también a los funcionarios que llevan a cabo la ejecución de estas leyes.

Cuando no se logra ese total respeto, ya sea porque los agentes, las autoridades del Estado, en su actuar no lo tienen en cuenta, o porque los encargados de elaborar las normas infraconstitucionales, muchas veces, no están lo suficientemente preparados, o abusan de sus facultades, es que surge entonces la acción de inconstitucionalidad, como mecanismos para

combatirla, y eliminar así, lo que pudiera ser o convertirse en arbitrariedad e inobservancia del más importante freno jurídico al poder, con que cuentan los ciudadanos de cualquier Estado.

Conviene precisar que la inconstitucionalidad, trata de fiscalizar la constitucionalidad del acto administrativo, velando que la decisión o disposición de la administración pública no viole los mandamientos constitucionales, porque estos son la base para cualquier determinación que esta asuma en el ejercicio de su actividad administrativa.

Por lo que, para un mayor entendimiento de esa relación indisoluble, es preciso se analicen los fundamentos teóricos del acto administrativo, dirigiéndose de esta forma la atención a su devenir histórico, las posiciones con respecto a su definición, elementos y características, así como los presupuestos de validez y eficacia de esta figura administrativa.

2. *Fundamentos históricos y teóricos del acto administrativo*

El término acto administrativo se debe circunscribir al derecho administrativo, por contraposición al acto jurídico que define el derecho civil. Sin embargo, la teoría del acto administrativo específicamente, resulta ser del desarrollo doctrinal especializado y autónomo de la definición genérica acto jurídico, el cual, nutrido con las ideas y experiencias de la Revolución de 1789 (concretamente aquellas referidas a la necesidad de establecer linderos entre la justicia contenciosa administrativa y la justicia ordinaria), era aplicado al ejercicio de la función administrativa, teniendo siempre presente que a esta (función administrativa) no la orientaba el principio de la autonomía privada, sino, por el contrario, la prosecución del bien común, el interés público y las debidas garantías al administrado (Santofimio 1994).

Citando algunos administrativistas que han abordado sobre el tema, se encuentran Guido Zanolini y Roberto Dromi,⁵ ambos coinciden en que el acto administrativo es una manifestación o declaración de voluntad de

⁵ Zanolini (1954) sostiene que el acto administrativo es un acto de manifestación de voluntad, deseo, conocimiento o de declaración de juicio, realizado por un sujeto de la administración pública en el ejercicio de una potestad reglamentaria. Dromi (1983) dice que es toda declaración unilateral efectuada por un órgano en ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos individuales en forma directa o inmediata.

la administración pública como resultado de la potestad y la función administrativas, destacándose como elementos esenciales, el subjetivo y la manifestación de voluntad; siendo Dromi el que hace alusión a la producción de efectos jurídicos, como nota distintiva en el criterio que sostiene.

Dentro de las más relevantes posturas al respecto, se encuentran la de los argentinos Manuel María Díez (1961) y Rafael Bielsa (1929), el primero de ellos entiende que el acto administrativo supone el ejercicio de una actividad concreta;⁶ y el segundo define al acto administrativo como una decisión general o especial, de una autoridad administrativa en ejercicio de sus propias funciones y que se refieren a derechos, deberes o intereses de las entidades administrativas o de los particulares respecto de ella, debe ser siempre una decisión, una expresión de voluntad de la autoridad manifestada, expresa o tácitamente y dirigida a un fin o propósito concreto.

Otro de los argentinos es Agustín Gordillo, quien basa su definición en la función administrativa, por ser la institución productora del acto administrativo. De ahí que califica a la función administrativa y al acto administrativo esencialmente en dos nociones:

- a) La orgánica, subjetiva o formal: función administrativa es toda la actividad que realizan órganos administrativos.
- b) El material, sustancial u objetiva: función administrativa es la actuación concreta, práctica, del Estado, realizada por cualquiera de sus órganos (Gordillo 2004).

Ambos conceptos son incompletos, debe adoptarse un tipo de definición mixta que involucre a la vez elementos de tipo orgánico material; es decir, que aúne aspectos objetivos y orgánicos para arribar a la noción final. No se debe circunscribir el acto administrativo solamente a que sea producto de un órgano administrativo, sino que independientemente del órgano que lo emite, el contenido y la materia del mismo sea expresión de la actividad administrativa.

En España también existen expositores que han profundizado sobre la institución del acto administrativo tales como Ramón Parada (1992), Eduardo García de Enterría (2006), Tomás Ramón Fernández (García de

⁶ Díez (1961, 107) define que “el acto administrativo puro es una declaración concreta y unilateral de voluntad de un órgano de la Administración activa en ejercicio de la potestad administrativa”.

Enterría 2006) y Jaime Rodríguez Arana (2009), quienes concuerdan que el acto administrativo es una declaración de la administración pública en el ejercicio de las potestades administrativas, con excepción en esta idea del último exponente, que incluye como puntos de vista para su definición, la pertinencia del acto administrativo a la categoría general de los actos jurídicos, el criterio procesal, la jurisprudencia y las diferencias entre norma y acto administrativo (Rodríguez Arana 2009).

En este sentido, existen dos vertientes doctrinales, una de origen italiana que sostiene un concepto amplio de que el acto administrativo es una declaración, una manifestación de voluntad, donde lo esencial es que la administración se exprese hacia el mundo exterior, y otra de origen germánica con un sentido estricto, donde plantea el carácter regulador del acto administrativo, tratando de demostrar que lo fundamental en el acto administrativo es su capacidad de incidir sobre la realidad en un caso particular, es decir, que toda la manifestación de la administración pública está dirigida a crear, modificar o extinguir una relación jurídica administrativa.

De ahí que se puede definir al acto administrativo como un acto de voluntad destinado a introducir un cambio en las relaciones de derecho que existen en el momento en que él interviene, o mejor, a modificar el ordenamiento jurídico. El cual hace nacer unilateralmente obligaciones y eventualmente derechos en provecho de terceros sin su consentimiento.

Su peculiaridad viene dada por dos notas:

- *Elemento subjetivo*: el acto administrativo lo realiza la administración pública.
- *Elemento objetivo*: está sometido al derecho administrativo (finalidad pública).

Por lo que el acto administrativo es aquella exteriorización de la voluntad administrativa, sea expresa o presunta con el objetivo de producir efectos jurídicos en relación con determinadas personas.

A. Elementos constitutivos

La línea más frecuente en abordar la cuestión de los elementos del acto administrativo es la que parte de los elementos de los actos jurídicos

(subjetivo, objetivo y causal). Siendo esta la dirección que sigue mayoritariamente la doctrina española, como es el caso de Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández (2006),⁷ Ramón Parada (2012),⁸ Jaime Rodríguez Arana (2009)⁹ y Tomás de la Quadra-Salcedo Fernández del

⁷ García de Enterría y Fernández (2006) hacen la distinción de los elementos de la forma antes descrita. Dentro de los elementos subjetivos señalan a la propia administración pública, el órgano, la competencia y la investidura del titular del órgano; como elementos objetivos incluyen el presupuesto de hecho, el fin, la causa, el motivo, la declaración, el contenido (perseguido por el requisito de la motivación) y el objeto, y como elementos formales marcan el procedimiento y la forma.

⁸ Parada (1992) identifica, asimismo, como elementos esenciales el sujeto, el objeto, la voluntad, la causa, el contenido, la forma, refiriéndose a estos como los requisitos imprescindibles para la existencia y validez del acto administrativo y los accidentales que son los que condicionan y gravan el acto administrativo, tales como, el término, la condición y el modo.

⁹ Rodríguez Arana y Sendín (2009) sostienen que para que un acto administrativo tenga plena validez debe reunir los requisitos necesarios, identificando de tal manera como elementos del mismo, el subjetivo, el objetivo, el formal o causal, refiriéndose este último a las condiciones formales (competencia, procedimiento y forma) y materiales (contenido). En tal sentido, el elemento subjetivo se representa con el sujeto que emite el acto administrativo, es decir, el órgano administrativo del cual emana, pero para que pueda ser válido, ese sujeto jurídico público debe tener poder y ser competente, estar apto y legitimado por el ordenamiento jurídico; por tanto, los actos administrativos han de dictarse por el órgano en quien recaiga la idoneidad, la aptitud, la competencia precisa para producir tales actos. Para que un órgano administrativo le sea posible dictar un acto administrativo es menester que la competencia esté atribuida expresamente, de forma clara, de manera que no quepa duda alguna acerca de la naturaleza de la manifestación de la actividad administrativa. La competencia es, pues, la medida del poder o potestad de un determinado órgano, y no se presume, pues ha de estar expresamente prevista en la norma que define el estatuto, el régimen jurídico, del órgano administrativo de que se trate. Además de ser competente el órgano administrativo, ha de estar correcta y legalmente investido, es decir, que ha de estar legalmente adscrito por disponer de título suficiente y nombramiento adecuado.

Con relación al procedimiento, Arana sostiene que los actos administrativos han de producirse de acuerdo con los procederes y trámites administrativos establecidos en la norma, cuya razón de ser no es otra que garantizar la legalidad, la oportunidad y el acierto de la decisión del titular del órgano emisor de dicho acto. En materia de forma de los actos administrativos, indica que la regla general es la forma escrita de estos actos, ya que mediante la escritura se deja constancia de la decisión administrativa, la ejecución del acto es más sencilla, el o los destinatarios pueden conocer los argumentos en que se funda la administración pública para la emisión del acto en caso que desee recurrirlo y es más fácil su notificación, requisito necesario para que el acto administrativo sea eficaz, es decir, que la forma escrita constituye una garantía de seriedad y certeza y seguridad jurídica.

No obstante, esa regla general admite excepciones, puesto que existen órganos administrativos que manifiestan su actividad mediante la expresión oral o verbal, cuando se tra-

Castillo (2015),¹⁰ coligiéndose que existe coincidencia de forma general en

ta de situaciones emergentes o accidentales, y otros actos administrativos que se expresan a través de los signos convencionales, es el caso de las señales de tránsito.

Al tratar la forma de los actos administrativos, no se ubica únicamente en si son escritos o verbales, sino que también se refiere a los requisitos formales, es decir, el contenido formal del escrito donde es plasmado el acto administrativo; esto es, que aparezca expresamente el órgano administrativo emisor del acto, el encabezamiento, los fundamentos normativos seguido de la motivación, la parte dispositiva en la que se concreta el contenido real, el lugar, la fecha, la firma, las instrucciones para recurrir el acto administrativo en vía administrativa o judicial, en caso de inconformidad.

Cuestión ésta en la que Arana se realza para defender la importancia de la motivación como requisito formal que incide en el fondo de la decisión administrativa, pues para él “la motivación consiste en una operación jurídica dirigida a revelar, manifestar, por parte de la administración pública autora del acto, las razones de la adecuación del acto al fin del servicio objetivo al interés público que lo justifica. Por lo que la motivación de los actos administrativos refuerza los principios de objetividad, transparencia de la actuación administrativa y de seguridad jurídica; posibilitando la plena tutela de los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos. Este requisito permite colegir los argumentos lógicos de la administración pública, ya que tendría que exponer las razones de hecho y de derecho que fundamenta su decisión; y es necesaria para el debido conocimiento de los interesados y su posible defensa, garantizando de esta manera los derechos de los particulares”.

Desde el punto de vista del contenido del acto administrativo, este ha de tener un contenido concreto, real, realizable y adecuado al interés general previsto en la norma que define la potestad de su confección; pues el objeto de los actos administrativos debe ser posible, es decir, que se pueda realizar y ejecutar, ya que la imposibilidad de su objeto implicaría la inexistencia del acto, determinado porque lo emitido por el órgano administrativo ha de ser concluyente, definitivo, concreto, y lícito en correspondencia con su adecuación al ordenamiento jurídico.

Junto a los requisitos subjetivo y objetivo de los actos administrativos, se encuentra la causa y el fin, pues como dice Arana “la causa de los actos administrativos se presenta como el interés público a satisfacer en el caso concreto y representa el fin objetivo hacia el que ha de actuar la Administración Pública en cada una de sus concretas determinaciones. Causa e interés público concreto se identifican, de forma y manera que desde la teoría de la causa en el acto administrativo o desde la perspectiva teleológica o finalista, de lo que se trata es de garantizar que, en efecto, en todo acto administrativo exista una tendencia o misión encaminada a satisfacer el interés público en la concreta realidad sobre la que se proyecta el correspondiente acto administrativo”.

¹⁰ Sobre esta misma directriz de los elementos del acto administrativo, Tomás de la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo (2015) brinda su criterio en pos de sistematizar en la cuestión y ver las particularidades de esta institución jurídica administrativa. En consecuencia, el autor se afilia a la distinción entre elementos subjetivos, objetivos y formales, destacando que uno de los aspectos subjetivos más importantes es el de la competencia.

Por otro lado, el elemento objetivo lo identifica con el contenido distinguiendo entre el contenido principal y las cláusulas accesorias; siendo estas últimas las que condicionan,

invocar como elementos esenciales del acto administrativo al sujeto, objeto, causa, competencia, motivación, procedimiento y finalidad.

Además de los elementos, se analiza la impugnabilidad, como una de las características del acto administrativo, pues aunque se presume que el acto ha de ser legítimo, no siempre es así, no obstante se le debe dar al ciudadano la posibilidad de impugnar los mismo, en el sentido de una tutela efectiva de un derecho que ostenta; por lo que la mencionada característica favorece el carácter protagónico de los ciudadanos como sujetos pasivos y receptores del mismo, permitiendo el control por parte de los mismos en las decisiones de la administración pública, garantizando la eficacia de sus derechos e intereses y brindando la seguridad jurídica necesaria para la consumación y ejecución de lo dispuesto.

B. *Validez y eficacia*

Para lograr la validez de estos, deben existir los elementos presupuestarios de dicha validez; aquí estarían los presupuestos de legitimidad, referido a la conformidad a derecho que deben tener los actos administrativos; la competencia, como el conjunto de atribuciones y facultades expresas que le da el orden jurídico a cada órgano administrativo para la realización de sus actividades y el cumplimiento de sus funciones públicas.

La eficacia del acto administrativo consiste en la capacidad de que estos produzcan los efectos jurídicos que el ordenamiento jurídico ha previsto para la concreta función administrativa que se ejerce. El acto administrativo adquiere eficacia luego del cumplimiento de ciertos requisitos fijados por el mismo acto o por el ordenamiento jurídico.

limitan, restringen o agravan la decisión real y concreta objeto del acto. Es decir, que la determinación de la administración pública, su consideración, declaración y decisión resultan ser el contenido primordial donde se satisface un interés general y se constituye o altera la relación jurídica administrativa, y que, a la vez, puede estar ceñida por la condición, el modo y el término.

Entre los elementos formales se encuentra la congruencia, que obliga a decidir todas las cuestiones planteadas por los interesados y que cada cuestión sea sometida a las partes. Tienen también una dimensión sustancial la motivación expresa del acto administrativo, que supone la exteriorización de las razones que sirven de justificación o fundamento a la concreta solución jurídica adoptada por la administración pública. Este requisito se justifica desde la perspectiva de la defensa del administrado ya que es la explicitación o exteriorización de las razones de la decisión administrativa la que le permita articular los concretos medios y argumentos defensivos que a su derecho interese.

Esta obra está bajo una *Licencia Creative Commons*

Atribución-NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional, IIJ-UNAM.

Boletín Mexicano de Derecho Comparado, núm. 155, mayo-agosto de 2019, pp. 1083-1128.

La figura de la eficacia no tiene una relación directa con la validez del acto administrativo, sino, más bien, con las condiciones que el ordenamiento jurídico establece como presupuesto para que éste pueda surtir los efectos programados (Quadra-Salcedo Fernández del Castillo 2015). Resultando que la eficacia complementa la validez del acto en cuestión (Orlando Santofimio 1994, 234).¹¹ Los vicios que puedan entorpecer su validez, afectan de manera directa el logro de los fines del acto; esto es la eficacia; lo que colige la variedad de causales y motivos que atentan contra la misma.¹²

Derivándose de ello la nulidad¹³ y anulabilidad,¹⁴ aunque no todos los administrativistas coinciden de esta manera. Lo que sí queda claro es que un acto legalmente producido e integralmente válido, engendra una eficacia perfecta e indiscutiblemente apta para lograr los fines que persigue la expedición del mismo, por el contrario, un acto viciado en su validez, puede hacer ineficaz el cumplimiento de lo estipulado en el acto respectivo, razón por la cual un acto que efectivamente produce efectos es eficaz, aún en el caso en que los efectos producidos estén contaminados con el vicio que afecta la estructura del acto inválido.

Por lo trascendente que resulta ser la fundamentación del acto administrativo, desde su concepción teórica, que lo particularizan y que permiten valorar el quehacer administrativo y brindar las garantías a los ciudadanos en cuanto a su posible impugnación, debido a los vicios que

¹¹ Para este autor, el fenómeno de la validez es el resultado de la perfecta adecuación, sumisión y cumplimiento en la elaboración y expedición del acto administrativo, a los requisitos y exigencias consagrados en las normas superiores. En otras palabras, se predica que un acto administrativo es válido desde el mismo momento en que éste se adecua perfectamente al molde de las exigencias abstractas del ordenamiento jurídico y del derecho.

¹² Con relación a la teoría de los vicios del acto administrativo, muchas son las posturas que se toman, como la de vicios de forma y de fondo, vicios por inconstitucionalidad, vicios por violación de los principios generales del derecho y vicios por la violación de la legalidad formal, entre otras.

¹³ Referente a esto la tesis de la tripartición sostiene que “La nulidad absoluta se caracteriza por que los actos así viciados no pueden nunca producir efectos jurídicos, cualquiera que sea el momento en que efectivamente se haga uso de la acción de nulidad ante los Tribunales”.

¹⁴ En cuanto a esta cuestión se expresa que “La nulidad relativa o anulabilidad que supone la existencia de un negocio jurídico que, aunque viciado, produce efectos jurídicos en tanto no se utilice con éxito contra el mismo la acción correspondiente ante los Tribunales”.

pueda tener, incluso de su inconstitucionalidad; resulta necesario constitucionalizar la aludida institución jurídica administrativa, ya que la misma constituye un punto de partida de la actividad administrativa dirigida a cumplimentar el interés público. En este sentido, es dable realizar un análisis de la referida institución del acto administrativo desde la óptica del derecho comparado.

3. *Consideraciones en torno a los fundamentos constitucionales del acto administrativo en el derecho comparado*

Para darle continuidad al tema de la investigación se parte del estudio de diferentes documentos que refrendan la base teórica del acto administrativo y los textos constitucionales del ámbito extranjero, comparando diversas concepciones teóricas y disposiciones legales sobre la base de las convergencias y divergencias en cuanto a la regulación constitucional del acto administrativo.

Se toman como parámetros diferentes países, en el caso de España debido a su referencia para Cuba en materia de derecho; Italia, Portugal, Costa Rica, Uruguay y México por regular elementos importantes en torno al acto administrativo, y Venezuela, Colombia y Ecuador por formar parte del nuevo constitucionalismo latinoamericano.

A. España

“La Constitución se proyecta con fuerza sobre la Teoría del Acto Administrativo... Otro tanto de lo mismo se puede decir acerca del requisito de la audiencia establecido en la misma Norma Fundamental en su artículo 105¹⁵ en el marco de la teoría del procedimiento administrativo en general” (Rodríguez Arana y Sendín 2009, prólogo).

¹⁵ El mencionado precepto 105 expresa lo siguiente:

La ley regulará, que:

a) La audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten.

c) El procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos, garantizando, cuando proceda, la audiencia del interesado.

B. *Italia*

El artículo 125 de la Constitución italiana reconoce el control de legitimidad a los actos administrativos cuando decide que el control de legitimidad sobre los actos administrativos de la Región será ejercido en forma descentralizada por un órgano del Estado del modo y con los límites establecidos por leyes de la República.

C. *Portugal*

En el precepto 269¹⁶ apartado 2 de la Ley Fundamental de Portugal se emplea el término acto administrativo, destacándose varios aspectos con relación a las características de impugnabilidad, firmeza y ejecutividad de éste, la legalidad como presupuesto de validez, y las garantías que se le ofrecen a los administrados.

D. *Costa Rica*

Bajo esta misma línea analítica, la “Norma Superior” de Costa Rica imbrica los fundamentos constitucionales del acto administrativo en el precepto 49¹⁷ donde queda reflejado uno de los motivos de impugnación del acto administrativo, estableciéndose la jurisdicción contenciosa administrativa como garantía de los ciudadanos, otro aspecto relevante en este mandamiento constitucional es el referido a la legalidad de la función administrativa, lo que resulta también objeto de esa jurisdicción.

¹⁶ Artículo 269:

1. Los ciudadanos tendrán derecho a ser informados por la Administración, siempre que lo soliciten, sobre el estado de las actuaciones en que estén directamente interesados, así como a conocer las resoluciones definitivas que se adopten sobre el particular.

2. Se garantiza a los interesados el recurso contencioso, por razón de ilegalidad, contra todo acto administrativo definitivo y de fuerza ejecutiva.

¹⁷ Artículo 49: Establécele la jurisdicción contencioso-administrativa como atribución del Poder Judicial, con el objeto de garantizar la legalidad de la función administrativa del Estado, de sus instituciones y de toda otra entidad de derecho público. La desviación de poder será motivo de impugnación de los actos administrativos. La ley protegerá, al menos, los derechos subjetivos y los intereses legítimos de los administrados.

E. Uruguay

La Constitución de Uruguay reconoce expresamente el acto administrativo, dándole un matiz diferente en cuanto a las características, los efectos y las garantías jurisdiccionales de la mencionada institución.

Todos los preceptos constitucionales invocan la impugnabilidad del acto administrativo mediante la nulidad de los mismos; en el caso del artículo 309¹⁸ se dispone que la acción de nulidad (aclara que son para los actos administrativos definitivos) sólo procederá por el titular del derecho que se ha violado por el acto administrativo, en los casos de contrariedad a derecho o desviación de poder; e incluso se establece el requerimiento de cuatro votos conformes para declarar la nulidad del acto.¹⁹

De igual forma, se ilustran las garantías que le brinda al ciudadano impugnar el acto administrativo, pues la Ley de leyes en su precepto 311²⁰ determina los efectos que traerían consigo la declaración de nulidad y la acción que podría interponer para reparar los daños causados por dicho acto.²¹

¹⁸ Artículo 309: El Tribunal de lo Contencioso-Administrativo conocerá de las demandas de nulidad de actos administrativos definitivos, cumplidos por la Administración, en el ejercicio de sus funciones, contrarios a una regla de derecho o con desviación de poder. La jurisdicción del Tribunal comprenderá también los actos administrativos definitivos emanados de los demás órganos del Estado, de los Gobiernos Departamentales de los Entes Autónomos y de los Servicios Descentralizados. La acción de nulidad sólo podrá ejercitarse por el titular de un derecho o de un interés directo, personal y legítimo, violado o lesionado por el acto administrativo.

¹⁹ Artículo 310: El Tribunal se limitará a apreciar el acto en sí mismo, confirmándolo o anulándolo, sin reformarlo. Para dictar resolución, deberán concurrir todos los miembros del Tribunal, pero bastará la simple mayoría para declarar la nulidad del acto impugnado por lesión de un derecho subjetivo. En los demás casos, para pronunciar la nulidad del acto, se requerirán cuatro votos conformes.

²⁰ Artículo 311: Cuando el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo declare la nulidad del acto administrativo impugnado por causar lesión a un derecho subjetivo del demandante, la decisión tendrá efecto únicamente en el proceso en que se dicte. Cuando la decisión declare la nulidad del acto en interés de la regla de derecho o de la buena administración, producirá efectos generales y absolutos.

²¹ Artículo 312: La acción de reparación de los daños causados por los actos administrativos a que se refiere el artículo 309 se interpondrá ante la jurisdicción que la ley determine y sólo podrá ejercitarse por quienes tuvieren legitimación activa para demandar la anulación del acto de que se tratare. El actor podrá optar entre pedir la anulación del acto o la reparación del daño por éste causado. En el primer caso y si obtuviere una sentencia

Es factible apreciar cómo la Constitución uruguaya establece además los recursos que se pueden utilizar para impugnar los actos administrativos en las diferentes instancias (administrativas y judiciales) en su artículo 317,²² y en 318²³ queda sentado el derecho de petición que tiene el sujeto receptor del acto administrativo para controlar o verificar su ejecución.

De ello se aprecia la adecuada regulación de la mencionada institución, lo que favorece a la justicia administrativa y emprende el buen funcionamiento de la administración pública.

E. México

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos refrenda la institución jurídica del acto administrativo, al establecer un mecanismo de protección a los derechos relacionados con la emisión de los actos ad-

anulatoria, podrá luego demandar la reparación ante la sede correspondiente. No podrá, en cambio, pedir la anulación si hubiere optado el primero por la acción reparatoria, cualquier fuere el contenido de la sentencia respectiva. Si la sentencia del Tribunal fuere confirmatoria, pero se declarará suficientemente justificada la causal de nulidad invocada, también podrá demandarse la reparación.

²² Artículo 317: Los actos administrativos pueden ser impugnados con el recurso de revocación, ante la misma autoridad que los haya cumplido, dentro del término de diez días, a contar del día siguiente de su notificación personal, si correspondiere, o de su publicación en el Diario Oficial. Cuando el acto administrativo haya sido cumplido por una autoridad sometida a jerarquías, podrá ser impugnado, además, con el recurso jerárquico, el que deberá interponerse conjuntamente y en forma subsidiaria, al recurso de revocación. Cuando el acto administrativo provenga de una autoridad que según su estatuto jurídico esté sometida a tutela administrativa, podrá ser impugnado por las mismas causas de nulidad previstas en el artículo 309, mediante recurso de anulación para ante el Poder Ejecutivo, el que deberá interponerse conjuntamente y en forma subsidiaria al recurso de revocación. Cuando el acto emane de un órgano de los Gobiernos Departamentales, se podrá impugnar con los recursos de reposición y apelación en la forma que determine la ley.

²³ Artículo 318: Toda autoridad administrativa está obligada a decidir sobre cualquier petición que le formule el titular de un interés legítimo en la ejecución de un determinado acto administrativo, y a resolver los recursos administrativos que se interpongan contra sus decisiones, previo los trámites que correspondan para la debida instrucción del asunto, dentro del término de ciento veinte días, a contar de la fecha de cumplimiento del último acto que ordene la ley o el reglamento aplicable. Se entenderá desechada la petición o rechazado el recurso administrativo, si la autoridad no resolviera dentro del término indicado.

ministrativos, así lo regula el artículo 102;²⁴ de igual manera, queda establecida la jurisdicción que acomete en caso de constitucionalidad del acto, cuestión que recogen los preceptos 105²⁵ y 107.²⁶

G. Venezuela

El artículo 259 autoriza que la jurisdicción contencioso-administrativa corresponde al Tribunal Supremo de Justicia y a los demás tribunales que determine la ley. Los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa son competentes para anular los actos administrativos generales o individuales contrarios a derecho, incluso por desviación de poder; condenar al pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad de la Administración; conocer de reclamos por la prestación de servicios públicos, y disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa.

²⁴ Artículo 102: El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.

²⁵ En el artículo 105 apartado uno, incisos *h, i y j* se dispone que: “La Suprema Corte de Justicia de la Nación” conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

h) Dos Poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;

i) Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;

j) Un Estado y un municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales...

²⁶ Artículo 107, apartado VII: El amparo contra actos en juicio, fuera de juicio o después de concluido, o que afecte a personas extrañas al juicio, contra leyes o contra actos de autoridad administrativa, se interpondrá ante el juez de Distrito bajo cuya jurisdicción se encuentre el lugar en que el acto reclamado se ejecute o trate de ejecutarse, y su tramitación se limitará al informe de la autoridad, a una audiencia para la que se citará en el mismo auto en el que se mande pedir el informe y se recibirán las pruebas que las partes interesadas ofrezcan y oirán los alegatos, pronunciándose en la misma audiencia la sentencia.

Esta disposición constitucional instituye que el fundamento de toda impugnación del acto administrativo será, siempre, la contrariedad a derecho, expresión que debe ser utilizada de la forma más amplia posible, es decir, como toda violación del ordenamiento jurídico constitucional y legal.

H. Colombia

La Constitución colombiana dispone en el artículo 87 que “Toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo. En caso de prosperar la acción, la sentencia ordenará a la autoridad renuente el cumplimiento del deber omitido”.

Destacándose en esta disposición constitucional lo referente a la impugnabilidad del acto administrativo como una de sus características más importantes y como garantía que, le permite a los administrados poder acudir a vía judicial con el fin de que se cumpla efectivamente lo dispuesto. Esto implica en varios aspectos:

- 1) La sujeción de la administración pública al principio de legalidad en el ejercicio de la función administrativa.
- 2) El acto administrativo trae consigo un cumplimiento efectivo, y para ello esa decisión administrativa debe ser válida y eficaz.

Las normas constitucionales (tanto las determinantes de principios y garantías como las estipulantes de competencias) deben ser obedecidas y respetadas por las autoridades administrativas en todo instante, procurando que sus actuaciones y manifestaciones se ajusten a los mandatos por ellas determinados. La observancia de la Constitución siempre y en todos los casos debe ser directa.

No constituye justificación válida, para la Administración Pública, el proferir un acto administrativo violatorio de la Constitución... La Constitución política, por ende, debe ser la primera instancia de observancia por parte de las autoridades al proferir un acto administrativo. Cualquier actuación que desconozca su sustento doctrinal, no cumpla sus preceptos o desvíe sus competencias, está viciada de inconstitucionalidad y consecuentemente, debe ser declarada nula (Ojeda de Ilija 2012, 278).

- 3) En Colombia se invoca a la Constitución como norma suprema para dirimir los asuntos, por lo menos en sede administrativa, dándole un tratamiento práctico y jurisprudencial adecuado al tema del acto administrativo y todo con respecto al funcionamiento de la administración pública.

I. Ecuador

La Constitución ecuatoriana vigente, estipula en el artículo 173 que: “Los actos administrativos de cualquier autoridad del Estado podrán ser impugnados, tanto en la vía administrativa como ante los correspondientes órganos de la función judicial”.

De aquí se deduce que se ha usado el concepto material del acto administrativo, ya que no especifica autoridad administrativa que lo emite, sino dice que, de cualquier autoridad estadual, es decir, que este acto no tiene que ser exclusivamente de un órgano administrativo; sin embargo, aclara que debe ser un acto administrativo, es decir, que su materia, contenido y sustanciación pertenece al ámbito administrativo. Otra idea es la relacionada con el derecho y el afianzamiento de que estos actos sean impugnados ante vía administrativa y judicial.

El artículo 436.4 determina que

La Corte Constitucional ejercerá, además de las que le confiera la ley, las siguientes atribuciones: Conocer y resolver, a petición de parte, la inconstitucionalidad contra los actos administrativos con efectos generales emitidos por toda autoridad pública. La declaratoria de inconstitucionalidad tendrá como efecto la invalidez del acto administrativo.

Aduciéndose que la “ley de leyes” avala la constitucionalidad como requisito de validez de los actos administrativos, encontrándose en estrecha vinculación con la supremacía constitucional que decreta esta norma jurídica superior y el valor de la misma como punto de partida para la solución de situaciones jurídicas determinadas.²⁷

²⁷ Artículo 424: La Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico. Las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica...

Por tanto, el acto administrativo como expresión de la actividad administrativa y como fuente productora de las garantías jurídicas administrativas, debe ser legítimo, de obligatorio cumplimiento, eficaz, válido y estable, para que pueda satisfacer los fines públicos de toda una sociedad; razón por la cual debe acogerse al bloque de legalidad, y enfáticamente a la Constitución como primicia para la impugnabilidad del mismo.

Cuestión esta última que tiene gran éxito en los ordenamientos constitucionales de España, Italia, Portugal, Costa Rica, Uruguay, México, Colombia, Venezuela y Ecuador; ya que las Constituciones de esos países regulan la institución del acto administrativo, fortaleciendo la legalidad administrativa como paradigma de actuación de la administración pública y la justicia administrativa, mediante la cual, se consolida la jurisdicción contenciosa administrativa, pues en estas Constituciones es común la regulación sobre la impugnabilidad de los actos administrativos, y en especial las que integran el nuevo constitucionalismo latinoamericano.

Esta razón obliga a dar una mirada al ordenamiento jurídico nacional y sentar las bases que sustentan la adecuada regulación constitucional del acto administrativo en Cuba, en aras de proteger a los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos, como integrantes del Estado de derecho.

II. EL ACTO ADMINISTRATIVO. HACIA UNA ADECUADA REGULACIÓN JURÍDICO-CONSTITUCIONAL EN CUBA

El reconocimiento y activación, desde la Constitución, de mecanismos para la defensa por los ciudadanos de sus derechos e intereses legítimos ante del poder, ocupa hoy un lugar común en los sistemas jurídicos contemporáneos. Entre ellos, resultan particularmente relevantes las garantías de control jurisdiccional de la función administrativa, ya que hoy la justicia administrativa en Cuba es ese instrumento garante de los derechos de los ciudadanos y del interés general frente al actuar lesionador de la administración pública que cabe predicar de ella (Marcheco Acuña 2015).

Artículo 425: El orden jerárquico de aplicación de las normas será el siguiente: La Constitución; los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; las normas regionales y las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y las resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos.

Ello es debido, en gran parte, a la falta de argumentos constitucionales con el acto administrativo, pues de esta institución deviene la justicia administrativa, ya que ambas no han encontrado en el texto fundamental un asidero sólido para su despliegue y desarrollo hasta la Constitución de 1976, siendo regulada con otro matiz en la actual Constitución de 2019. Lo que significa que, para lograr una verdadera justicia administrativa, la máxima expresión de la actividad administrativa debe tener una fundamentación constitucional; cuestión que será analizada en las Constituciones cubanas, para significar la importancia de la adecuada regulación del acto administrativo en el texto constitucional cubano.

1. *El acto administrativo: enfoque constitucional en Cuba*

A. *Etapa colonial*

El orden jurídico-administrativo cubano fue construido desde el poder colonial externo para garantizar los intereses que dicho poder encarnaba. Frente a una atmósfera de ausencia de libertad e independencia como nación en la que vivía la Cuba de mediados del siglo XIX, poco abonado estaba el terreno en el país para que naciera un movimiento que se introdujera plenamente por los caminos del desarrollo científico del derecho cubano. Y menos aún, si se trata de los aspectos que atañen a los asuntos públicos enfocados desde los matices y los anhelos que el nuevo orden estatal moderno estaba poniendo al descubierto (Matilla Correa 2011, 158).

Lo anteriormente aludido trasciende al ámbito del derecho constitucional, y por ende a la regulación del acto administrativo, aún y cuando ya la institución había surgido al unísono del derecho administrativo en los albores de la Revolución francesa de 1789. Sin embargo, las Constituciones de este periodo se erigieron para darle organización a la guerra, siendo este su principal objetivo, en aras de lograr la independencia del yugo colonial.

Las Constituciones mambisas, además de su gran trascendencia histórica, por ser imperantes en la efervescencia de la lucha por la independencia de la patria, marcaron un paso importante dentro de la tradición constitucional cubana, sentando las bases para el ulterior desarrollo del constitucionalismo en Cuba y las Constituciones venideras. Solo que,

con respecto al reconocimiento del acto administrativo, sostuvieron una regulación atenuada.

La primera de ellas, la Constitución de Guáimaro del 10 de abril de 1869, constituye semente del derecho constitucional cubano, normando la estructura del aparato de dirección de la naciente República de Cuba, estableciendo la división burguesa clásica de tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial (Torres Cueva y Loyola Vega 2007, 243).

El Ejecutivo atravesó difíciles circunstancias, propiciando la poca influencia de la labor legislativa en el desarrollo de los acontecimientos. Con respecto a la institución del acto administrativo hace referencia, a partir del nombramiento de los miembros del Poder Ejecutivo, los ministros, cónsules, embajadores, secretarios, entre otros.²⁸

En ese mismo sentido se muestra la Constitución de Baraguá,²⁹ del 23 marzo de 1878, la que refrendaría el gobierno provisional, como factor militar predominante en la misma. Resaltando con respecto a la regulación de dicha institución, la Constitución de Jimaguayú³⁰ del 16 de septiembre de 1895, cuando delimita las atribuciones del Consejo de Gobierno de designar el nombramiento del general en jefe y del lugarteniente general y resolver las reclamaciones presentadas por los ciudadanos. Con similar alcance se refrenda el acto administrativo en la Constitución de la Yaya³¹ del 29 de octubre de 1897.

²⁸ Cfr artículo 7: La Cámara de Representantes nombrará el Presidente encargado del Poder Ejecutivo, el General en Jefe, el Presidente de sus sesiones y demás empleados suyos. El General en Jefe está subordinado al Ejecutivo y debe darle cuenta de sus operaciones.

Artículo 19: Designará los embajadores, ministros plenipotenciarios y cónsules de la República en los países extranjeros.

Artículo 21: Los secretarios del despacho serán nombrados por la Cámara a propuesta del Presidente.

²⁹ Artículo 2: El gobierno provisional nombrará un General en Jefe que dirija las operaciones militares.

³⁰ Véase artículo 3o.: Serán atribuciones del Consejo de Gobierno:

5. Resolver las reclamaciones de toda índole, excepto judicial, que tienen derecho a presentarle todos los hombres de la Revolución.

7. Conferir los grados militares de Coronel en adelante, previos informes del Jefe Superior inmediato y del General en Jefe y designar el nombramiento de este último y del Lugar Teniente General, en caso de vacante de ambos.

³¹ Véase artículo 9o: Los cubanos pueden dirigir libremente peticiones a las autoridades con derecho a obtener resolución oportuna. Las fuerzas armadas deberán ajustarse en el ejercicio de este derecho a lo que prevengan las Ordenanzas y la Ley de Organización

En general estos textos constitucionales brindan elementos que permiten se infiera la existencia de una regulación constitucional del acto administrativo, tal es el caso del nombramiento y la acción de dar respuesta y resolver las peticiones de los individuos, lo que demuestra el deber de los órganos ejecutivos de cumplir el objetivo general de la sociedad; destacándose en este último aspecto las Constituciones de Jimaguayú y la Yaya.

B. *Etapa neocolonial*

Las Constituciones de este periodo respondieron y reflejaron momentos históricos diferentes, consagraron un modelo distinto del Estado cubano, a partir de las circunstancias peculiares en las que emergieron, como sus procesos de elaboración y vigencia.

Una vez concluida la guerra, y con la firma del Tratado de Paz entre España y Estados Unidos, en París, el 10 de diciembre de 1898, el poder quedó en manos de un gobierno militar estadounidense; ya los cubanos contaban con una Constitución, la de la Yaya; sin embargo, en 1901 se reunió una Convención Constituyente a fin de elaborar la “Ley Fundamental” que regiría en las condiciones de “Estado independiente”.

Con relación a la regulación del acto administrativo, la Constitución de 1901 adopta una posición similar a las Constituciones anteriores con respecto al nombramiento;³² sin embargo, marca una diferencia al regular

Militar.

Artículo 20: El Consejo de Gobierno nombrará su Secretario, que podrá separar libremente.

Artículo 22: Son atribuciones del Consejo de Gobierno, además de las estatuidas por otros artículos de esta Constitución:

4. Nombrar Secretarios y Vicesecretarios para el desempeño de un Despacho cuando ambos cargos estuvieren vacantes durante dos meses.

5. Nombrar y separar los funcionarios públicos de todo orden en la forma que las Leyes determinen, disponiendo sean sometidos a los tribunales de justicia en los casos que proceda.

12. Determinar la política exterior y nombrar y separar agentes Representantes y Delegados de todas categorías.

³² Con respecto al nombramiento como acto administrativo, los siguientes artículos de la Constitución de 1901 regulan:

Artículo 47, apartado 4: Son atribuciones propias del Senado: aprobar los nombramientos que haga el Presidente de la República, del Presidente y Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, de los Representantes diplomáticos y Agentes consulares de la Na-

la suspensión de los acuerdos del Ayuntamiento y el Consejo Provincial; lo que podría constituir un acto administrativo, ya que estos órganos representan el régimen local con funciones ejecutivas y administrativas (en este caso la de suspender) atribuidas por la propia norma superior que al manifestar su actividad adopta la forma de un acuerdo. Por lo que a continuación se ilustrarán los preceptos que permiten entender esta acotación:

El artículo 68 apartado 12, dispone que son atribuciones del presidente de la República: “Suspender los acuerdos de los Consejos Provinciales y de los Ayuntamientos, en los casos y en la forma que determina esta Constitución”.

El artículo 10³³ establece que los cubanos y extranjeros debían sumisión a las potestades y resoluciones del Tribunal y de cualquier otra autoridad, lo que indica esta última parte en torno a la autoridad que puedan ser actos administrativos por emanar del ejercicio de una potestad que autoriza el propio texto constitucional, aun cuando no especifique que sea de una autoridad administrativa. Igual ocurre con aquellas resoluciones, que como establece el precepto pueden ser de las demás “autoridades de la República”.

ción, y de los demás funcionarios, cuyo nombramiento requiera su aprobación, según las leyes.

Artículo 68: Corresponde al Presidente de la República:

8. Nombrar y remover libremente a los Secretarios del Despacho, dando cuenta al Congreso.

9. Nombrar, con la aprobación del Senado, al Presidente y Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, y a los Representantes diplomáticos y Agentes consulares de la República; pudiendo hacer nombramientos interinos de dichos funcionarios, cuando en caso de vacante, no esté el Senado.

10. Nombrar, para el desempeño de los demás cargos instituidos por la Ley, a los funcionarios correspondientes, cuyo nombramiento no esté atribuido a otras Autoridades.

Artículo 93: Corresponde a los Consejos Provinciales: Nombrar y remover los empleados provinciales con arreglo a lo que establezcan las leyes.

Artículo 105: Corresponde a los Ayuntamientos: Nombrar y remover los empleados municipales conforme a lo que establezcan las leyes.

Artículo 110: Corresponde a los Alcaldes: Nombrar y remover los empleados de su despacho, conforme a lo que establezcan las leyes.

³³ Artículo 10: Los extranjeros residentes en el territorio de la República, se equiparán a los cubanos en cuanto a la sumisión a la potestad y a las resoluciones de los Tribunales y demás Autoridades de la República.

En este mismo sentido, el artículo 27 estipula que “toda persona tiene el derecho de dirigir peticiones a las autoridades; de que sus peticiones sean resueltas y de que se le comunique la resolución que a ellas recaiga”. Significando que la resolución que daría respuesta a la reclamación o petición pueda constituir un acto administrativo. Lo que también se infiere en el artículo 98³⁴ cuando expresa que los Consejeros Provinciales deben responder por los actos ejecutados en sus funciones.

De lo antes expuesto se corrobora el no reconocimiento expreso del acto administrativo, sólo se regulan aspectos relacionados con la forma que pueden adoptar (resoluciones, acuerdos), la competencia de aquellos órganos que ostentan potestades administrativas (Consejo Provincial y de Ayuntamiento como órganos correspondientes del régimen provincial y municipal de la Administración) y el nombramiento.

Los años que transcurrieron desde 1933 a 1939 se caracterizaron por ser de gran inestabilidad política y de agitación interna para los que habían vivido la República hasta aquel entonces. Después que la dictadura de Gerardo Machado se desplomara de forma estrepitosa, Cuba se sumergiría en una crisis institucional matizada, entre otras cosas, por una intermitencia constitucional. En estos años se fue forjando, paso a paso, el nuevo orden constitucional, edificado en 1940, en detrimento del añejo modelo liberal, que, poco a poco, fue quedando rezagado hasta ser finalmente desechado por completo (Mulet Martínez 2018, 1).

La Constitución de 1940 tuvo gran relevancia jurídica para el momento histórico en el que se promulgó, y para tiempos posteriores, resulta ser una de las más avanzadas, porque con ella se refleja uno de los segmentos históricos de la marcha vital de la nación cubana y consagra un modelo distinto de pensamiento y acción del Estado cubano; además de ampliar el contenido técnico jurídico y plasmar importantes reclamos populares en el orden económico, político y social; razones que permiten catalogarla como uno de los más altos puntos de referencia en la vida jurídica de Cuba (Matilla Correa 2011, 8).

Este texto constitucional adopta diferentes posiciones, de las cuales se puede inferir un reconocimiento del acto administrativo, utilizando los

³⁴ Artículo 98: Los Consejeros Provinciales serán personalmente responsables, ante los Tribunales, en la forma que las leyes prescriban, de los actos que ejecuten en el ejercicio de sus funciones.

términos “acuerdos”, “resoluciones” y “actos” para referirse a las atribuciones de los órganos ejecutivos del Estado³⁵ y el recurso de inconstitucionalidad que puede definirse como el medio extraordinario de defensa de la Constitución que otorga el Poder Constituyente al Poder Judicial (Álvarez Tabío 1966, 12).

Una muestra de ello es el artículo 219 inciso a) que, establece como garantía de los habitantes del municipio respecto a sus gobernantes locales que

³⁵ Por ejemplo, *cf.* artículo 174, inciso d: El Tribunal Supremo de Justicia tendrá, además de las otras atribuciones que esta Constitución y la Ley le señalen, las siguientes: Decidir sobre la constitucionalidad de las leyes, decretos-leyes, decretos, reglamentos, acuerdos, órdenes, disposiciones y otros actos de cualquier organismo, autoridad o funcionario...

Artículo 217, inciso b: Como garantía de la autonomía municipal, queda establecido lo siguiente: Los acuerdos del Ayuntamiento o de la Comisión, o las resoluciones del alcalde o de cualquier otra autoridad municipal no podrán ser suspendidas por el Presidente de la República, el Gobernador de la Provincia ni por otra autoridad gubernativa. Los referidos acuerdos o resoluciones sólo podrán ser impugnados por las autoridades gubernativas cuando éstas los estimen ilegales, ante los Tribunales de Justicia, que serán los únicos competentes para declarar, mediante el procedimiento sumario que establezca la Ley, si el organismo o las autoridades municipales los han tomado o no, dentro de la esfera de su competencia, de acuerdo con las facultades concedidas a los mismos por la Constitución...

Artículo 221: De los acuerdos municipales serán responsables los que votaren a favor de ellos y los que no habiendo asistido a la sesión en que se tomaron, sin estar en uso de licencia oficial entonces, dejaren transcurrir las dos sesiones siguientes sin salvar su voto. Estas salvedades, no afectarán, en ningún caso, a la eficacia de los acuerdos definitivamente adoptados.

Artículo 238, incisos b y c: Corresponde al Gobernador de la provincia: Publicar los acuerdos del Consejo Provincial que tengan fuerza obligatoria, ejecutándolos y haciéndolos ejecutar, determinando las penalidades, correspondientes a las infracciones cuando no hayan sido fijadas por el Consejo; Expedir órdenes y dictar además las instrucciones y reglamentos para la mejor ejecución de los acuerdos del Consejo cuando éste no lo hubiere hecho...

Artículo 245: Ningún miembro del Consejo Provincial podrá ser suspendido ni destituido por autoridad gubernativa. Tampoco podrán ser suspendidos ni anulados por dicha autoridad los acuerdos y decisiones del Consejo, los que podrán ser impugnados ante los tribunales de justicia, mediante procedimiento sumario especial que la Ley regulará, por las autoridades gubernativas municipales o nacionales, por cualquier vecino que resulte perjudicado por el acuerdo o resolución, o estime que éstos lesionan un interés público. Los acuerdos de los Consejos Provinciales serán tomados en sesiones públicas...

Artículo 249: Los consejeros provinciales y el gobernador serán responsables ante los Tribunales de Justicia, en la forma que la Ley prescriba de los actos que realicen en el ejercicio de sus funciones...

En caso de que las resoluciones o acuerdos de las autoridades u organismos municipales lesionen algún interés privado o social, el perjudicado o cualquier habitante del municipio que considere que el acuerdo o resolución lesiona un interés público, podrá solicitar su nulidad y la reparación del daño ante los Tribunales de Justicia, mediante un procedimiento sumario establecido por la Ley. El Municipio responderá subsidiariamente y tendrá el derecho de repetir, cuando fuere condenado al pago, contra el funcionario culpable de haber ocasionado el daño en los términos que disponga la Ley.

De igual manera, el artículo 182,³⁶ inciso *a*, dispone sobre la inconstitucionalidad que declara el Tribunal de Garantías Constitucionales de los actos y resoluciones de los diferentes organismos, lo que pudiera indicar que dichos actos y resoluciones constituyen actos administrativos.

En otro sentido, cuando la Constitución menciona los nombramientos y designaciones de los funcionarios públicos y los miembros de los órganos representantes de la Administración Pública, se deduce que son actos administrativos.³⁷

³⁶ Artículo 182: El Tribunal de Garantías Constitucionales y Sociales es competente para conocer los siguientes asuntos: “Los recursos de inconstitucionalidad contra las leyes, decretos-leyes, decretos, resoluciones o actos que nieguen, disminuyan, restrinjan o adulteren los derechos y garantías consignados en esta Constitución o que impidan el libre funcionamiento de los órganos del Estado”.

³⁷ *Cfr.* artículo 52: ...La designación, ascensos, traslados y separación de los maestros y profesores públicos, inspectores, técnicos y demás funcionarios escolares se regulará de modo que en ello no influyan consideraciones ajenas a las estrictamente técnicas, sin perjuicio de la vigilancia sobre las condiciones morales que deban concurrir en tales funcionarios...

Artículo 105: Son funcionarios, empleados y obreros públicos los que, previa demostración de capacidad y cumplimiento de los demás requisitos y formalidades establecidas por la Ley, sean designados por autoridad competente para el desempeño de funciones o servicios públicos y perciban o no, sueldo o jornal con cargo a los presupuestos del Estado, la Provincia o el Municipio, o de entidades autónomas.

Artículo 116: Para resolver las cuestiones relativas a los servicios públicos, se crea un organismo de carácter autónomo que se denominará Tribunal de Oficios Públicos y que estará integrado por siete miembros designados en la siguiente forma:... Uno, designado por el Presidente de la República, previo acuerdo del Consejo de Ministros, y que deberá tener reconocida experiencia en cuestiones administrativas. Uno, designado por el Congreso que deberá poseer título académico expedido por entidad oficial. Uno, designado por el Consejo Universitario, previa la terna elevada al efecto por la Facultad de Ciencias Sociales, de la cual deberá ser graduado. Uno, por los empleados del Estado.

Por lo que la Constitución de 1940 no reconoce expresamente el acto administrativo, pues sus preceptos indican tal reconocimiento cuando emplean los términos actos de administración, acuerdos, resoluciones en los casos de suspensión, ejecución, control e impugnación por parte de los ciudadanos y los propios órganos de la administración pública (Consejo de Ministros, Consejos Provinciales, los Ayuntamientos y el Gobierno Municipal); así mismo, cuando revalida el nombramiento de cada uno de los miembros y representantes de las diferentes autoridades y organismos.

C. Etapa de 1959 hasta la actualidad

Con el nefasto golpe de Estado de Fulgencio Batista en 1952, Batista suspendió las garantías constitucionales, disolvió el Congreso, canceló las elecciones que debían celebrarse el 1o. de junio, y se proclamó jefe de Estado y primer ministro. El 4 de abril de 1952 proclamó los llamados Esta-

Artículo 122: Son atribuciones propias del Senado:... inciso d) Aprobar los nombramientos que haga el Presidente de la República, asistido del Consejo de Ministros, de los Jefes de Misión Diplomática permanente y de los demás funcionarios cuyo nombramiento requiera su aprobación según la Ley.

Inciso e) Aprobar los nombramientos de miembros del Tribunal de Cuentas del Estado.

Inciso f) Nombrar comisiones de investigación. Estas tendrán el número de miembros que acuerde el Senado el derecho de citar tanto a los particulares como a los funcionarios y autoridades para que concurran a informar ante ellas y el de solicitar los datos y documentos que estimen necesarios para los fines de la investigación...

Artículo 142: Corresponde al Presidente de la República, asistido del Consejo de Ministros: inciso h) Nombrar, con la aprobación del Senado, al Presidente, Presidentes de Sala y Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, en la forma que dispone esta Constitución, así como a los jefes de misiones diplomáticas. Inciso i) Nombrar, para el desempeño de los demás cargos instituidos por la Ley, a los funcionarios correspondientes cuya designación no esté atribuida a otras autoridades.

Artículo 151:... Uno de estos Ministros tendrá la categoría de primer Ministro por designación del Presidente de la República y podrá desempeñar el cargo con o sin cartera.

Artículo 167:... Los ministros que hayan sido nombrados por haber sido removidos sus antecesores en una crisis parcial, sólo podrán ser sometidos a un voto de no confianza seis meses después de su designación, salvo que se trate de una crisis total...

Artículo 177: Los nombramientos de Jueces se harán en dos turnos...

Artículo 180: Los Magistrados del Tribunal Supremo serán nombrados por el Presidente de la República de una terna propuesta por un colegio electoral de nueve miembros. Estos serán designados...

Artículo 225:... Una vez nombrado el Gerente por el Ayuntamiento...

tutos Constitucionales que derogaban la Constitución de 1940. Esta situación política detonó la lucha revolucionaria que se produjo en el periodo de 1953 a 1959, aspectos que trascendieron para la promulgación de la Ley Fundamental de 1959, la que marcó un nuevo rumbo a la realidad sociopolítica y económica de la isla, y por supuesto, al constitucionalismo cubano.

El 7 de febrero de 1959 fue promulgado un nuevo texto constitucional denominado “Ley Fundamental de la República” que se presentaba como continuador de la Constitución de 1940 aunque realmente no lo fuera, puesto que la nueva ley fundamental, aun cuando reproducía en gran medida el articulado de aquella Constitución, introducía importantes modificaciones y difería de ella en lo relativo a las estructuras de gobierno (Rodríguez Grillo *s. d.*, 39).

La Ley Fundamental de 1959 utiliza el término de disposiciones, incluso las delimita en disposiciones legales, gubernativas, relativas a la administración, que de alguna manera podrían ilustrar un acto administrativo, lo que se colige en el artículo 40³⁸ imbricado en el Título Cuarto de los Derechos Fundamentales, específicamente en la Sección Primera de los Derechos Individuales.

Por otro lado, el artículo 19, inciso *f*, dispone que los extranjeros residentes en el territorio de la República se equiparan a los cubanos: “En la sumisión y la jurisdicción y resoluciones de los Tribunales de Justicia y autoridades de la República”, propiciando que esas resoluciones podrían provenir de autoridades administrativas y por lo tanto constituirían actos administrativos. De igual forma, se establece en el artículo 152,³⁹ inciso

³⁸ Artículo 40: Las disposiciones legales, gubernativas o de cualquier otro orden que regulen el ejercicio de los derechos, que esta Ley Fundamental garantiza, serán nulas si los disminuyen, restringen o adulteran. Es legítima la resistencia adecuada para la protección de los derechos individuales garantizados anteriormente. La acción para perseguir las infracciones de este título es pública, sin caución ni formalidad de ninguna especie y por simple denuncia. La enumeración de los derechos garantizados en este Título no excluye los demás que esta Ley Fundamental establezca ni otros de naturaleza análoga o que se deriven del principio de la soberanía del pueblo y de la forma republicana de gobierno.

³⁹ En correspondencia a esta disposición se encuentra el artículo 172 que regula los casos de declaración de inconstitucionalidad: “Por la persona a quien afecte la disposición que se estime inconstitucional. Los jueces y tribunales están obligados a resolver los conflictos entre las leyes vigentes y la Ley Fundamental, ajustándose al principio de que ésta prevalezca siempre sobre aquéllas. Cuando un juez o tribunal considere inaplicable cual-

d, donde se orienta que el Tribunal Supremo de Justicia, además de las atribuciones que esa ley fundamental y la ley le señalen, debe: “Decidir sobre la constitucionalidad de las leyes, decretos-leyes, decretos, reglamentos, acuerdos, órdenes, disposiciones y otros actos de cualquier organismo, autoridad o funcionario”. Coligiéndose que dicho precepto constitucional da una configuración distinta del acto administrativo con respecto a los demás, ya que hace alusión a la regla de constitucionalidad y los sujetos jurídicos que declaran el acto, aun cuando no especifique la función administrativa de esos órganos (los ministros, órganos ejecutivos, las provincias y municipios).

El artículo 195, inciso a, del Título Decimotercero correspondiente al Régimen Municipal y en la Segunda Sección de las Garantías de la Autonomía Municipal se establece que

Los acuerdos y las resoluciones de los gobernantes locales o de cualquier otra autoridad municipal no podrán ser suspendidas por el Presidente de la República, los gobernantes provinciales o por ninguna autoridad gubernativa. Solamente podrán serlo por acuerdo del Consejo de Ministros previa audiencia de los gobernantes municipales que hubieren dictado la resolución o acuer-

quier ley, decreto-ley, decreto o disposición porque estime que viola la Ley Fundamental, suspenderá el procedimiento y elevará el asunto al Tribunal de Garantías Constitucionales y Sociales a fin de que declare o niegue la constitucionalidad del precepto en cuestión y devuelva el asunto al remitente para que continúe el procedimiento, dictando las medidas de seguridad que sean pertinentes. En los expedientes administrativos podrá plantearse el recurso de inconstitucionalidad al acudir a la vía contencioso-administrativo. Si las leyes no franquearen esta vía, podrá interponerse el recurso de inconstitucionalidad directamente contra la resolución administrativa. Los recursos de inconstitucionalidad, en los casos enumerados en los artículos ciento cincuenta y dos, incisos a), b), c), d), y e); ciento sesenta y ciento sesenta y cuatro de esta Ley Fundamental, se interpondrán directamente ante el Tribunal de Garantías Constitucionales y Sociales. En todo recurso de inconstitucionalidad los Tribunales resolverán siempre el fondo de la reclamación. Si el recurso adoleciera de algún defecto de forma, concederá un plazo al recurrente para que lo subsane. No podrá aplicarse, en ningún caso ni forma, una ley, decreto-ley, decreto, reglamento, orden, disposición o medida que haya sido declarada inconstitucional, bajo pena de inhabilitación para el desempeño de cargo público. La sentencia en que se declare la inconstitucionalidad de un precepto legal o de una medida o acuerdo gubernativo, obligará al organismo, autoridad o un funcionario que haya dictado la disposición anulada, a derogarla inmediatamente. En todo caso la disposición legislativa o reglamentaria o medida gubernativa declarada inconstitucional, se considerará nula y sin valor ni efecto desde el día de la publicación de la sentencia en los estrados del Tribunal”.

do. También los referidos acuerdos o resoluciones podrán ser impugnados por las autoridades gubernativas cuando éstas los estimen ilegales, ante los Tribunales de Justicia, que declararán mediante el procedimiento sumario que establezca la Ley, si las autoridades municipales los han tomado o no, dentro de la esfera de competencia, de acuerdo con las facultades concedidas a los mismos por la Ley Fundamental.

En consecuencia, la ley fundamental de 1959 carece de ese reconocimiento expreso del acto administrativo. Al igual que la Constitución de 1940, se infiere de forma indirecta el empleo de la institución jurídica administrativa traída a colación; ya que se puede contactar la misma al hacer alusión a las atribuciones, poderes y funciones de órganos ejecutivos y locales, representantes de la administración pública.

Al largo periodo de provisionalidad del Gobierno implantado en 1959 le sucedería un denominado “proceso de institucionalización” del país. Éste se inició en 1974 con la promulgación de las Leyes de Organización del Sistema Judicial, de Procedimiento Penal y la de Procedimiento Civil y Administrativo. Dentro de este proceso se dictó la nueva Constitución inspirada en los principios del marxismo-leninismo (Rodríguez Grillo *s. d.*, 44).

La Constitución del 24 de febrero de 1976 es uno de los más notables cuerpos constitucionales que han imperado en la “Mayor de las Antillas”, cuya vigencia ha palpado dos siglos, el XX y XXI. Adoptando desde su elaboración y promulgación una forma *sui generis* y original, ya que no nació de un proceso constituyente (asamblea o convención constituyente) convocado y elegido al efecto (Matilla Correa 2011, 8-9).⁴⁰

⁴⁰ Matilla Correa (2011, 9) dice: “Para la redacción de lo que hubo de constituir su Anteproyecto se nombró una Comisión Mixta —comisión redactora ad hoc— del Partido y el Gobierno por Acuerdo Conjunto entre el Buró Político del Partido Comunista de Cuba y del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros, con fecha 22 de octubre de 1974; acuerdo donde se indicaban además determinadas orientaciones y aspectos que debían ser guiados o tomados en cuenta por la Comisión Mixta”. El Anteproyecto de Constitución, obra de la comisión redactora fue sometido a discusión pública y popular; fue moldeado y aprobado después como Proyecto de Constitución de la República (así como el Proyecto de Ley de Tránsito Constitucional) en el Primer Congreso del Partido Comunista (1975). Y en voto universal, directo, libre y secreto, en los marcos de un referéndum nacional al efecto (15 de febrero de 1976), fue aprobado popularmente como la Constitución socialista de 1976, así como la Ley de Tránsito Constitucional.

Su impronta en la tradición constitucionalista cubana ha sido consecuencia de la plena madurez que alcanzó la misma, debido a que esta “Ley Suprema” desmontó el Estado burgués y consagró el Estado socialista, inauguró la democracia socialista y constituyó el documento cierre del institucionalismo (Matilla Correa 2011, 10), pues operó como culminación de una etapa político- jurídica dentro de su evolución, pero a su vez, como inicio de otra.

Con relación al reconocimiento constitucional del acto administrativo la “Norma Suprema” ya enunciada es omisa, pues tal institución jurídica administrativa no es regulada expresamente, ni se hace mención directa a la misma; problemática que persiste incluso en las reformas constitucionales de 1978, 1992 y 2002. Su regulación se infiere a partir de lo dispuesto en el artículo 34⁴¹ de la sumisión de los cubanos y los extranjeros a las resoluciones de las autoridades; en lo referente al derecho de todo ciudadano de formular quejas y peticiones a las autoridades y recibir las respuestas en el término fijado por la ley⁴² y en lo articulado sobre la organización y el funcionamiento de los órganos estatales.

Sobre este último elemento resultan de interés el análisis de los siguientes preceptos constitucionales: el artículo 75⁴³ donde se determina como una de las funciones del órgano legislativo la de revocar o modificar los acuerdos o disposiciones de los órganos locales del Poder Popular que infrinjan la Constitución y demás leyes; lo que indica que uno de esos acuerdos o disposiciones constituyan actos administrativos, ya que según lo dispuesto en este artículo, el objeto de la revocación o modificación es producto de una decisión de un órgano administrativo representante de la administración pública (órganos locales del Poder Popular) y que le es atribuible para tal efecto la violación de las normas y la afectación de los

⁴¹ Artículo 34: Los extranjeros residentes en el territorio de la República se equiparan a los cubanos:... en la sumisión a la jurisdicción y resoluciones de los tribunales de justicia y autoridades de la República.

⁴² Artículo 63: Todo ciudadano tiene derecho a dirigir quejas y peticiones a las autoridades y a recibir la atención o respuestas pertinentes y en plazo adecuado, conforme a la ley.

⁴³ Artículo 75: Son atribuciones de la Asamblea Nacional del Poder Popular:... s) revocar o modificar los acuerdos o disposiciones de los órganos locales del Poder Popular que violen la Constitución, las leyes, los decretos-leyes, decretos y demás disposiciones dictadas por un órgano de superior jerarquía a los mismos; o los que afecten los intereses de otras localidades o los generales del país.

intereses generales de determinada demarcación territorial, aspecto relevante y distintivo de los actos administrativos, el fin general y público que persiguen los mismos.

En esta misma dirección el artículo 90⁴⁴ estipula sobre la suspensión y revocación de las disposiciones y acuerdos de las administraciones locales por quebrantar las leyes y falsear los intereses generales de las localidades, pero en este caso como una atribución del Consejo de Estado.

Por otra parte, el artículo 98 regula las facultades del Consejo de Ministros de:

- l) Revocar las decisiones de las administraciones subordinadas a las asambleas provinciales o municipales del Poder Popular, adoptadas en función de las facultades delegadas por los organismos de la administración central del Estado, cuando contravengan las normas superiores que le sean de obligatorio cumplimiento;
- ll) proponer a las asambleas provinciales y municipales del Poder Popular revocar las disposiciones que sean adoptadas en su actividad específica, por las administraciones provinciales y municipales a ellas subordinadas, cuando contravengan las normas aprobadas por los organismos de la administración central del Estado, en el ejercicio de sus atribuciones;
- m) revocar las disposiciones de los jefes de organismos de la administración central del Estado, cuando contravengan las normas superiores que les sean de obligatorio cumplimiento;
- n) proponer a la Asamblea Nacional del Poder Popular o al Consejo de Estado la suspensión de los acuerdos de las Asambleas Locales del Poder Popular que contravengan las leyes y demás disposicio-

⁴⁴ Artículo 90: Son atribuciones del Consejo de Estado:

ñ) suspender las disposiciones del Consejo de Ministros y los acuerdos y disposiciones de las Asambleas Locales del Poder Popular que no se ajusten a la Constitución o a las leyes, o cuando afecten los intereses de otras localidades o los generales del país, dando cuenta a la Asamblea Nacional del Poder Popular en la primera sesión que celebre después de acordada dicha suspensión;

o) revocar los acuerdos y disposiciones de las Administraciones Locales del Poder Popular que contravengan la Constitución, las leyes, los decretos-leyes, los decretos y demás disposiciones dictadas por un órgano de superior jerarquía, o cuando afecten los intereses de otras localidades o los generales del país;

nes vigentes, o que afecten los intereses de otras comunidades o los generales del país;

En tal sentido, en el artículo 100⁴⁵ también se infiere la regulación del acto administrativo mediante el empleo del término resoluciones y disposiciones para referirse a la función de adoptar decisiones de los miembros del Consejo de Ministro como el máximo órgano administrativo del Estado.

Estas cuestiones se reflejan también en los preceptos que reglamenta la Constitución en relación con las atribuciones de los órganos locales, es el caso de los artículos 105,⁴⁶ 106⁴⁷ y 109,⁴⁸ acotando en este sentido

⁴⁵ Son atribuciones de los miembros del Consejo de Ministros:

a) dirigir los asuntos y tareas del Ministerio u organismo a su cargo, dictando las resoluciones y disposiciones necesarias a ese fin...

⁴⁶ Artículo 105: Dentro de los límites de su competencia las Asambleas Provinciales del Poder Popular tienen las atribuciones siguientes:...

h) adoptar acuerdos sobre los asuntos de administración concernientes a su demarcación territorial y que, según la ley, no correspondan a la competencia general de la Administración Central del Estado o a la de los órganos municipales de poder estatal;

j) revocar, en el marco de su competencia, las decisiones adoptadas por el órgano de Administración de la provincia, o proponer su revocación al Consejo de Ministros, cuando hayan sido adoptadas en función de facultades delegadas por los organismos de la Administración Central del Estado...

⁴⁷ Artículo 106: Dentro de los límites de su competencia, las Asambleas Municipales del Poder Popular tiene las atribuciones siguientes:...

d) revocar o modificar los acuerdos y disposiciones de los órganos o autoridades subordinados a ella, que infrinjan la Constitución, las leyes, los decretos-leyes, los decretos, resoluciones y otras disposiciones dictadas por los órganos superiores del Estado o que afecten los intereses de la comunidad, de otros territorios, o los generales del país, o proponer su revocación al Consejo de Ministros, cuando hayan sido adoptados en función de facultades delegadas por los organismos de la Administración Central del Estado;

adoptar acuerdos y dictar disposiciones dentro del marco de la Constitución y de las leyes vigentes, sobre asuntos de interés municipal y controlar su aplicación;

l) conocer y evaluar los informes de rendición de cuenta que le presente su órgano de administración y adoptar las decisiones pertinentes sobre ellos...

⁴⁸ Artículo 109: Las entidades que se organizan para la satisfacción de las necesidades locales a fin de cumplir sus objetivos específicos, se rigen por las leyes, decretos-leyes y decretos; por acuerdos del Consejo de Ministros; por disposiciones que dicten los jefes de los organismos de la Administración Central del Estado en asuntos de su competencia, que sean de interés general y que requieran ser regulados nacionalmente; y por los acuerdos de los órganos locales a los que se subordinan.

que la mayoría de las decisiones tomadas de estos órganos son ejecutadas a partir de lo que se dirige en el Consejo de la Administración a los diferentes niveles, los cuales representan a la administración pública en Cuba y por ende pudiera refrendarse el acto administrativo a partir de la utilización de los términos “acuerdos” y “disposiciones” para referirse a la revocación y modificación de los mismos, sustentados en los elementos subjetivos (Consejos de Ministros, órganos provinciales y municipales), en la competencia, el fin y la satisfacción general de los ciudadanos, todos estos en estrecha relación con el principio de legalidad.

Otro de los aspectos que permite inferir el reconocimiento del acto administrativo, es cuando se hace alusión a la designación y nombramiento de los funcionarios y miembros de cada uno de los órganos estatales.⁴⁹

Por consiguiente, en la vigente Constitución cubana del 24 febrero de 1976 no existe una referencia expresa al término acto administrativo, sino se aborda de manera sistémica, pudiendo inferirse a través de lo regulado en el artículo 63 citado anteriormente, del texto constitucional y lo referido a las potestades administrativas⁵⁰ de cada órgano, en concomitancia con el principio de legalidad,⁵¹ responsabilidad⁵² y competencia

⁴⁹ Véase *supra* artículo 75, inciso ll, designar, a propuesta del Presidente del Consejo de Estado, al Primer Vicepresidente, a los Vicepresidentes y demás miembros del Consejo de Ministros; artículo 90 inciso j) designar y remover, a propuesta de su Presidente, a los representantes diplomáticos de Cuba ante otros Estados; artículo 98 inciso o) designar y remover funcionarios de acuerdo con las facultades que le confiere la ley; artículo 100 inciso ch) nombrar, conforme a la ley, los funcionarios que les corresponden; artículo 105 inciso ch) designar y sustituir al Secretario de la Asamblea; f) designar y sustituir a los miembros del órgano de Administración provincial, a propuesta de su Presidente; artículo 106 inciso c) designar y sustituir al Secretario de la Asamblea; f) designar y sustituir a los miembros de su órgano de Administración a propuesta de su Presidente...

⁵⁰ En este sentido pudiera deducirse tal reconocimiento en lo concerniente a la potestad expropiatoria (artículo 25); la tributaria que tampoco se reconoce expresamente, pero se infiere en el artículo 34, cuando se establece que los extranjeros y cubanos se equiparan en la contribución a los gastos públicos del país; la revocatoria cuando se enuncian las atribuciones de los órganos estatales, véase *supra* los artículos 75, 90, 98, 105 y 106.

⁵¹ Artículo 10: Todos los órganos del Estado, sus dirigentes, funcionarios y empleados, actúan dentro de los límites de sus respectivas competencias y tienen la obligación de observar estrictamente la legalidad socialista y velar por su respeto en la vida de toda la sociedad.

Artículo 66: El cumplimiento estricto de la Constitución y de las leyes es deber inexcusable de todos.

⁵² Artículo 26: Toda persona que sufre daño o perjuicio causado indebidamente por

administrativa,⁵³ esto genera que el contenido del acto administrativo, el ámbito de aplicación y los efectos jurídicos del mismo no queden establecidos, al igual que los motivos de impugnación que inciden en el ejercicio de los derechos de los ciudadanos. De ahí la necesidad de constitucionalizar dicha institución jurídica administrativa.

De esta manera, la Constitución que fuera refrendada el 24 de febrero de 2019 y proclamada el 10 de abril de este propio año, establece de forma explícita la impugnación del acto administrativo a partir del reconocimiento del debido proceso,⁵⁴ lo que constituye un paso de avance y una garantía para los ciudadanos, no acotando como en los ordenamientos jurídicos analizados los motivos de impugnación de los mismos. También, resultado válido de destacar otros preceptos que hacen alusión a la institución del acto administrativo y que le dan basamento a la tesis de la autora de la importancia de la constitucionalización de la referida institución como es el caso de los artículos 133 y 137 con respecto al Consejo de Ministros y sus atribuciones, el 134, 179, 184 y 203 sobre las atribuciones del primer ministro, el gobernador, el consejo provincial y el Consejo de la Administración Municipal respectivamente.

2. Elementos que sustentan la necesidad de reconocimiento constitucional del acto administrativo

El “acto administrativo” como forma de materialización de la actividad administrativa reviste gran importancia, pues no sólo involucra a la administración pública como sujeto activo del mismo, sino también a los

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.

Artículo 68: 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) los órganos estatales inferiores responden ante los superiores y les rinden cuenta de su gestión.

⁵³ La competencia de los órganos administrativos se refleja a partir de las atribuciones que da la Constitución a cada uno de estos, véase supra los artículos 90, 98, 105 y 106.

⁵⁴ En este sentido el artículo 94 regula que “Toda persona como garantía a su seguridad jurídica, disfruta de un debido proceso tanto en el ámbito judicial como en el administrativo y, en consecuencia, goza de los derechos siguientes: f) interponer los recursos o procedimientos pertinentes contra las resoluciones judiciales o administrativas que correspondan”.

ciudadanos en general, por ser la parte donde se ejecuta y tiene validez y eficacia la actuación administrativa.

Por lo que cada decisión de la administración pública propicia consecuencias reales y objetivas para los receptores de la misma y sólo esta decisión se podría refrendar como acto administrativo, si se auxilia de la Constitución y las demás disposiciones normativas. El éxito de que se materialice el fin primordial de la administración pública está en darle juridicidad y constitucionalidad a su actuación, ya que la adecuación de la actividad administrativa al interés general es una obligación constitucionalmente impuesta a la administración pública, pues ésta ha de servir con objetividad los intereses generales.

En este sentido, resulta necesario que se regule de manera adecuada en el texto constitucional cubano el acto administrativo, para que así:

- Se defina el acto administrativo y se puedan identificar sus elementos configurativos, para diferenciarlos con otros actos y no dar lugar a confusiones terminológicas; es decir, no es suficiente con que aparezca el término como tal, sino que se deben establecer los órganos competentes para emitirlos, la forma y los efectos jurídicos, que son precisamente los elementos que los diferencian de otros actos.
- Brinde seguridad jurídica y queden establecidas las garantías jurisdiccionales de los administrados, a partir de la regulación de los elementos mencionados anteriormente y de las características, como es el caso de la obligatoriedad, ejecutividad, legitimidad e impugnabilidad, que es lo que permite defender los derechos e intereses que han sido vulnerados a los ciudadanos.
- Tengan validez los actos administrativos, pues la legitimidad, la competencia propician que el procedimiento y la forma con que se emita el acto administrativo sea válido.
- Se cumpla con las características del mismo (obligatoriedad, legitimidad, estabilidad, ejecutoriedad, ejecutividad e impugnabilidad), ya que las características del acto administrativo conforman su definición como tal; no se pueden ver aisladas una de otra, pues estas son quienes delimitan y distinguen al acto administrativo.
- Delimite el contenido, el ámbito de aplicación y los principales efectos jurídicos, es decir, a quienes van dirigidos y de qué forma. Esto significa que al estar regulado en la Constitución de forma expresa

el acto administrativo, quede claro quiénes son los sujetos que recepcionarían la decisión y las consecuencias que traerían para ellos.

- Asegure la juridicidad del quehacer de la administración pública, facilitando el control efectivo de la legitimidad y oportunidad en su funcionamiento; ya que la “Ley de leyes” enarbola la constitucionalidad como forma de control de las disposiciones normativas, judiciales, gubernativas y administrativas, garantizando el ejercicio eficaz de las potestades administrativas.
- Coadyuve a la observancia del principio de legalidad en la actuación de los órganos estatales, y a su vez, obligue a la administración pública a cumplimentar sus fines con apego inexcusable de las normas, ya que este principio general del derecho es constitucionalizado para que alcance fuerza vinculante y la supremacía que le brinda la Constitución.
- Proteja los derechos individuales de los ciudadanos, ya que de su reconocimiento constitucional depende que éste pueda conocer de una manera efectiva y expresa los antecedentes y razones que justifican la emisión de un acto administrativo. Esto constituiría una herramienta efectiva para saber la motivación y los fundamentos legales, así como el sustento constitucional de la emisión del acto, propiciando que el ciudadano ostente todos los medios necesarios para refutarlo.
- Constituya un elemento condición para la vigencia del principio de legalidad en la actuación de los órganos administrativos, presupuesto del Estado de derecho, donde toda decisión administrativa que afecte derechos a los ciudadanos debe responder a motivación suficiente y resultar la derivación razonada de sus antecedentes, para que se aseguren las garantías constitucionales.
- Asegure el buen orden y la regularidad en el funcionamiento de la administración pública, en la determinación de la responsabilidad de los funcionarios y en la protección de terceros que pudieran estar afectados por el acto administrativo. Pues la Constitución es la fuente también de la legalidad administrativa, delimitando las funciones, potestades, competencias y responsabilidades de los órganos administrativos; es decir, que la “norma suprema” constituye el marco dentro del cual debe operar la administración pública.

- Exprese la forma de legitimación del ejercicio de un poder y de las potestades administrativas que responde a:
- Legitimidad legal-racional: ejecución de la ley.
- Legitimidad-eficiencia: exigencia de la motivación desde el orden constitucional, como parte de las relaciones administración pública-ciudadano.
- Constituya una garantía de los ciudadanos, al relacionarse con la presunción de legitimidad, el principio de seguridad jurídica y como medio de control de la arbitrariedad administrativa. Esto implicaría que el ciudadano conociera el estado procedimental y la medida en la que ha actuado la administración pública, asegurando que estos cuenten con las condiciones jurídicas necesarias para garantizar sus derechos e intereses.
- Constituya un medio de afianzar las instituciones jurídico-administrativo, siendo un instrumento pedagógico al ciudadano, al persuadir al destinatario del acto administrativo y prever las impugnaciones sobre el mismo.
- Aclare y facilite la interpretación del sentido y alcance del acto administrativo.
- Posibilite un control judicial más adecuado del obrar administrativo; ya que constituiría un elemento clave para determinar un asunto que se encamine en la vía contenciosa administrativa, pues la Constitución ha de ser la norma aplicable de primera invocación para el órgano jurisdiccional. De ella se debe partir para dirimir cualquier asunto, y más si se trata de relaciones jurídicas administrativas, donde predomina el interés general de la sociedad.
- Permita al Estado sentar criterios generales que pueden servir de base para la emisión de los actos administrativos.
- Permita el control indirecto de la opinión pública, junto a la acción popular y el control social que deberán posibilitar que la ciudadanía individual y colectiva ejerza tuición sobre las labores estatales y en la convivencia planteada en la Constitución, al poder conocer las razones del obrar administrativo y las formas y límites en las que la población participe para saber de los procedimientos posteriores que han de efectuar.

- Coadyuve a la consolidación del control constitucional, a partir del ejercicio de la acción de inconstitucionalidad, pues esta representa un control posterior, que se genera una vez impugnado el acto administrativo, constituyendo un mecanismo procesal para la tutela de los derechos fundamentales.
- Determine las bases de la justicia administrativa, pues el acto administrativo es el requisito necesario para llevar a vía de hecho el equilibrio entre las prerrogativas de la administración pública y los derechos e intereses de los ciudadanos. Siendo este el primer paso para corroborar el control jurisdiccional de la función administrativa.

En este sentido, las Constituciones imperantes en Cuba, a pesar de su arsenal histórico, político, jurídico y cultural, son omisas al incluir expresamente en su contenido la institución jurídica del acto administrativo. Aun cuando la Constitución de 1940 y la Ley Fundamental de 1959 brinden elementos claves, básicos e insoslayables del acto administrativo, su reconocimiento no está regulado de forma expresa; sin embargo, ameritan aspectos necesarios para la configuración, validez y eficacia de los actos administrativos, tales como la inconstitucionalidad, la impugnabilidad, la nulidad y las garantías jurisdiccionales de los “acuerdos”, “resoluciones” y “disposiciones” de las autoridades administrativas, que es como aparece regulado el acto administrativo.

Por otra parte, la vigente “Ley Superior” de 1976, cuenta con una inadecuada regulación del acto administrativo; sus cuatro décadas de vida y los cambios socioeconómicos que ha habido en la sociedad cubana, conllevan a la necesaria contextualización de la misma, pues la Constitución como “norma suprema” debe atemperarse a las transformaciones de la sociedad, su perdurabilidad y eficacia dependen de la sintonía entre la realidad objetiva y cambiante y letra viva de los mandamientos constitucionales. Resultando oportuno la constitucionalización del acto administrativo, no sólo porque incide en el ejercicio de los derechos de los ciudadanos, al no poder determinar sus elementos y por ende los motivos de impugnación; sino por la nueva tendencia del constitucionalismo latinoamericano, debiendo en este caso traer a colación diferentes cuerpos legales, que en el ordenamiento jurídico cubano hacen referencia a la institución jurídica del acto administrativo. Siendo de esta manera importante que ha existido pronunciamiento de ello a partir de la Constitución de 2019, por lo que

este texto es muy avanzado al reconocer de manera explícita la institución, una vez que se infiere de la interpretación del artículo 94 donde es posible la impugnación de resoluciones administrativas, las que son contentivas de actos administrativos.

El acto administrativo en Cuba se expresa en algunas normas como en la Ley de Procedimiento Civil, Administrativo, Laboral y Económico, a partir del artículo 655, como los actos impugnables en la vía judicial con respecto a la materia administrativa. En el caso de la Ley 116 del 17 de junio de 2014 “Código de Trabajo” se alude en el artículo 117, inciso *a*, a la referida institución, pero con el término decisiones, lo que es posible inferir de la interpretación de dicho precepto. En materia contravencional, el Decreto Ley 200 del 22 de diciembre de 1999 “De las Contravenciones en materia Medioambiental”, estipula en el artículo 2.1.2 que la responsabilidad es exigible como consecuencia de un acto administrativo. En el Decreto 141 del 24 de marzo de 1988 “Contravenciones del Orden Interior” se establece el término acto cuando se impone una medida por parte de la autoridad o funcionario administrativo correspondiente, indicándose en este sentido que se está haciendo referencia a un acto administrativo. El Decreto 211, del 9 de agosto de 1996 “Contravenciones de las regulaciones para los servicios de acueducto y alcantarillado”, en el precepto 3 dispone sobre la competencia de las autoridades para resolver recurso de apelación contra los actos administrativos. También en el Decreto 308 del 31 de octubre del 2012 “Reglamento de las Normas Generales y de los Procedimientos Tributarios”, en el Capítulo XIII, referente a la nulidad de los actos firmes, se alude al acto administrativo y la aplicación del procedimiento de lesividad. Se toman como referencia estas normas, atendiendo a dos criterios fundamentales: jerarquía normativa y la materia que regulan las mismas. Resultando, en este aspecto, señalar que sobre todo las normas contravencionales no permiten en algunos casos ulterior recurso ni administrativo ni judicial, siendo solventado por la Constitución de 2019, no obstante el perfeccionamiento legislativo que conlleva este particular, pero esto asegura la importancia de la constitucionalización del acto administrativo como institución, aunque no se delimiten sus elementos.

De todo lo razonado anteriormente se colige que existen contradicciones con respecto a la institución abordada, desde varias aristas: en cuanto a lo jurídico su inadecuada regulación desde el orden constitucional con-

lleva a confusiones terminológicas y limita el ejercicio de los derechos por parte de los ciudadanos, al no poder determinarse los motivos para su impugnación, en vistas de que no se delimitan sus elementos constitutivos; repercutiendo esta propia situación en lo social y por ende en la participación del ciudadano en la toma de decisiones.

En este sentido se enmarca la importancia que reviste el tema, ya que la administración pública en Cuba en la actualidad tiene un rol preponderante en la edificación de las variaciones y modificaciones que se implementan, en pos de fortalecer la sociedad socialista. Cada institución, organismo, entidad debe realizar su objeto social en bienestar de los individuos, como sujetos taxativos en las decisiones tomadas por ellos. De ahí que estos han de tener bien definidos y claros los medios para defenderse de la lesividad, la inconstitucionalidad y la ilegalidad de las determinaciones de los órganos que llevan a cabo las disímiles funciones ejecutivas y administrativas.

El reconocimiento expreso del acto administrativo en la Constitución cubana, coadyuvaría a la observancia del control constitucional, estando a tono con las nuevas tendencias del constitucionalismo latinoamericano que tiene que ver con la constitucionalización del ordenamiento jurídico, debiendo, en este sentido regularse de manera expresa la institución del acto administrativo, que es desarrollada en otras normas; lo que contribuiría a tener una Constitución extremadamente invasora, previsiva, capaz de condicionar la legislación, la jurisprudencia, la doctrina, la acción de los actores políticos y las relaciones sociales, que deben sustentarse en los principios de constitucionalidad, legalidad e interés público, como rectores en el actuar de la administración pública en Cuba.

III. CONCLUSIONES

Primera. El acto administrativo desde su devenir histórico se ha enmarcado en el ejercicio de la función administrativa, constituyendo el interés público su fin primordial, cuestión que lo particulariza de otros tipos de actos; así como lo establecido en la teoría referente al mismo, con relación a su definición, elementos, características, clasificación, validez y eficacia, que lo determinan como una institución jurídico-administrativa.

Segunda. La constitucionalización del acto administrativo tiene expresión en las Constituciones de España, Italia, Portugal, Costa Rica, Uruguay, México, Venezuela, Colombia y Ecuador, a partir de los siguientes elementos comunes:

- Definición.
- Elementos constitutivos.
- Impugnabilidad.

La Constitución española es *sui generis* en el sentido de que regula lo concerniente al procedimiento y el texto constitucional de Uruguay establece los recursos con los que el ciudadano puede impugnar las decisiones de la administración pública ante las diferentes autoridades que lo emitieron, de igual forma, regula lo referente a la obligación de los órganos administrativos de verificar la ejecución del acto administrativo una vez emitido por estos.

Tercera. En Cuba la institución del acto administrativo no se encuentra regulada de forma expresa, debiendo inferirse a partir de las competencias y potestades de cada órgano o autoridad administrativa, lo que es reflejo del devenir histórico en el que han regido las Constituciones cubanas; sin embargo, ha sido estipulado en otras disposiciones normativas, con relación a la forma en la que se expresan las decisiones de la administración pública y la impugnabilidad del mismo; lo que incide en el ejercicio de los derechos de los ciudadanos, a partir de que no se definen los elementos constitutivos del acto administrativo y, por ende, los posibles motivos de impugnación.

Cuarta. El reconocimiento adecuado del acto administrativo en el texto constitucional cubano coadyuvaría a:

- Definir el acto administrativo, elementos constitutivos (sujetos, objeto, producción de efectos jurídicos, manifestación de voluntad, forma, motivación, fin); validez y características (obligatoriedad, legitimidad, estabilidad, ejecutoriedad, ejecutividad e impugnabilidad), para diferenciarlos con otros actos.
- Asegurar la juridicidad del quehacer de la administración pública, facilitando el control efectivo de la legitimidad y oportunidad en su funcionamiento.

- Coadyuvar a la observancia del principio de legalidad en la actuación de los órganos administrativos, y a su vez, obligue a la administración pública a cumplimentar sus fines con apego inexcusable de las normas, constituyendo esto un elemento condición y un presupuesto del Estado de derecho.
- Asegurar el buen orden y la regularidad en el funcionamiento de la administración pública, en la determinación de la responsabilidad de los funcionarios y en la protección de terceros que pudieran estar afectados por el acto administrativo.
- Expresar la forma de legitimación del ejercicio de un poder y de las potestades administrativas que responde a:
 - Legitimidad legal: ejecución de la ley
 - Legitimidad-eficiencia: exigencia de la motivación desde el orden constitucional, como parte de las relaciones administración pública-ciudadano.
- Constituir un medio para afianzar las instituciones jurídico-administrativo, siendo un instrumento pedagógico al ciudadano, que le permite conocer de manera efectiva las razones, motivación y fundamentos legales que justifican la emisión del acto administrativo, facilitando la interpretación del sentido y alcance del mismo, logrando prever las impugnaciones, en virtud del ejercicio de sus derechos.
- Posibilitar un control judicial más adecuado del obrar administrativo; ya que constituiría un elemento clave para determinar un asunto que se encamine en la vía contenciosa administrativa, pues la Constitución ha de ser la norma aplicable de primera invocación para el órgano jurisdiccional.
- Permitir el control indirecto de la opinión pública, junto a la acción popular y el control social, que deberán facilitar que los ciudadanos ejerzan tuición sobre las labores estatales, al poder conocer las razones del obrar administrativo y las formas y límites en las que participen para saber de los procedimientos posteriores que han de efectuar.

Recomendaciones:

A LA COMISIÓN DE ASUNTOS CONSTITUCIONALES Y JURÍDICOS DE LA ASAMBLEA NACIONAL DEL PODER POPULAR:

Primera. Que dentro del plan legislativo anual estudie, analice y examine la necesidad de modificar la Ley de Procedimiento Civil, Administrativo, Laboral y Económico en lo referente a la inclusión de los posibles motivos de impugnación del acto administrativo, en concordancia con los elementos que se reconozcan constitucionalmente.

AL CONSEJO DE GOBIERNO DEL TRIBUNAL SUPREMO POPULAR

Segunda. Que se pronuncie con respecto a los posibles motivos de impugnación del acto administrativo para lograr un efectivo actuar judicial, a partir de la función revisora que ejerce el tribunal en los procesos administrativos.

IV. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ÁLVAREZ TABÍO, Fernando. 1996. *El Constitucionalismo en Cuba*. Unidad de Impresión Ligera.
- BADENI, Gregorio. 2006. *Tratado de Derecho Constitucional*, tomo I. 2a. ed. Buenos Aires: La Ley.
- BIELSA, Rafael. 1929. *Derecho administrativo y ciencia de la administración: Legislación administrativa argentina.*, t. I. Buenos Aires: Lajouane & Cía. Editores.
- BLUME FORTINI, Ernest. 2002. *La reforma del Tribunal Constitucional peruano: Tribunales y justicia constitucional. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- BREWER-CARÍAS, Allan B. 1983. "Bases constitucionales del derecho administrativo en Venezuela". *Revista de Derecho Público* 16.
- CAÑIZARES ABELEDO, Diego Fernando; CASTANEDO ABAY, Armando; LANZA LÓPEZ, María Teresa; DÍAZ SÁNCHEZ, Sirce; LEZCANO CALCINES, José Ramón; MATILLA CORREA, Andry y REYES PARET, Yanila. 2002. *Temas de derecho administrativo cubano: reflexiones acerca del acto administrativo*. La Habana: Editorial Pueblo y Educación.
- DÍEZ, Manuel María. 1961. *El acto administrativo*. Buenos Aires: Tipográfica Editora Argentina. Buenos Aires.

- DROMI, José Roberto. 1983. *Instituciones del derecho administrativo*. Buenos Aires: Astrea.
- DROMI, José Roberto. 1998. *Tratado de derecho administrativo*. Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina.
- QUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Tomás de la. 2015. “Los actos administrativos, conceptos, clases y elementos”, <http://ocw.uc3m.es/derecho-administrativo/organizacion-actividad-aapp/materiales-de-clase/OCW-OAAP-Leccion-8.pdf/view>.
- GALLO DE POMPONE, Celia E. 1975. “La voluntad en el acto administrativo”. En *Acto y procedimiento administrativo*. Buenos Aires: Editorial Plus Ultra.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. 2006. *Curso de derecho administrativo*, vol. I, parte I, La Habana: Civitas Ediciones S. L.
- GARCINI GUERRA, Héctor. 1986. *Derecho administrativo*. La Habana: pueblo y educación.
- GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Santiago. 2005. *El derecho administrativo iberoamericano*. España: Instituto Nacional de Administración Pública.
- GORDILLO, Agustín. 1976. *El acto administrativo*, Buenos Aires: Librería Editorial Temis.
- GORDILLO, Agustín. 2004. *Tratado de derecho administrativo*, t. 3: “El Acto Administrativo”. 8a. ed. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo.
- MACÍAS SALAZAR, Ismael. 2009. “El término acto administrativo”, <http://www.monografias.com/Derecho/>.
- MARCHECO ACUÑA, Benjamín. 2015. “Constitución y justicia administrativa en Cuba. ¿Una relación imposible?”. *Estudios constitucionales*, Año 13 (2): 273-300.
- MATILLA CORREA, Andry (coord.). 2016. *La Constitución cubana de 1976: cuarenta años de vigencia*. La Habana: UNIJURIS.
- MAURER, Hartmut. 2012. *Derecho administrativo alemán*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- MOLES CAUBET, Antonio. 1974. “El principio de legalidad y sus implicaciones”. *Publicaciones del Instituto de Derecho Público*. Caracas: Universidad Central de Venezuela. Facultad de Derecho.
- MULET MARTÍNEZ, Fabricio. 2018. *El desarrollo constitucional cubano 1933-1939*. La Habana: UNIJURIS.

- OJEDA DE ILIJA, Raiza. 2012. “Actos administrativos, aporte jurisprudencial”, *Anuario de Derecho* Año 29 (29): 165 y ss.
- PARADA, Ramón. 1992. *Derecho administrativo. Parte especial*. Madrid: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas S. A.
- QUISBERT, Ermo. 2006. “Principios constitucionales”. <http://ermoquisbert.tripod.com/dc/05.pdf>.
- RODRÍGUEZ ARANA, Jaime y SENDÍN, Miguel Ángel. 2009. *Derecho administrativo español*, t. 2. Gesgiblo S.L. España.
- RODRÍGUEZ GRILLO, Luisa. s. d. “Panorama constitucional cubano siglos XIX a XXI”. Facultad de Derecho de Ciudad de la Habana.
- SANTOFIMIO, Jaime Orlando. 1994. *Acto administrativo procedimiento, eficacia y validez*. 2a. ed. Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- TORRES CUEVA, Eduardo y LOYOLA VEGA, Oscar. 2007. *Historia de Cuba: formación y liberación de la nación 1492-1898*. La Habana: Félix Varela.
- UPRIMNY YEPES, Rodrigo. 2005. “El bloque de constitucionalidad en Colombia”, <http://medcontent.metapress.com/index/A65RM03P4874243N.pdf> \n [http://redescuelascsa.com/sitio/repo/DfS-Bloque_Constitucionalidad\(Uprimny\).pdf](http://redescuelascsa.com/sitio/repo/DfS-Bloque_Constitucionalidad(Uprimny).pdf).
- VERGOTTINI, Giuseppe. 2004. *Derecho constitucional comparado*, trad. de Claudia Herrera de la 6a. ed. italiana. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- ZANOBINI, Guido. 1954. *Curso de derecho administrativo*, t. 1, trad. de Héctor Masnata, actualizada por Francisco Alberto Picone. Bueno Aires: Ediciones Arayú.