

PLANTILLA OFICIAL PARA LA PRESENTACIÓN DE TRABAJOS
II CONVENCION CIENTÍFICA INTERNACIONAL
“II CCI UCLV 2019”

DEL 23 AL 30 DE JUNIO DEL 2019.
CAYOS DE VILLA CLARA. CUBA.



NOMBRE DEL SUB-EVENTO
SIPOSIO INTERNACIONAL “DESAFÍOS DEL DERECHO EN EL
SIGLO XXI”
EJE TEMÁTICO: JUSTICIA, CONSTITUCIÓN Y POLÍTICAS
PÚBLICAS
MESA: DERECHO Y JUSTICIA SOCIAL

Título: LOS NUEVOS DESAFÍOS DEL DERECHO URBANÍSTICO CUBANO DESDE LA MUNICIPALIDAD. UTOPIÁS COMPARTIDAS.

***Title:** THE NEW CHALLENGES OF CUBAN URBAN LAW FROM THE MUNICIPALITY. SHARED UTOPIAS.*

Nombre y Apellidos. Lic. Alain Ramos Figueredo

E-mail: alain.ramos@nauta.cu

Nombre y Apellidos. Lic. Fidel Ernesto Regueira Mustelier

Resumen:

En el trabajo se analizan aspectos relacionados con la aplicabilidad actual del Derecho Urbanístico cubano como rama importantísima en la gestión de la municipalidad. La actualización del modelo socioeconómico, lo que conlleva a su máxima expresión, la reforma de la Carta Magna, exige también la transformación paulatina del modo de concebir los municipios y su gestión, para lo cual constituye verdadero desafío la aplicación del Derecho Urbanístico, lo que hace pensar también en una transformación de este, visto en su manifestación más tangible: los Planes de Ordenamiento y las Regulaciones Urbanísticas, de ahí que la creación de mecanismos coadyuvantes a la integración, armonización y sistematización de ambas ramas, las que tienen indudablemente una sólida conexión, constituya el principal certamen para los tiempos

Información de contacto
convencionuclv@uclv.cu
www.uclv.edu.cu

PLANTILLA OFICIAL PARA LA PRESENTACIÓN DE TRABAJOS
II CONVENCION CIENTIFICA INTERNACIONAL
“II CCI UCLV 2019”

DEL 23 AL 30 DE JUNIO DEL 2019.
CAYOS DE VILLA CLARA. CUBA.



venideros. El objetivo general radica en argumentar, desde una sistematización teórica, normativa y práctica, incluyendo los aciertos y desaciertos mostrados, los desafíos a los que se enfrenta hoy la aplicabilidad de la materia urbanística en la gestión del municipio, en pos de una acertada integración entre los mismos. Fueron empleados, los métodos generales de la investigación científica, análisis, síntesis, inducción y deducción, útiles en la caracterización de las cuestiones jurídicas establecidas. Como métodos particulares de las Ciencias Jurídicas, análisis histórico jurídico, análisis comparativo de las normas, análisis exegético jurídico. Como principales resultados se esbozan nuevas consideraciones sobre el estado de las cuestiones tratadas, así como un grupo de desafíos percibidos a partir de lo anterior, en aras de lograr mecanismos para afrontar dichos retos.

Palabras Clave: Derecho Urbanístico; Municipalidad; Cuba.

Abstract:

The paper analyzes aspects related to the current applicability of Cuban Urban Law as a very important branch in the management of the municipality. The updating of the socioeconomic model, which leads to its maximum expression, the reform of the Magna Carta, also requires the gradual transformation of the way of conceiving the municipalities and their management, for which the application of Urban Law is a real challenge, which It also makes us think of a transformation of this, seen in its most tangible manifestation: the Plans of Ordination and the Urban Regulations, hence the creation of coadjuvant mechanisms for the integration, harmonization and systematization of both branches, which undoubtedly have a solid connection, constitutes the main event for the coming times. The general objective lies in arguing, from a theoretical, normative and practical systematization, including the successes and failures shown, the challenges that the applicability of the urban matter in the management of the municipality faces today, in pursuit of a successful integration between the same. They were employed, the general methods of scientific research, analysis, synthesis, induction and deduction, useful in characterizing the established legal issues. As particular

Información de contacto
convencionuclv@uclv.cu
www.uclv.edu.cu

PLANTILLA OFICIAL PARA LA PRESENTACIÓN DE TRABAJOS
II CONVENCION CIENTÍFICA INTERNACIONAL
“II CCI UCLV 2019”

DEL 23 AL 30 DE JUNIO DEL 2019.
CAYOS DE VILLA CLARA. CUBA.



methods of the Legal Sciences, legal historical analysis, comparative analysis of standards, legal exegetical analysis. The main results outline new considerations on the state of the issues addressed, as well as a group of perceived challenges from the foregoing, in order to achieve mechanisms to face these challenges.

Keywords: *Urban Law; Municipality; Cuba.*

1. Punto de partida: ¿se puede hablar de un procedimiento administrativo interno en la Planificación Física cubana?

A todas luces salta la percepción de que los procedimientos administrativos internos, más que estar a tono con las transformaciones sociales, culturales y políticas que atraviesa y lleva cabo el país, resultan incongruentes a la hora de determinar la relación administración-administrado. Sin embargo, no se sabe a ciencia cierta el motivo de tal percepción, la cual, no es de nueva factura y más si se tiene en cuenta que desde la teoría, no se habla de un fantasma jurídico, sino de algo real, palpable desde donde surgen innumerables actos administrativos desarrolladores de la referenciada relación.

Así, se entiende como procedimiento administrativo interno el conjunto de actos y acciones que se suceden entre sí, que están relacionados estrechamente en sus fases o etapas, que ejecuta la administración dirigidos a cumplir un fin determinado y que puede ser activado ya sea a instancia de un particular o de oficio, a su vez, lo que se ha dado en llamar procedimiento administrativo interno puede reconocerse en dos variantes, ya sea, aquel que “muere” dentro de la propia Administración y aquel que brinda la posibilidad de acudir a la vía judicial conocido también como gubernativo.

Dicho esto, enmarcarse en el estudio del procedimiento gubernativo es un acto fascinante, a partir de los nuevos matices que cobró la Ley General de la Vivienda en el 2015 y que, a juicio de estos autores, importó un desmembramiento de funciones no tan bien recibidas y perfiladas luego en normas complementarias que reproducen lo que hacía mucho tiempo se entendía o se sabía del proceso gubernativo en materia de vivienda, la materia que, por antonomasia, es la más estudiada en tal ámbito, lo que significa que, con ello se arrastró a las instancias del sistema de la Planificación Física, las mismas situaciones normativas con respecto a la práctica y valoración de las pruebas, de hecho, con el procedimiento en general.

Información de contacto
convencionuclv@uclv.cu
www.uclv.edu.cu

**PLANTILLA OFICIAL PARA LA PRESENTACIÓN DE TRABAJOS
II CONVENCION CIENTÍFICA INTERNACIONAL
“II CCI UCLV 2019”**



**DEL 23 AL 30 DE JUNIO DEL 2019.
CAYOS DE VILLA CLARA. CUBA.**

El procedimiento gubernativo resulta una especie dentro del género que es el Procedimiento Administrativo Interno y que traído al tema que nos ocupa, adquiere sus propios matices.

“Es el que se desarrolla en una instancia administrativa en virtud de una pretensión concreta que le haya sido presentada, sobre la que viene obligada a decidir, una vez formado juicio, lo que en derecho proceda, sin que contra lo dispuesto quepa recurso administrativo, desplazándose el conocimiento del asunto a órganos jurisdiccionales comunes.” (Lezcano Calcines, 2004, p. 496)

A la postre, nos podemos referir a dos temas específicos que en muchos aspectos representan un lastre para el cumplimiento de las funciones asignadas al sistema que se encarga del estudio y gestión del ordenamiento territorial y urbanístico, a saber, el diseñado para resolver los trámites en torno a solares yermos, derecho perpetuo de superficie y medidas y linderos, del cual se desprenden otros, y el procedimiento para conocer de la contravenciones en materia de ordenamiento territorial y urbano. De todas maneras, es importante destacar que los procedimientos administrativos serán tantos como tantas sean las múltiples posibilidades de relación que pudieran darse entre administradores y administrados, quienes quedarán marcados, entonces, por tales comportamientos. (Lezcano Calcines, 2004, p. 477)

Y es que sí, teniendo en cuenta los patrones teóricos, no solo uno, existen, cohabitan, varios procedimientos internos en la Planificación Física. Hoy en día, para gestionar los asuntos en los que interviene la Administración Pública en la materia se nos presenta una suerte de teatro donde interpretan su rol los temas relacionados con la Ley General de la Vivienda, el proceso inversionista y su sistema de ventanilla única, el Catastro Urbano y sus derivaciones registrales, el control territorial y de manera un tanto ajena, el Plan de Ordenamiento y las Regulaciones Urbanísticas, aspectos últimos que aunque ostentan el carácter de piedras angulares del Derecho Urbanístico no se acaban de imbricar en el conglomerado mundo del ciudadano corriente.

De los temas relacionados con la Ley General de la Vivienda fueron actualizados, rediseñados, bajo la piel de funciones traspasadas de un organismo a otro, los trámites para solicitud de terrenos estatales y su asignación en concepto de derecho perpetuo de superficie para la construcción de viviendas por esfuerzo propio, la cesión de uso de azotea y solares yermos entre particulares, la emisión de licencias y autorizaciones de construcción así como del certificado de habitable, la emisión de dictámenes técnicos de descripción, tasación y medidas y linderos, los litigios y reclamaciones en torno a solares

Información de contacto
convencionuclv@uclv.cu
www.uclv.edu.cu

**PLANTILLA OFICIAL PARA LA PRESENTACIÓN DE TRABAJOS
II CONVENCION CIENTÍFICA INTERNACIONAL
“II CCI UCLV 2019”**

**DEL 23 AL 30 DE JUNIO DEL 2019.
CAYOS DE VILLA CLARA. CUBA.**



veremos, derecho perpetuo de superficie y medidas y linderos y los procesos de cancelación de licencias, autorizaciones y certificados de habitables cuando existan vicios o violaciones en su tramitación u otorgamiento.

Asimismo se estableció el nuevo proceso para la actualización de los títulos de propiedad y su posterior inscripción en el Registro correspondiente a través de la Resolución Conjunta No. 1 del año 2016 del Ministro de la Construcción y el Presidente del Instituto de Planificación Física.

No menos atención merece el procedimiento diseñado desde el año 2001 para las contravenciones en materia de ordenamiento territorial y urbanístico, para su mejor entendimiento, en materia de acciones constructivas y de montaje, ya sean ejecutadas por personas naturales o por personas jurídicas. Procedimiento que desde su inicio, ya se supo tardío dentro de un sistema de control subyacente en las fundaciones históricas de las ciudades. Las violaciones en sede urbanística vinieron de la mano del Decreto 272 del 2001 del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros, el instrumento básico para el control territorial y que ciertamente fija un procedimiento administrativo interno propiamente dicho al introducir en su artículo 24 la formulación “contra lo resuelto no cabe ningún recurso ni procedimiento en la vía administrativa ni judicial”.

De esta manera, la presente ponencia ensaya los conflictos suscitados a la hora de activar los procesos administrativos internos establecidos para la planificación física cubana, sus aciertos y desaciertos en el camino para la solución de conflictos puestos a consideración de la Entidad que hoy es competente para conocer de importantes contenidos del Derecho Inmobiliario y del Derecho Contravencional. Teniendo en cuenta que estos procesos, bien conjugados, resultan clave a la hora de lograr un entendimiento entre los administrados y la Administración, como objetivo general se propone sistematizar, desde los órdenes teórico, normativo y práctico, las principales dificultades en el procedimiento administrativo interno ejecutado por la Planificación Física cubana con el fin de proponer soluciones acordes a la justicia administrativa en esta materia.

2. Estado de la cuestión, en juego la justicia administrativa.

Se podría definir como justicia administrativa la armonía existente entre la Administración Pública y los administrados en la función de desarrollar decisiones que determinen un nivel de conformidad por parte de estos últimos. En esencia, el acto administrativo es recibido con todas las garantías de su perfección por parte del destinatario del mismo, incluyendo su ejecutividad.

Información de contacto
convencionuclv@uclv.cu
www.uclv.edu.cu

**PLANTILLA OFICIAL PARA LA PRESENTACIÓN DE TRABAJOS
II CONVENCION CIENTÍFICA INTERNACIONAL
“II CCI UCLV 2019”**

**DEL 23 AL 30 DE JUNIO DEL 2019.
CAYOS DE VILLA CLARA. CUBA.**



Visto así, cómo llegar a un punto donde se manifieste tal nivel de conformidad por parte de un ciudadano, o al menos, cómo la Administración Pública le demuestra a este ciudadano que en el proceso donde fue parte se cumplieron todas las garantías que conllevaron a una decisión razonada. Desde la promulgación de la Ley General de la Vivienda, Ley 65, se han diseñado, puestas en vigor, un gran número de disposiciones complementarias, tanto sustantivas como procedimentales, que han servido de base, a toda la política que el país encauza en esta materia.

De ahí que se podría afirmar que la Ley General de la Vivienda, es una de las pocas, en ese rango, que contiene preceptos de ambos tipos, que no es respaldada por tanto con una ley exclusivamente rituarial y en consecuencia, a lo largo de los años, todas sus disposiciones complementarias, incluyendo las que atañen hoy al sistema de la Planificación Física, nacen, se modifican, se extinguen, con tal estigma, destacando también que la Ley 65 nos permite utilizar lo que llamamos enunciados múltiples, dado que en un mismo artículo o capítulo distribuye las competencias de los órganos encargados de decidir sobre un determinado asunto.

Es por ello que buscar un procedimiento sistémico, armónico, resulta un tanto imposible, dado el número de sucesos que abarca el derecho inmobiliario cubano. Así las cosas, se nos presenta un entramado de normas, de artículos que nos definen al mismo tiempo que orientan, sin embargo, lo que podría abrirse como un abanico de posibilidades para la tan ansiada justicia administrativa, se nos queda justo en eso, ansias.

2.1 Las contravenciones en materia de la Planificación Física.

En el tema de las contravenciones en materia de ordenamiento territorial y urbanismo, como ya se dijo y así es como se nombra el Decreto 272 del año 2001, se podrían mencionar varios desaciertos teniendo en cuenta la desactualización evidentísima que le imprime hoy tal Decreto al control territorial, se podría mencionar el tema del cuerpo de inspección, las violaciones tipificadas contraproducentes, la ausencia de hipótesis que muy bien podrían encuadrarse como violaciones, la relación, poco creativa, por no decir inexistente, con otros sistemas contravencionales, se nos presentan varios acápites que ciertamente nacieron torcido desde la propia promulgación del Decreto, así, los temas de las autoridades y sus facultades, el procedimiento para imponer las medidas y los recursos ante las inconformidades, todo un procedimiento interno propiamente dicho, caracterizado, básicamente, pues las resoluciones que lo finalizan causan estado y no son impugnables por vía judicial ni por vía administrativa.

Información de contacto
convencionuclv@uclv.cu
www.uclv.edu.cu

**PLANTILLA OFICIAL PARA LA PRESENTACIÓN DE TRABAJOS
II CONVENCION CIENTÍFICA INTERNACIONAL
“II CCI UCLV 2019”**

**DEL 23 AL 30 DE JUNIO DEL 2019.
CAYOS DE VILLA CLARA. CUBA.**



Al valorar estos temas y enfundarlos bajo el manto, siempre amplio e impredecible, de la práctica, de la realidad actuante, se descubre la pregunta más importante, ¿establece dicha norma un debido proceso administrativo? Pues no, al valorar esto resulta que no se tienen en cuenta aspectos tan importantes como una fase probatoria determinada, de manera general se vislumbran fases y la relación entre ellas, ello sumado al tema de la potestad establecida en la Disposición Final Primera lo que se cumplió con la Instrucción 3 del 2002 del Presidente del Instituto de Planificación Física, sin embargo, esta no cumplió con la expectativa reservada para la misma. De tal modo, hasta la fecha nunca ha acontecido, a pesar del empeño de muchos funcionarios, con un debido proceso.

Ténganse en cuenta que se trata de un procedimiento administrativo interno propiamente dicho, en principio, pues “muere” dentro de la propia administración, sin embargo, solo en lo que respecta a la imposición de una multa y su reclamación, puesto que otra cosa resulta de las llamadas “sanciones accesorias”, las que podrán imponerse unidas a la multa o independientes a estas, no es una obligatoriedad, donde la pérdida de lo construido y el decomiso serán aplicadas mediante resolución administrativa las que podrán impugnarse ante las Salas de lo Civil y lo Administrativo de los Tribunales Provinciales, según la Disposición Final Segunda del Decreto 272.

Ciertamente ocurre que el mentado Decreto fija los dos tipos de procedimientos administrativos, el de trascendencia interna y el gubernativo y ante tamaña hazaña se queda escaso con el tema de delimitar las necesarias fases estableciendo los plazos de tres días hábiles siguientes a la notificación de la multa para establecer un recurso de apelación y quince días hábiles para resolver dicho recurso. Y con la pérdida de lo edificado y el decomiso, aunque consideradas sanciones accesorias no obligatorias y siendo ineludible, no obstante, que le preceda la imposición de una multa, además de constituir, como se dijo, un evidente procedimiento gubernativo, hasta la fecha no se han fijado pautas para estructurar, organizar, reglamentar los actos o fases que pudieran coadyuvar a la ejecución del mismo, salvo la advertencia determinada en la Instrucción 3 del 2002, referenciada supra, apartado segundo inciso b), donde se hace depender la formalización del acto administrativo a la consulta previa de los Consejos de la Administración.

Es por ello que, si se trata de procedimientos tan delicados, que pueden afectar la cotidianidad de los ciudadanos, dónde quedan entonces los principios del debido proceso, a saber primeramente la autotutela administrativa al no existir una base legal sólida capaz de regular las pautas necesarias de estos procedimientos internos, lo que a su vez deja en la indefensión a las propias Direcciones de Planificación Física, dejando prácticamente a la deriva otros principios como el de ejecutividad de los actos

Información de contacto
convencionuclv@uclv.cu
www.uclv.edu.cu

**PLANTILLA OFICIAL PARA LA PRESENTACIÓN DE TRABAJOS
II CONVENCIÓN CIENTÍFICA INTERNACIONAL
“II CCI UCLV 2019”**

**DEL 23 AL 30 DE JUNIO DEL 2019.
CAYOS DE VILLA CLARA. CUBA.**



administrativos. Por su parte los principios jurídico-procesales de celeridad, inmediatez y sencillez se podrían considerar mal interpretados o encauzados pues la puesta en práctica de los mismos no significa que por establecer en norma los plazos cortos ya le impregna una seguridad importante al triunfo de la justicia administrativa y la observancia, sobre todo, a la protección de los derechos subjetivos de los ciudadanos implicados, al contrario, la aplicación de estos enunciados abogan por una rapidez en el desarrollo de estos tipos de procedimientos internos sin menoscabar las lógicas garantías que disfrutaban las partes, sin menospreciar la formalidad necesaria para activar uno de estos mecanismos, o sea, aplicar rapidez y sencillez no significa violar las fases que caracterizan cualquier procedimiento ya que la preclusión correcta de las etapas si aseguran el éxito de la justicia administrativa y se eleva esta también como uno de los principios más importantes a observar en la relación Administración-administrado.

En este mismo sentido es importante que tanto los administrados como las Direcciones Municipales de Planificación Física cuenten con plazos y términos razonables para desenvolver sus respectivas actuaciones, de la realidad se percibe que tres días hábiles no es plazo para que el inconforme presente su reclamación y al mismo tiempo reúna todo un material probatorio a su favor, la aportación de parte queda desvalorada y por el mismo camino discurre la investigación de oficio al asumir esta Administración con la carga de la prueba puesto que en 15 días hábiles se deben practicar y valorar los medios de prueba y dictar la resolución correspondiente.

Según el profesor Villada (1997, pp. 69-71) los principios que informan el proceso varían de un ordenamiento a otro, los más importantes, que se reflejan en la mayoría de las legislaciones son: tendencia a la realización del bien común, oficialidad, investigación integral, valoración objetiva de la prueba, plenitud probatoria y subsidiariedad. Es indiscutible entonces que resulta precario el Derecho Administrativo Sancionador de la Planificación Física cubana, sobre todo en su aspecto procesal, lo que a juicio de la profesora Ángela Gómez Pérez (2006, p. 553), puede deberse a la ausencia jurídica en el tratamiento a la materia y el desmedido incremento de su contenido normativo, en las que se han omitido cuestiones sumamente sensibles en materia de seguridad jurídica.

2.2 las reclamaciones de derechos y litigios en torno a solares yermos, derecho perpetuo de superficie y medidas de los linderos.

Otros extremos son verificables en los procedimientos implantados en la Resolución 54 del 2014, el tan llevado y traído traspaso de funciones, que por la amplitud de los análisis que genera la normativa desde su puesta en práctica, no es posible detallar en la presente, solo hacer énfasis en las reclamaciones de derechos que versan sobre derecho perpetuo

Información de contacto
convencionuclv@uclv.cu
www.uclv.edu.cu

**PLANTILLA OFICIAL PARA LA PRESENTACIÓN DE TRABAJOS
II CONVENCION CIENTÍFICA INTERNACIONAL
“II CCI UCLV 2019”**

**DEL 23 AL 30 DE JUNIO DEL 2019.
CAYOS DE VILLA CLARA. CUBA.**



de superficie, medidas y linderos y solares yermos, así como los conflictos que puedan suscitarse en torno a estos, todo lo que también demanda por las luces que le indiquen a la Administración Pública, por lo menos, aspectos tan lógico como los que se materializan en la Ley de Procedimiento Civil, Administrativo, Laboral y Económico vigente en nuestro país.

La norma en cuestión establece en su Capítulo VII el Procedimiento para resolver los litigios y las reclamaciones donde se repite el fundamento de la competencia y a partir de ahí, desde el artículo 80 hasta el artículo 92, podría decirse que se enmarca una normativa procesal, hace mucho tiempo incipiente, importando las mismas fórmulas en gran parte de su articulado que fija la Ley General de la Vivienda destacando que esta última es más amplia, quizás por la jerarquía que ostenta, no olvidemos que dicha Ley es tanto sustantiva como de trámites, en el sentido de especificar aspectos como lo formulado, por ejemplo, en los artículos 139 y siguientes de la intervención de terceros o lo relativo a las notificaciones, aspecto importantísimo narrado en los artículo 142 y siguientes.

Las resoluciones dictadas se fundamentan o deben fundamentarse en la Resolución 54, norma específica que impera y que, sin embargo, no establece el posible carácter supletorio de la Ley General de la Vivienda, mucho menos el de la Ley de Procedimiento Civil, Administrativo, Laboral y Económico. Es bueno recordar que la Resolución 54 fue publicada en Gaceta Oficial, es una norma pública y como tal debe ser asumida instantáneamente por la colectividad.

Sin embargo, casi un año después de haberse dictado la Resolución 54, el Presidente del Instituto de Planificación Física pone en vigor, el 21 de agosto de 2015, la Instrucción 4 “Procedimiento para la tramitación interna de los asuntos recibidos por la Direcciones Municipales y Provinciales de Planificación Física al amparo del DecretoLey No. 322” donde, paradójicamente, en su artículo 10 establece toda una serie de principios en los que se basa dicha Instrucción y entre ellos el carácter supletorio que va a tener el Código Civil y la Ley de Procedimiento Civil, Administrativo, Laboral y Económico en cuanto a pruebas, su práctica y apreciación de estas, asimismo establece el principio de la flexibilidad de la práctica de pruebas, a los que estos autores se preguntan en qué sentido o hasta qué punto es beneficioso o perjudicial aplicar el principio de flexibilidad en una práctica que debe ser lo más eficaz posible, lo que hace pensar también en que la mentada Instrucción fija en su artículo 16 que en la tramitación de los asuntos se practicarán como pruebas – en este caso debe referirse más bien a medios de prueba – la confesión judicial, documentos y libros, dictamen de peritos, reconocimiento y reproducciones, prueba de testigos.

Información de contacto
convencionuclv@uclv.cu
www.uclv.edu.cu

**PLANTILLA OFICIAL PARA LA PRESENTACIÓN DE TRABAJOS
II CONVENCIÓN CIENTÍFICA INTERNACIONAL
“II CCI UCLV 2019”**

**DEL 23 AL 30 DE JUNIO DEL 2019.
CAYOS DE VILLA CLARA. CUBA.**



Los medios de prueba establecidos son los mismos enumerados en la Ley de Procedimiento Civil, Administrativo, Laboral y Económico, exceptuando las presunciones. Es lógico destacar entonces que la confesión judicial no es palpable, no existe en sede administrativa, en todo caso el reclamante, demandante o actor, como se le quiera llamar, presenta un escrito de comparecencia donde va a alegar sus motivos y donde incluso propone las pruebas de las que intente valerse, que en caso de conflictos, en el escrito de contestación el demandado hará lo mismo, entonces, todas las demás declaraciones o intervenciones que hagan las partes, en buena técnica, se harán mediante acta jurada y poniendo en práctica el principio de investigación de oficio por parte de la Administración donde las partes o el simple reclamante serán llamados a enfatizar o aclarar sobre las posibles dudas surgidas durante el desarrollo del procedimiento.

La cuestión es, retomando el tema, dónde radica la flexibilidad. En ejemplo tenemos el reconocimiento y reproducciones, un medio de prueba casi indispensable teniendo en cuenta el ámbito en el que se desarrolla, donde y según la Instrucción referenciada, se realizan cuando es necesario que el funcionario se persone y examine por sí mismo el objeto del trámite. En caso de litis, su calidad exige la presencia de las partes, sobre todo si participan abogados designados, a cuyos efectos se notifica a estas la realización de la prueba, precisando hora y lugar. Se pueden reproducir documentos, lugares (croquis), etc. e integrarse igualmente al expediente, lo que se conecta directamente con el artículo 88 segundo párrafo de la Resolución 54 donde se establece la obligatoriedad de la presencia en el lugar de un grupo integrado por especialistas, en número impar, a los efectos de valorar técnicamente el asunto y proponer sus criterios en un informe colegiado, en los casos de litigios por medidas y linderos, el propio artículo 16 de la Instrucción dicta que las prácticas realizadas se reflejan en el Acta.

Si hacemos entonces una comparación con el reconocimiento judicial de los artículo 316 y siguientes de la Ley de Procedimiento Civil, Administrativo, Laboral y Económico, se concluye con el hecho de que, ciertamente, se regula lo mismo, incluso en la realidad actuante, en la práctica del reconocimiento en sede gubernativa, se prevé la posibilidad de practicar también la prueba testifical, la prueba pericial y la prueba documental en caso de que se traigan a la vista de los especialistas presentes y el resto de los participantes algún otro documento no aportado en el acto de la comparecencia y la contestación. De modo que se podría afirmar la aplicabilidad, en ese único sentido, del principio de flexibilidad.

En resumidas cuentas, es evidente que dentro del propio ámbito de la Administración personificada en las Direcciones de Planificación Física, se manifiesta la dispersión

Información de contacto
convencionuclv@uclv.cu
www.uclv.edu.cu

**PLANTILLA OFICIAL PARA LA PRESENTACIÓN DE TRABAJOS
II CONVENCION CIENTÍFICA INTERNACIONAL
“II CCI UCLV 2019”**

**DEL 23 AL 30 DE JUNIO DEL 2019.
CAYOS DE VILLA CLARA. CUBA.**



normativa en aras de regular los medios y las maneras de resolver y, por supuesto, independientemente de la forma utilizada, casi exacta del Procedimiento Contencioso, lo que a este juicio respecta, no es precisamente garante del éxito del procedimiento gubernativo.

En ese sentido, para los estudiosos y operadores del Derecho, podría resultar un atentado contra la seguridad jurídica y demás garantías a observar, el hecho de que precisamente la Resolución 54 del 2014 fue publicada en la Gaceta Oficial con tales omisiones y la Instrucción 4 del 2015, un típico instrumento para circular disposiciones internas de la Administración, en aras de organizar y reglamentar las líneas de trabajo y que de manera bien informales puede llegar a la colectividad, se encargó de regular aspectos tan importantes como estos medios de prueba, principios, plazos, entre otras cuestiones.

Las reclamaciones de derechos, en la sustanciación de los expedientes que se puedan radicar aquí, cuentan con un plazo razonable para la práctica de las pruebas, 20 días hábiles, según el artículo 82, sin embargo otorga 30 días hábiles en el siguiente artículo para dictar la resolución. Por otro lado, a partir del artículo 84 se regulan los litigios donde se hace referencia incluso a la carga de la prueba y a las pruebas ejecutadas de oficio, las que nuestra Ley adjetiva denomina pruebas para el mejor proveer, lo que pudiera considerarse como un acierto de la norma.

En la Instrucción 4, por otro lado, se establece el interesante inciso d) del artículo 12: en los casos de litigios aperturar a prueba mediante providencia por el especialista actuante, después de vencido el término de la contestación. Se notifica y además se fundamenta la denegación de las pruebas pues este proceso es preparatorio para el recurso de apelación ante el Tribunal Provincial Popular. Como ya se conoce, el inicio del procedimiento contencioso no constituye un recurso, mucho menos de apelación, es la vía donde se impugna la resolución dictada y notificada por una parte inconforme y que no prospera sin antes agotarse la vía administrativa.

Se entiende que en la práctica de pruebas en sede gubernativa debe prevalecer el principio jurídico-procesal de aportación de parte ya que corresponde precisamente a las partes alegar y probar cuanto expongan, tal como lo establece el artículo 88 de la Resolución 54, tanto el arsenal probatorio como los hechos corre a cargo de los inconformes, sin embargo, esto debe integrarse armónicamente al principio de investigación de oficio donde las Direcciones Municipales correrían con la carga de la prueba aportando elementos de la investigación, tal como lo establece el propio artículo.

Información de contacto
convencionuclv@uclv.cu
www.uclv.edu.cu

**PLANTILLA OFICIAL PARA LA PRESENTACIÓN DE TRABAJOS
II CONVENCIÓN CIENTÍFICA INTERNACIONAL
“II CCI UCLV 2019”**

**DEL 23 AL 30 DE JUNIO DEL 2019.
CAYOS DE VILLA CLARA. CUBA.**



La integración armónica de estos dos principios implica que la Administración debe contar con la habilidad para detectar la pertinencia de las prácticas de oficio, no son obligatorias, estas deben llegar cuando de todo lo probado por las partes el órgano no ha llegado a una convicción plena de lo ocurrida, independientemente de que, a priori, ya tenga formado un juicio más o menos coherente con respecto a la pretensión, sin embargo, a instancias de las partes no se consigue una fundamentación concreta. De tal manera que los funcionarios actuantes pueden acogerse a la formulación de los 10 días hábiles, reservados para gestionar la investigación de oficio, y solicitar, por ejemplo, declaraciones de vecinos en el lugar, obtener por parte de un especialista en ordenamiento territorial o en construcción civil un dictamen pericial, u otras para lo cual se debe indicar en orden de investigación el punto de lo que se necesita saber, de lo que se tiene la incertidumbre en sí.

No obstante a ello, siempre prevalece, a pesar de las normas y los caminos que pudiera seguir la actuación real del órgano facultado, el principio de investigación de oficio ya que resulta que la carga procesal, de averiguar esos hechos y cualesquiera otros que resulten necesarios para la correcta solución del caso, recae en la propia Administración.

García de Enterría (1977, p. 506) reconoce el llamado principio de oficialidad de la prueba donde la Administración está obligada siempre a orientar su actividad en orden a la pronta y eficaz satisfacción del interés general que todo procedimiento de esta clase pone en juego. Rige, pues, con carácter general en el procedimiento administrativo, y especialmente en el gubernativo, este principio, según el cual el órgano administrativo está específicamente obligado a desarrollar, incluso de oficio, es decir, sin que medie petición al respecto de los interesados, todos los actos de instrucción (y, por consiguiente, todas las actividades probatorias) que se consideren adecuados para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución.

2.3 Cancelación y modificación de los documentos técnico-administrativos.

Importante atención merece el tema de la modificación o cancelación de la Licencia de Construcción, Autorización de Obra y Certificado de Habitable, establecido desde los artículos 71 hasta el 74 de la Resolución 54, fijados para tratar los vicios o violaciones en la tramitación y otorgamientos de tales documentos técnico-administrativos. Resulta que los casos hay que detectarlos, pueden conocerse por alguna denuncia, una inconformidad vecinal, a partir de ahí se activa el procedimiento administrativo, presumiblemente interno por las características que se describen en dichos artículos dado que no se

Información de contacto
convencionuclv@uclv.cu
www.uclv.edu.cu

**PLANTILLA OFICIAL PARA LA PRESENTACIÓN DE TRABAJOS
II CONVENCIÓN CIENTÍFICA INTERNACIONAL
“II CCI UCLV 2019”**



**DEL 23 AL 30 DE JUNIO DEL 2019.
CAYOS DE VILLA CLARA. CUBA.**

determina lo que pudiera ocurrir luego de resuelta por el Instituto de Planificación Física la reclamación por la cancelación o modificación aplicada.

El artículo 74 establece que si se han ejecutado acciones constructivas amparadas en la Licencia o Autorización a cancelar por vicios o violaciones, el Director Provincial dispondrá la pérdida de lo construido, demolición, decomiso, resarcimiento, según lo establecido en la legislación vigente. La legislación vigente, por supuesto, no es otra que el Decreto 272 del 2001 de las Contravenciones y su complementaria Instrucción 3 del 2002. Aquí ocurre algo parecido con la imposición de multas y su correspondiente sanción accesoria, o sea, de una situación dada pueden activarse tanto el procedimiento interno propiamente dicho como el proceso gubernativo, en este último caso hay que observar entonces lo que acontece para la pérdida de lo edificado y el decomiso, lo que no previó precisamente esta Resolución 54 por tanto no resolvió tampoco ese dilema, se considera más bien un problema agravado.

Nótese que si el Director Provincial dispone por resolución fundada la cancelación del documento técnico-administrativo autorizante y dispone además la posibilidad de reclamar dicha medida al Instituto de Planificación Física, tendrá que ver si se pronuncia en la propia disposición sobre la pérdida de lo construido o el decomiso, en caso de que procedan, claro está, para cuya situación debe tener muy en cuenta que la medida principal origina una especie de recurso de apelación y presumiblemente causa estado dentro del ámbito administrativo y la medida accesoria puede ser impugnada, por otro lado, ante las Salas de lo Civil y lo Administrativo de los Tribunales Provinciales.

Como ya resulta obvio, lo anterior genera, entre otras situaciones, diferentes grados de inestabilidad en estos tipos de procedimientos. Del estudio de un conjunto de resoluciones dictadas al efecto nos podríamos percatar de la omisión, a sabiendas de que debe aplicarse la llamada sanción accesoria, de la misma, en otras, se puede apreciar su aplicación, sin embargo consta la ausencia del derecho que le asiste al inconforme de impugnar esta medida accesoria ante las Salas judiciales correspondientes.

2.4 El procedimiento indemnizatorio sobre solares yermos particulares.

De manera general, en la actualidad se aprecian otras cuestiones que de acuerdo a las actuales funciones de la Planificación Física cubana, la misma es competente para resolver, sin embargo, debido a la ausencia de normas, tanto sustantivas como adjetivas, los administrados se encuentra en total desprotección de sus derechos. Así se verifica hoy el procedimiento para indemnizar a aquellos propietarios de solares particulares, o sus

Información de contacto
convencionuclv@uclv.cu
www.uclv.edu.cu

**PLANTILLA OFICIAL PARA LA PRESENTACIÓN DE TRABAJOS
II CONVENCIÓN CIENTÍFICA INTERNACIONAL
“II CCI UCLV 2019”**

**DEL 23 AL 30 DE JUNIO DEL 2019.
CAYOS DE VILLA CLARA. CUBA.**



herederos, en el sentido de que por diversas razones el Estado parceló y otorgó estos terrenos, en el mejor de los casos, bajo concepto de derecho perpetuo de superficie.

La Disposición Transitoria Décima, segundo párrafo, de la Ley General de la Vivienda, dispone que en el caso del inciso c) de la Disposición Transitoria Novena, si el propietario del terreno no fuese conocido, el derecho del ocupante legítimo se limitará a adquirir la propiedad de lo edificado y deberá abonar el precio del derecho perpetuo de superficie al Estado, sin perjuicio de que este lo reintegre posteriormente al propietario de dicho terreno si se reclamare. Ciertamente esta es la única regulación existente que le puede posibilitar una actuación, un conocimiento a las Direcciones de Planificación Física, unido esto, por supuesto, a la competencia fijada tanto en la misma Ley General de la Vivienda como en la Resolución 54.

Es por ello que estos autores consideran la posibilidad de instaurar un procedimiento especial para asegurar este derecho específico de los ciudadanos a exigir la responsabilidad de la Administración. Entiéndase que las reclamaciones de derechos y litigios, como se referenció supra, en su modo procedimental ya fueron determinadas, sin embargo, atendiendo principalmente a los plazos y términos establecidos, no es idónea esta vía, comprobado así en la práctica, para llevar a cabo un procedimiento de indemnización por ocupación del Estado de solares yermos particulares y otorgados por este a otras personas naturales en concepto de derecho perpetuo de superficie.

En teoría, desde la paráfrasis, “con la finalidad de tutelar las situaciones jurídicas subjetivas y hacer efectiva la responsabilidad pública por la lesión que se les cause a ellas, la norma *debe prever* mecanismos de fiscalización y protección jurídica”. (Roberto Dromi, 2000, p. 48), para lo cual el procedimiento para conocer y resolver los litigios y reclamaciones instaurado hoy en la normativa existente, no cumple con la expectativa declarada.

Sin profundizar en el tema de la Responsabilidad de la Administración, de todo lo que implica esta institución del Derecho Administrativo, se puede visualizar que hoy las Direcciones de Planificación Física “se libran” de tales hechos por la inoperancia de las normas involucradas.

2.5 El procedimiento ejecutivo en las reclamaciones de derechos y litigios.

Bien es sabido que los actos administrativos, por lo menos en los temas tratados hasta ahora, para alcanzar su perfección, deben ser ejecutables, deben alcanzar todos los requisitos para su ejecutividad, o en su caso su ejecutoriedad. De ello depende que el acto

Información de contacto
convencionuclv@uclv.cu
www.uclv.edu.cu

**PLANTILLA OFICIAL PARA LA PRESENTACIÓN DE TRABAJOS
II CONVENCION CIENTÍFICA INTERNACIONAL
“II CCI UCLV 2019”**

**DEL 23 AL 30 DE JUNIO DEL 2019.
CAYOS DE VILLA CLARA. CUBA.**



administrativo no quede en “letra muerta” sino que puedan palpase en toda su plena eficacia y prontitud los efectos jurídicos legitimados. En el mismo sentido, entre las cualidades que se verifican en la Administración, se hallan el privilegio de la decisión unilateral y el privilegio de la ejecución de oficio (Lezcano Calcines, 2004, p. 487), lo que se explica por sí solo dado que la Administración no depende de un ente ajeno para ejecutar sus actos, en esencia, debe contar también con los mecanismos necesarios para lograr ese objetivo.

Ahora bien, en los procesos de reclamaciones de derechos y conflictos en torno a solares yermos, derecho perpetuo de superficie y medidas y linderos, ¿cómo se ejecutan las resoluciones dictadas? Esta es otra de las cuestiones en que la norma imperante hace mutis. No hay ni reservas de ley ni remisiones desde la supletoriedad. Por ende hoy, las ejecuciones de los actos administrativos emanados de la Planificación Física cubana en esta materia, carecen de seguridad jurídica, por consiguiente, están en riesgo los derechos subjetivos de aquellos beneficiados por el acto en cuestión y en riesgo además el control administrativo de los mismos.

Visto así, recordemos que el principio de autotutela es garantía de la ejecución de las decisiones administrativas, por tanto, es evidente que las Direcciones de Planificación Física, no están preparadas para ejecutar sus resoluciones en la materia aludida. Y esta constituye hoy una de las principales urgencias a tener en cuenta.

3. Comentarios finales con nota constitucional de apertura.

Establece el artículo 94 de la Constitución cubana: “Toda persona como garantía a su seguridad jurídica, disfruta de un debido proceso tanto en el ámbito judicial como en el administrativo”.

¿Cómo lograr entonces por parte de la Planificación Física cubana tal cometido, el cometido de proponerle al ciudadano administrado un debido proceso?

Antes de responder, primeramente los hechos. De tal modo se concibió un traspaso de funciones, al parecer motivado por urgencias que lejos de resolver problemas, trajo aparejado a los ya existentes otros con los cuales se han destapado más desaciertos que sus contrarios aciertos.

Un sistema normativo, si se le puede denominar así, que desde distintas interpretaciones no encuadra, no se acopla, en disímiles situaciones, con otras normas vigentes, sistema normativo que tampoco cubre varios hechos que de la cotidianeidad laten para que el Derecho resuelva.

Información de contacto
convencionuclv@uclv.cu
www.uclv.edu.cu

**PLANTILLA OFICIAL PARA LA PRESENTACIÓN DE TRABAJOS
II CONVENCION CIENTÍFICA INTERNACIONAL
“II CCI UCLV 2019”**

**DEL 23 AL 30 DE JUNIO DEL 2019.
CAYOS DE VILLA CLARA. CUBA.**



A juicio de estos autores, en materia administrativa, hoy en día, con la incursión y cierto auge en áreas como el gobierno electrónico, pretendidas un tanto incomprendidas leyes de transparencias, y otras cuestiones, la justicia administrativa solo es posible, viable y exitosa si su camino es construido con un procedimiento interno sólido, integrador, diseñado a base de estudios sociojurídicos, justo lo que dado los análisis, no existe hoy para el sistema de la Planificación Física cubana.

Así, la iniciativa de poner en vigor una normativa acorde a los principios generales del procedimiento administrativo interno, marcados desde la teoría y vistos en la práctica, ya de por sí garantiza un porcentaje importante de éxito en el *iter* hacia “una” justicia administrativa, lo que respaldaría, por supuesto, el debido proceso que debe tener cada ciudadano en los ámbitos de las instancias administrativas.

Por ello, se necesita de la creatividad a la hora de formular las fases o etapas, los medios de prueba a emplear en este tipo de procesos. Si el Contencioso Administrativo está equipado, diseñado, para correr con una eficacia envidiable, gracias a la estructuración certera ordenada en la Ley de Procedimiento Civil, Administrativo, Laboral y Económico, así debe fluir un procedimiento interno de cualquier índole pues se trata también de resolver un conflicto o una necesidad imperiosa de los administrados, a la vez, satisfacer una necesidad pública.

“El esquematismo de la ley general no está compensado tampoco por las normas especiales de preferente aplicación, que, a diferencia de lo que ocurre en otros aspectos del procedimiento, suelen guardar silencio en este punto. Todo ello hace necesario acudir a los principios generales del procedimiento como institución jurídica, principios que aparecen positivados únicamente en la regulación del procedimiento más desarrollado que, es naturalmente, el judicial” (García de Enterría, 1977, p. 506). Ello solo tenerlo en cuenta como punto de partida para la reflexión.

Hoy se puede contemplar y debatir resultados, una búsqueda exhaustiva de resoluciones administrativas y sentencias de nuestros Tribunales Provinciales en estas materias, darían al traste con el hecho de que no se lleva a cabo un acertado procedimiento interno, incluso su realidad está permeada de insanas facilidades que lejos de contribuir con los principios de celeridad, economía procesal y sencillez, provocan a la larga, insatisfacción en todas las partes involucradas incluyendo a las propias Direcciones Municipales frente al Procedimiento Contencioso. Ello matizado además por las incongruencias, lagunas y dispersión de las normas encargadas de ordenar las actuaciones.

Información de contacto
convencionuclv@uclv.cu
www.uclv.edu.cu

**PLANTILLA OFICIAL PARA LA PRESENTACIÓN DE TRABAJOS
II CONVENCION CIENTÍFICA INTERNACIONAL
“II CCI UCLV 2019”**

**DEL 23 AL 30 DE JUNIO DEL 2019.
CAYOS DE VILLA CLARA. CUBA.**



Visto y comprobado lo anterior, es lógico entonces que como una de las recomendaciones a realizar, se encuentre en primerísimo orden la propuesta de una legislación armonizada con la realidad actuante sin pasar por alto que la misma debe basarse en un estudio histórico serio al mismo tiempo que en estudios actuales, avanzados de todo lo que realmente se debe proteger. Así se recomienda al Consejo de Ministros promulgar una norma contravencional que además de establecer supuestos de violaciones solo estrictamente al ordenamiento territorial y urbanismo, se pronuncie por asegurar la protección al mandato resultante de cualquier resolución originada de un procedimiento gubernativo, con el objetivo de asegurar su ejecutividad.

Por otro lado, se recomienda al Instituto de Planificación Física modificar y complementar, esto último de acuerdo a los parámetros técnico legislativos imperantes, la Resolución 54 del 2014, con el fin de perfeccionar los procedimientos de reclamaciones de derechos y litigios en los que se tengan en cuenta además, lo que sirve también para la recomendación anterior, lo siguiente:

- a) La determinación de plazos y términos razonables, en dependencia de cada proceso en sí.
- b) La observancia de los principios tanto de los generales que informan al Derecho Administrativo como de los jurídicos-procesales.
- c) La correcta formulación de la remisión a leyes supletorias, incluyendo las normas de menor jerarquía, lo que se incluye en la correcta formulación de la interrelación entre las normas que pudieran intervenir.
- d) Formular de la manera más acertada y práctica posible la interrelación normativa entre las Direcciones de Planificación Física y otros órganos administrativos que tienen incidencia en las funciones actuales de la Planificación Física.
- e) Valorar la posibilidad de instaurar procedimientos especiales o de incluirlos de manera armónica y acertada en los ya preconcebidos. Téngase en cuenta lo planteado en cuanto a los procesos de indemnización y la ejecutividad de los actos administrativos.
- f) Enriquecer la cultura jurídica de los funcionarios de la Planificación Física cubana, a través de talleres de intercambio y orientación, sobre los temas tratados en el presente.

De cualquier manera, tal y como refiere Agustín Gordillo (2003), “hay que aprender a convivir con la incertidumbre creadora, con la angustia de buscar siempre una solución más justa o mejor, que será a su vez constantemente provisional”. De tal manera, nunca será suficiente, la vida, la práctica diaria, siempre se encuentra unos pasos delante, sin embargo, los aciertos y desaciertos, luces y sombras que se describieron, las urgencias

Información de contacto
convencionuclv@uclv.cu
www.uclv.edu.cu

**PLANTILLA OFICIAL PARA LA PRESENTACIÓN DE TRABAJOS
II CONVENCION CIENTÍFICA INTERNACIONAL
“II CCI UCLV 2019”**

**DEL 23 AL 30 DE JUNIO DEL 2019.
CAYOS DE VILLA CLARA. CUBA.**



que se conjugaron, requieren de la observación crítica de los administrados y de la Administración, solo así es posible un debido proceso en el ámbito administrativo, solo así es posible la justicia administrativa.

Referencias bibliográficas

Acosta Romero, Miguel (1984). Teoría General del Derecho Administrativo. México. Editorial Porrúa, S.A.

Folco, Carlos María (2006). Proceso Tributario. Naturaleza y Estructura. Buenos Aires, Argentina. Editores Rubinzal.

García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón (2008). Curso de Derecho Administrativo II. Madrid, España. Thomson Civitas

Gordillo, Agustín (1998). Tratado de Derecho Administrativo. Tomo 2: La Defensa del Usuario y del Administrado. Buenos Aires, Argentina. Editorial Fundación de Derecho Administrativo.

Grillo Longoria, Rafael (1985). Derecho Procesal Civil III. La Habana, Cuba. Editorial Pueblo y Educación.

Gómez Pérez, Ángela (2004). El Procedimiento Administrativo. En Temas de Derecho Administrativo, Tomo II (pp. 520-562). La Habana, Cuba. Editorial Félix Varela

Lezcano Calcines, José Ramón (2004). El Procedimiento Administrativo. En Temas de Derecho Administrativo, Tomo II (pp. 474-520). La Habana, Cuba. Editorial Félix Varela

Nava Negrete, Alfonso (1959). Derecho Procesal Administrativo. México. Editorial Porrúa, S.A.

Parada, Ramón (1997). Derecho Administrativo Parte General I. Madrid, España. Editorial Marcial Pons.

Normas APA 2017 – 6ta. Edición

Información de contacto
convencionuclv@uclv.cu
www.uclv.edu.cu