
BREVE HISTORIA
DE LA JUSTICIA
ADMINISTRATIVA
EN CUBA
HASTA 1958

ANDRY MATILLA CORREA

...



EDITORIAL
UNIJURIS

BREVE HISTORIA
DE LA JUSTICIA
ADMINISTRATIVA
EN CUBA
HASTA 1958

BREVE HISTORIA
DE LA JUSTICIA
ADMINISTRATIVA
EN CUBA
HASTA 1958

ANDRY MATILLA CORREA

...



EDITORIAL
UNIJURIS

Edición y corrección: Lic. Ivón Kennedy Suárez
Diseño de cubierta: Lic. Ilena Acuña Mendoza
Emplante digital: Yohanka Morejón Rivero

Sobre la presente edición:

© Andry Matilla Correa, 2021

© Unión Nacional de Juristas de Cuba, 2021

Breve historia de la justicia administrativa en Cuba hasta 1958

© Editorial UNIJURIS, 2021

ISBN 978-959-7219-7-12

Editorial UNIJURIS

Redacción y administración

Calle 21 no. 552, esq. a D, Apartado Postal 4161, Plaza, C.P. 10400,
La Habana, Cuba

Teléfonos

(+537)832-6209/932-9680/832-7562/832-6113/832-6514/832-6616

Fax: (+537)833-3382. Email: unjc@unjc.co.cu Web: www.unjc.co.cu

Nota: Este libro expresa exclusivamente la opinión de su autor.

A mis padres
A mis hijas
A mi esposa

“... Volved la vista hacia vuestros predecesores, pero pensad que cada nueva época tiene también nuevas necesidades [...]”.

Enrique José VARONA

Discurso en la sesión solemne de inauguración
del Primer Congreso Jurídico Nacional,
27 de diciembre de 1916.

Índice

PRESENTACIÓN / XI

INTRODUCCIÓN / 1

CAPÍTULO I: Los primeros pasos de la justicia administrativa en Cuba: antecedentes, establecimiento y evolución hasta 1902 / 7

1. Ideas iniciales / 7
2. De los antecedentes de la justicia administrativa en Cuba hasta 1855 / 15
3. La Real Cédula de 30 de enero de 1855 / 23
4. El panorama normativo sobre la justicia administrativa con posterioridad a la Real Cédula de 30 de enero de 1855 y hasta 1860 / 33
5. Los Reales Decretos de 4 de julio de 1861 / 37
6. El panorama normativo sobre la justicia administrativa con posterioridad a los Reales Decretos de 4 de julio de 1861 y hasta finales de la década de 1880 / 49
7. De los estudios sobre el contencioso-administrativo en Cuba hasta finales de la década de 1880 / 55
8. La consolidación de la justicia administrativa en Cuba: la Ley de lo contencioso-administrativo de 13 de septiembre de 1888 / 60
 - A) La Ley de lo contencioso-administrativo de 13 de septiembre de 1888 / 61
9. Los estudios sobre Derecho Procesal Administrativo en la última década del siglo XIX cubano / 78
10. La justicia administrativa durante la primera intervención norteamericana (enero de 1899- mayo de 1902): la configuración del modelo judicialista / 82

CAPÍTULO II: La justicia administrativa durante el periodo republicano prerrevolucionario (1902-1958) / 102

1. Ideas preliminares / 102

2. El régimen procesal administrativo durante el primer tiempo del periodo republicano prerrevolucionario (1902-1933) / 106
3. El estudio del Derecho Procesal Administrativo durante el primer tiempo del periodo republicano prerrevolucionario (1902-1933) / 113
4. El régimen procesal administrativo durante el segundo tiempo del periodo republicano prerrevolucionario (1933-1958) / 119
5. Los estudios sobre el proceso administrativo en el segundo tiempo del periodo republicano prerrevolucionario (1933-1958) / 135
6. Las críticas a la ordenación positiva del proceso administrativo (1902-1958) / 150
7. Las propuestas de reforma integral de la ordenación positiva del proceso administrativo / 175
 - A) El *Proyecto de Código Procesal Civil para la República de Cuba* de Guillermo DE MONTAGÚ / 178
 - B) El *Anteproyecto de Código Procesal Civil cubano*, presentado por José E. GORRÍN PADILLA (*Anteproyecto Gorrín*) / 184
 - C) El *Proyecto de Ley de Enjuiciamiento Administrativo* de Fernando ÁLVAREZ TABÍO / 190

Presentación

La idea de escribir una *historia de la justicia administrativa en Cuba* comenzamos a abrirla desde hace varios años –realmente más de quince–. Ese interés derivó de una necesidad propia de aprendizaje, de conocer los «camino históricos» del régimen procesal administrativo en nuestro país, para poder desempeñarnos con cierta suerte en la enseñanza del tema en la Facultad de Derecho de la Universidad de La Habana. Por esos años –primer lustro de este nuevo siglo– muy poco se enseñaba del Derecho Procesal Administrativo en nuestras aulas universitarias, pues, desde hacía mucho tiempo, ese ámbito jurídico había tenido la desdicha de que su estudio no suscitara la atención de los iusprocesalistas y que quedara bien relegado a la penumbra en las miras de los (pocos) iusadministrativistas.

La idea inicial fue siempre intentar asumir esa historia de la justicia administrativa en Cuba con el mayor alcance que nuestras fuerzas intelectuales nos permitieran, bajo la premisa de que el conocimiento –en la mayor medida posible– de la historia que les determina y envuelve constituye un requisito esencial para comprender al Derecho Administrativo y al Derecho Procesal Administrativo como realidades jurídicas y segmentos del conocimiento especializado.

En función de esa empresa comenzamos a reunir, poco a poco, materiales y notas, sabiendo de antemano algunas, y descubriendo luego en ese proceso muchas otras, de las carencias teóricas y prácticas que a lo largo de su historia han rodeado el régimen jurídico de nuestro contencioso-administrativo.

Pero lo que fue un interés de muy temprana juventud profesional, inicialmente asumido con empeño y ganas, con el paso del tiempo, y frente a la fuerza –y las circunstancias– de otros compromisos profesionales y personales que se fueron imponiendo con mayor intensidad, fue quedando en la práctica solo en eso: en un impulso intelectual, cuya materialización cierta solo radicaba en la reunión de un puñado de datos y notas, sobre lo que pendía la postergación constante de profundizar más allá de esos datos superficiales y de completar la tarea.

Al día de hoy, como nos suele suceder con la mayoría de los emprendimientos iniciados en estos años de trabajo dedicados al estudio del Derecho Administrativo y del Derecho Procesal Administrativo, llegamos al convencimiento de que finalmente ha de ser este un objetivo, el de escribir una historia de la justicia administrativa en Cuba, que no llevaremos a puerto en su realización tal como originalmente lo concebimos.

Sin embargo, con los datos y notas acumulados en todo este tiempo, nos dimos cuenta de que era posible ordenarlos, sistematizarlos y preparar este libro, que hemos dado en llamar *Breve historia de la justicia administrativa en Cuba hasta 1958*, con el objetivo de compartir con el lector interesado una suerte de pequeño recorrido por la historia de la organización y el funcionamiento del régimen procesal administrativo en nuestro país desde su surgimiento en el siglo XIX hasta la llegada de la Revolución cubana en 1959. La selección del periodo no lleva ninguna intención en particular de nuestra parte, sino que hemos enmarcado allí el alcance temporal del contenido de nuestra obra, porque es la etapa que, de modo más completo, pudimos cubrir en la recopilación de datos y materiales para nuestra investigación. Queda también pendiente, entonces, cubrir la historia de la justicia administrativa en Cuba luego del 1 de enero de 1959 y hasta la actualidad.

Por lo pronto, y tal como ya lo anuncia el título, advertimos al lector que no es esta una historia completa de la justicia administrativa en nuestro país, incluso para la etapa que expresamente se anuncia, sino que es algo mucho más simple, superficial y modesto en pretensiones, alcance y en acabado. Este libro es, esencialmente, un pequeño repaso de los hitos fundamentales sobre los que ha discurrido la organización y el funcionamiento de la justicia administrativa en Cuba desde la segunda mitad del siglo XIX y hasta 1958; no es una historia precisa y profunda de las particularidades, las características y los aspectos que ha comprendido el régimen procesal administrativo entre nosotros durante el periodo de referencia; antes bien, es, básicamente, una suerte de «historia externa», epidérmica o superficial, o —si se quiere— una «historia legal» de la organización y el funcionamiento del régimen procesal administrativo en Cuba hasta 1958.

Dicho eso, véase ahora que en las páginas que siguen tenemos interés en acercarnos, en clave histórico-jurídica, a una parte del estudio de las cuestiones relacionadas con el Derecho Procesal Administrativo que, ciertamente, dentro de la realidad de la ciencia del Derecho en Cuba, en las últimas dos centurias, ha presentado un estado de abandono evidente, más que preocupante, y que ha dejado ver sus consecuencias poco favorables en la práctica jurídica y en la realización de la justicia.

En ese sentido, sirvan como apoyo, pues no han perdido vigencia, las palabras de Fernando ÁLVAREZ TABÍO, quien al inicio mismo de su importante obra *El Proceso Contencioso-Administrativo* escribía hace más de medio siglo:

«Muy poco ha interesado hasta ahora a nuestros juristas lo contencioso-administrativo. El profundo desprecio que le demuestran ha motivado que la institución haya ido degenerando más y más, adquiriendo vicios de tal índole que en gran parte han suprimido su eficacia».

En el párrafo siguiente ÁLVAREZ TABÍO alegaba:

*«Nuestro llamado recurso contencioso-administrativo –viviendo en una zona neutral, donde no le alcanza la atención de los procesalistas ni de los investigadores del derecho administrativo– está muy lejos de ser aquella “garantía efectiva del ciudadano frente a los abusos del Gobierno”, de que nos hablan los maestros del derecho público».*¹

La realidad del Derecho Procesal Administrativo al día de hoy en Cuba comparte líneas esenciales con su situación histórica: un marco normativo cuya ordenación del proceso administrativo lo determina como instrumento con serias minusvalías para servir eficazmente a la justicia; se sigue enseñando poco de la disciplina procesal administrativa en nuestros programas de formación universitaria de los profesionales del Derecho, en lo que no ha venido a ayudar en nada el nuevo plan de estudios E, en vigencia desde hace poco; se requieren estudios, en cantidad y calidad, que coloquen en perspectiva científica, renovadora y crítica, el universo teórico-práctico que envuelve el subsistema procesal administrativo.

Sin embargo, el panorama cubano en torno al Derecho Procesal Administrativo también ha variado en algo en el decenio que concluye, si se contrasta con lo que a propósito de él aconteció luego de 1959 y hasta los primeros lustros de este siglo XXI. Y el elemento esencial ha sido que, de a poco, un grupo de jóvenes juristas, salidos de las últimas promociones de la carrera a lo largo del país, han puesto sus miradas agudas, críticas, cargadas de frescura, con valentía y solvencia intelectuales, en el estudio del Derecho Administrativo y del Derecho Procesal Administrativo. De ello dan especial testimonio trabajos y libros publicados en la última década (buena parte de ellos referidos en las notas de estas páginas); muy insuficientes aún en número y alcance, es cierto, pero que mueven a abrigar esperanzas de potenciar entre nosotros el interés y los estudios sobre el Derecho Procesal Administrativo.

El escaso interés por el estudio de la justicia administrativa, junto a otros elementos que puedan convocarse en ello, ha redundado –forzoso es decirlo– en que los juristas cubanos de hoy poco conocen de su pasado histórico en estos temas, como paso clave que les permita explicarse y comprender mejor por qué el Derecho Procesal Administrativo se presenta actualmente en Cuba en las condiciones que tiene, y cuáles son sus necesidades de perfeccionamiento más urgentes, en pos de su mejor planteamiento y funcionalidad.

Convencidos como estamos de que la perspectiva histórica es paso esencial en el entendimiento y articulación consecuente de cualquiera de las piezas que conforman el universo jurídico –dada la historicidad que acompaña al Derecho como fenómeno–, esa convicción se refuerza cuando nos adentramos en el

¹ ÁLVAREZ TABÍO, Fernando, *El Proceso Contencioso-Administrativo. (Doctrina, Legislación, Jurisprudencia)*, Librería Martí, La Habana, 1954, p. 7 (cursivas en el original).

espacio del Derecho Público, y constatamos lo mucho que nos falta por hacer a los cubanos por develar y comprender nuestro pasado histórico-jurídico. No es exagerado decir que los estudiosos nacionales del Derecho –y, en lo que aquí más nos interesa, del Derecho Público en especial– de las últimas décadas, no han hecho de los estudios históricos un lugar necesario, abonado y cultivado con esmero. Antes bien, en todo el panorama del Derecho patrio aparece esa como una parcela muy poco trabajada, a todas luces falta de exploración con utilidad y seriedad, y que cada vez va dejando mayores deudas con la memoria histórico-jurídica nacional.

Si miramos desde ese prisma a lo que ha acontecido en torno a la justicia administrativa, vemos que, ciertamente, su historia entre nosotros está por escribirse y por conocerse a ciencia cierta; no solo la más remota,² sino también la más actual. Muy poco conocemos los juristas cubanos de hoy del andar histórico del contencioso-administrativo en el país, en sus reales implicaciones; poco nos hemos preocupado también en indagar sobre ello. Así, aparece otra arista que ha de atenderse en lo tocante a la cuestión del trazado cierto de nuestra historia del Estado y del Derecho.

En definitiva, y según nos hemos propuesto, no creemos que este trabajo –de modestas dimensiones– haya de contener todas las respuestas necesarias al tema de la evolución histórica del contencioso-administrativo en Cuba; mas, en él se fijan los aspectos fundamentales que marcaron su marcha entre nosotros, como un paso que deje señalado el camino para empeños mayores y más profundos en esta dirección. Sin dudas, el manejo de la historia de la justicia administrativa en Cuba es presupuesto necesario para el conocimiento de su dimensión actual y de las exigencias de su proyección futura.

La justicia administrativa ha sido parte innegable de la organización del Estado cubano desde sus orígenes en los albores mismos del siglo xx, pero también ha tenido presencia entre nosotros antes de ese advenimiento; por lo que sus raíces históricas se hunden en una etapa anterior a la existencia del país como Estado. Asimismo, la justicia administrativa ha sido y es parte de los planteamientos y de la realización del Derecho en Cuba, en las diversas etapas por las que ha transitado el andar de nuestro Estado.

Junto a lo anterior, y por su devenir histórico, el contencioso-administrativo es una parcela necesaria de la garantía y de la consecución de la justicia en Cuba, que está llamada a fortalecerse y actualizarse –no sin una urgencia

² En una afirmación que se origina allende nuestras fronteras, una autora española refería en tiempo reciente: «Como tantas cuestiones relativas a la ordenación jurídico-institucional de las posesiones ultramarinas españolas en el siglo xix, la historia de la jurisdicción contencioso-administrativa en estos territorios está todavía por hacer [...]». ALONSO ROMERO, Paz, «Capítulo 10: Las particularidades ultramarinas», en AA.VV., *La jurisdicción contencioso-administrativa en España. Una historia de sus orígenes*, Cuadernos de Derecho Judicial, VII-2008, Escuela Judicial, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, p. 368.

cada vez más impostergable— para colocarse en la línea de coherencia con los postulados y exigencia de la propia justicia. Y ha de ser en el plano histórico donde podemos encontrar algunas claves insoslayables para comprender y sostener la fuerza de esa llamada.

De tal suerte, esta *Breve historia de la justicia administrativa en Cuba hasta 1958* pretende ser también un texto que tribute al debate sobre la justicia administrativa y sobre los estudios de Derecho Procesal Administrativo en el ámbito nacional.

Apuntes contenidos en este libro ya los habíamos adelantado en dos trabajos nuestros publicados hace unos años en el marco de dos obras colectivas: «La justicia administrativa en Cuba: inicios y evolución hasta la primera intervención norteamericana» (*El Derecho público en Cuba a comienzos del siglo XXI. Homenaje al Dr. Fernando Álvarez Tabío*, La Habana, 2011); y «La justicia administrativa en Cuba durante el periodo republicano prerrevolucionario (1902-1958)» [*Perspectiva actual del Derecho Procesal (Civil y Administrativo) en Cuba. Homenaje al profesor Dr. Rafael Grillo Longoria*, La Habana, 2016]. Sin embargo, este texto es algo más que la sumatoria de esos dos trabajos, como el lector mismo podrá constatar si los contrasta.

A pesar de todas las limitaciones que se le puedan señalar a este libro, creemos que puede serle útil a estudiantes, estudiosos del Derecho Público y a los juristas cubanos en general.

Una utilidad que debe contextualizarse, además, en un momento como el actual, donde la entrada en vigor de la Constitución de 2019 ha impulsando una ansiada reforma procesal, en la que la justicia administrativa no ha quedado al margen, cuya concreción se espera en un futuro próximo; esperándose también que con ella se ajuste nuestro orden normativo no solo a los postulados y a los mejores principios y valores contenidos en ese texto constitucional, sino a las rectas exigencias contemporáneas del proceso como instrumento para la justicia.

Andry MATILLA CORREA
La Habana, 29 de septiembre de 2020

Introducción

Mucho y bien se ha contado la historia de la justicia administrativa en no pocos países; especialmente en aquellos cuyos ordenamientos jurídicos han devenido de referencia o interés por los modelos o soluciones aplicadas.

Si se quiere, la historia moderna de la justicia administrativa comienza a construirse a finales del siglo XVIII, justo cuando ya daba pasos la nueva era abierta con la Revolución francesa; pero han de ser en los dos siglos posteriores, el XIX y el XX, donde esa historia tomará cuerpo y desarrollo definitivos, extendiéndose además por no pocos países, a partir de influencias externas o soluciones más propias.

Quizás, el ejemplo más destacable históricamente cuando de justicia administrativa se habla sea el de Francia, donde su modelo de *régimen administrativo* ha estado caracterizado, entre otros elementos sustanciales, por la presencia de un órgano jurisdiccional especializado (el Consejo de Estado), fuera del ámbito del sistema judicial, para juzgar los conflictos de naturaleza jurídico-administrativa. En este marco podemos evocar el origen de la justicia administrativa como sistema de control jurisdiccional de la Administración Pública, y como sistema de protección jurisdiccional de los derechos de los ciudadanos frente a esa entidad, en el Derecho francés, como resultado de los cambios políticos y sociales que operaron en la Francia del siglo XVIII y cuyo punto de viraje más visible es el triunfo revolucionario de 1789. De tal suerte, dicho sistema cobra vida a partir de las concepciones políticas del grupo clasista (la burguesía) que emergió triunfador de esa Revolución —con los principios de legalidad, igualdad y tripartición de poderes como estandarte—, arrastrando en su diseño originario a la francesa, no pocas de las desconfianzas políticas que todo nuevo grupo en el poder trae al proceso de elaboración e implementación de su proyecto sociopolítico desde esa posición de poder.

El hecho cierto en todo ello es que la existencia misma de la justicia administrativa no revela sino un hecho histórico y cultural, histórica y culturalmente condicionado (como todo el Derecho mismo y el universo objetivo que como fenómeno abarca). De ahí el espectro diverso que puede encontrarse, además de los puntos en común que se le pueden situar, cuando de encarar la justicia administrativa se trata, a la luz de los diversos ordenamientos jurídicos. No debe perderse de vista, además, que en la evolución del régimen procesal administrativo, y en el resultado en que aparece hoy ante nosotros en algunas latitudes, han influido los cambios ocurridos en los últimos doscientos años y

algo más en la propia Francia; así como las experiencias respecto a la justicia-bilidad de la Administración Pública que han aportado otros países, incluidos aquellos que no tienen diseñada propiamente una justicia administrativa según el modelo francés o el de órgano especializado dentro de la estructura de los tribunales.

La existencia y la vida moderna de la justicia administrativa debe encuadrarse en un espectro mayor: el de la existencia del Estado moderno, o de la moderna organización del poder público, bajo los auspicios del constitucionalismo. De ahí que aquella no pueda contarse ni apreciarse adecuadamente al margen de este último, de lo que significa y le determine.

Con razón, tiempo atrás, el alemán RADBRUCH concluía, sin miramientos, que «no se colocó la última piedra en el Estado de Derecho hasta que se implantó la Jurisdicción administrativa». ³ Resultado de circunstancias históricas propias de la modernidad político-jurídica, la justicia administrativa, tal como la entendemos y la vivimos hoy, ha ido levantándose y sustanciándose a la par de la evolución de la moderna formación estatal, y de las exigencias de vida en sociedad, donde el poder público esté determinado y limitado por el orden jurídico.

La justicia administrativa, el régimen procesal administrativo o contencioso-administrativo, no deja de ser un punto de obligada actualidad en no pocas de las cuestiones que involucra, porque actual es la dinámica relacional que deriva de la función administrativa y porque son muy actuales los problemas que pueden surgir entre la Administración Pública y los ciudadanos o administrados. Y ello no es más que un signo —uno más, aunque importante— de un impostergable e indetenible andar y trabajar por el logro del equilibrio entre los intereses de la sociedad y de los individuos; lo cual no es otra cosa que perseguir el equilibrio en la realización de las dos dimensiones del ser humano: la social y la individual, como condición para la buena marcha —en el sentido verdadero y objetivo de esa expresión— de la comunidad políticamente organizada y del ser humano como componente esencial de esa agrupación, búsqueda que a veces puede parecernos una aspiración remota en su resultado, pero que opera efectivamente en lo jurídico como causa de las mejores acciones que tienen como eje el bien de la comunidad y de sus miembros.

La presencia de una justicia que podemos catalogar como «administrativa» dentro de la organización del sistema de solución de conflictos plantea como trasfondo la existencia de un régimen jurídico que regula las relaciones jurídico-administrativas de un modo diferente en su contenido al que rige las relaciones entre los particulares; y de un orden procesal que difiere, asimismo, de aquel al que se someten los litigios de los individuos entre sí. Además, es aludir a un

³ RADBRUCH, G., *Introducción a la Ciencia del Derecho*, 1ª edición, traducción de Luis Recasens Siches, Revista de Derecho Privado, Madrid, 1930, p. 196.

sistema de control jurisdiccional que se concibió inicialmente con una visión esencialmente revisora de los actos emanados de la Administración Pública, pero que el empuje de la vida y la realidad ha ido inclinando hoy hacia la búsqueda y creación de un espacio de mayor garantía tanto para el interés público como para el ciudadano, frente al funcionamiento administrativo, ampliando el alcance objetivo y la funcionalidad de dicho control jurisdiccional, sobre la base de superar lo que resulta ya a la vista de los contemporáneos el viejo «dogma revisor de los actos administrativos», insuficiente en su engranaje así planteado para dar respuesta a la tutela judicial efectiva de los derechos de las personas y del propio interés general.

Actualmente, el control jurisdiccional del funcionamiento administrativo, diseñado a partir de un régimen procesal administrativo, aparece adoptando dos modelos fundamentales, que se han denominado: el de dualidad de jurisdicciones y el de unidad de jurisdicción.

En el primer modelo existe un órgano incardinado dentro del aparato ejecutivo –y no dentro de la organización estructural que típicamente conforma el llamado poder judicial–, al que se le atribuye el conocimiento de los procesos administrativos y que actúa, en consecuencia, en calidad de autoridad jurisdiccional (juez) de lo administrativo. En este diseño, la jurisdicción en las cuestiones de Derecho Administrativo cae fuera del sistema judicial, generando una coexistencia en paralelo de la jurisdicción ordinaria y la jurisdicción administrativa (situación esa que marca el hecho de que se le denomine a este modelo como de la dualidad jurisdiccional).

El ejemplo característico del sistema referido es Francia, con su Consejo de Estado, de vieja data, como el máximo órgano jurisdiccional administrativo o el máximo juez de lo administrativo; órgano ese que, con su labor, ha devenido el principal hacedor de los fundamentos del régimen de Derecho Administrativo que impera en ese país; régimen que ha servido, a su vez, de referente histórico e inspiración para que otros países de Europa y de América Latina –como el nuestro–, entre otros, construyan su esfera iusadministrativa.

El segundo modelo mencionado (de unidad de jurisdicción) difiere del anteriormente referido en que el conocimiento de las controversias en materia administrativa es entregado para su conocimiento a una estructura ubicada dentro de la estructura judicial –el ejemplo más común (aunque no único) es una sala independiente o especializada en esos asuntos, o una sala que conozca tanto de los asuntos civiles como de los administrativos, pero que deba resolver los litigios en uno y otro caso por las reglas propias que rigen esos dos tipos de procesos (el civil y el administrativo)–. En ese caso, la jurisdicción administrativa no estaría fuera del sistema ordinario de tribunales, sino que lo administrativo sería una materia más sobre la que tales estructuras judiciales tendrían competencia para conocer, como parte del contenido de la

función judicial que desempeñan. Por esa razón se le conoce también como modelo judicialista.

En definitiva, escribir hoy sobre el proceso contencioso-administrativo —o con mayor propiedad, sobre el Derecho Procesal Administrativo— es adentrarnos de lleno en el campo de la protección de los intereses generales que se expresan en el funcionamiento administrativo y de los derechos de las personas frente a la operatividad del aparato administrativo; es movernos por una porción del Derecho, cuyo punto final es hacer valer la justicia no solo con un reflejo individual, sino también comunitario; es sumergirnos en un mundo donde el principio de tutela judicial efectiva se erige en aspiración y en condición necesaria para llevar a la práctica una verdadera justiciabilidad de la Administración Pública, de su actuar dentro del perímetro de la función administrativa.

Las reflexiones anteriores pueden ser traídas al contexto particular de nuestro país, pues, en definitiva, la existencia aquí de la justicia administrativa hunde sus raíces más próximas en el siglo XIX, manteniéndose por la centuria posterior y lo que va de esta. De ahí que sea una pieza estructural dentro de aparato público que recibimos hoy que, por su existencia y tradición entre nosotros, ha pasado a ser parte importante de nuestra realidad y de nuestra cultura política y jurídica.

El análisis de la historia de la justicia administrativa en Cuba es un campo fértil para el conocimiento y el aprendizaje provechoso: por la oportunidad de mirarnos a nosotros mismos en ese ámbito del Derecho; por lo que trae de tradición esa justicia; por lo que sirve para apreciar las vicisitudes, en lo nacional, del régimen procesal administrativo; por lo que nos deja ver de lo que no hemos podido, querido o sabido transformar oportunamente; por las lecciones que deja —en lo que le corresponde— para avanzar en la articulación de un efectivo sistema de justicia; en fin, por no pocas cosas útiles para asumir los retos jurídicos que actualmente se nos presentan en ese orden.

Sabido es que nuestros juristas, sumergidos de lleno en el intenso flujo de la cotidianidad de la actividad jurídica, no son dados, en general, a los temas históricos dentro del Derecho, tampoco es que haya un absoluto desdén entre ellos por estos; pero el interés y el sentido de la utilidad para el desempeño profesional en Cuba no ha dispensado a los estudios histórico-jurídicos el valor que, de por sí, reclaman y deben tener. En este orden de ideas, no está de más recordar que el conocimiento de la Historia del Derecho y la de las instituciones jurídicas es también herramienta útil, como cualquier otra, para el ejercicio profesional del Derecho.

Cuba atesora un rico patrimonio jurídico derivado de su intensa experiencia de vida como nación. Dentro de ese patrimonio tiene un espacio propio la justicia administrativa, con todo y sus rezagos teórico-prácticos y que el caudal de ideas y debates a su alrededor no se muestre con el alcance que

al respecto han tenido otros segmentos de la vida jurídica nacional. De ese espacio dan fe no solo las disposiciones normativas (buenas o malas) que a ella se han referido, sino la actividad de los tribunales cubanos en más de un siglo y los trabajos que han recogido las diversas aristas del pensamiento jurídico al respecto (aun con sus escasos exponentes).

También a dar fe de ello se dirigen las páginas que siguen.

CAPÍTULO I:

Los primeros pasos de la justicia administrativa en Cuba: antecedentes, establecimiento y evolución hasta 1902

1. Ideas iniciales

El siglo XIX es una etapa importante dentro de la historia de España, pues más allá de todo lo que para ella aconteció, se van sentando las bases de su Estado constitucional. Ese será un siglo convulso e intenso para ese país, donde se firma su declive definitivo como imperio, con la pérdida primero de la mayor parte de sus posesiones americanas, en la primera parte de esa centuria; y luego, hacia el final del periodo decimonónico, ve salir de sus manos a las últimas colonias en América y Asia (Cuba, Puerto Rico y Filipinas, principalmente), que conservaba como los restos de su pasado como gran potencia mundial.

Con el asentamiento del Estado constitucional en España, y como consecuencia de ello, se van erigiendo también los fundamentos del moderno régimen jurídico-administrativo español; donde no debe soslayarse la fuerte influencia reconocida del régimen jurídico-administrativo francés, tal como se va articulando a raíz de las transformaciones que trajo consigo la Revolución francesa de fines del siglo XVIII.

Con esas mínimas ideas de base, sumadas al hecho de que Cuba había entrado en la órbita del dominio castellano, una vez concluida la conquista y colonización del territorio caribeño en los primeros lustros del siglo XVI, y se mantuvo bajo ese dominio español hasta casi agotado por completo el siglo XIX, no será difícil asumir que nuestro país comenzó a asomarse al régimen jurídico-administrativo moderno de la mano del régimen español. En definitiva, hasta finales del siglo XIX (1898), el archipiélago cubano constituyó una colonia de España, con *status* de provincia o territorio de Ultramar. En cuanto tal, «la siempre fiel Isla de Cuba» estaba integrada dentro del territorio del reino español, bajo soberanía española, y respondía al diseño político-jurídico trazado desde Madrid. Toda esa dependencia colonial determinó las características de la organización y del funcionamiento de la Administración Pública cubana en el periodo decimonónico.

Este es un dato importante a tomar en cuenta cuando se trata de trazar la línea evolutiva de alguna cuestión del Derecho Público patrio, especialmente en lo que atañe a nuestro Derecho Administrativo y al Derecho Procesal Administrativo, pues sus bases históricas iniciales, para nosotros, se encuentran en el régimen jurídico-administrativo español de aquel periodo –con sus influencias externas (especialmente francesa) y su desarrollo propio–, determinando nuestra adscripción a un modelo de régimen jurídico-administrativo⁴ que, en sus líneas más generales, nos ha llegado hasta hoy, salvando la consecuente evolución que el mismo ha tenido a lo largo del siglo xx y lo que va del xxi.

Sin embargo, el derrotero impuesto a Cuba por España no compartía las realidades esenciales que vivía la metrópoli. Lo que marcaba claras diferencias en el orden político-jurídico que se vivía a uno y otro lado del Atlántico bajo el pabellón español, en tanto la proyección política y jurídica sobre nuestro país por parte del gobierno de «la Península» fue siempre la de tratar de mantener su dominio sobre Cuba; lo cual estuvo intentando hasta los últimos momentos de esa dominación. La organización y el funcionamiento del aparato político-administrativo en «la Isla» estuvieron siempre perfilados, en su diseño general, a garantizar la dominación colonial. Por lo tanto, toda medida política y jurídica de España hacia Cuba, a lo largo de su tiempo dominador sobre este territorio caribeño, no fue más que una movida para mantenerle sujeto en la órbita de su poder.

En lo político y jurídico, el siglo xix cubano se fue abonando con importantes episodios que marcaron su realidad, por ejemplo: la pervivencia de buena parte de la legislación proveniente del Antiguo Régimen hasta avanzado el siglo;⁵ la poca repercusión de la Constitución gaditana de 1812 durante los tres momentos en que operó;⁶ el otorgamiento al Capitán General de

⁴ Ver lo que expusimos en MATILLA CORREA, Andry, *Los primeros pasos de la ciencia del Derecho Administrativo en Cuba. José María Morilla y el Breve tratado de Derecho Administrativo... (1847)*, Universidad Carlos III de Madrid, Madrid, 2011, en todo (hay versión electrónica disponible en e-Archivo <http://hdl.handle.net/10016/12033>).

⁵ En nuestro país pueden verse, LÓPEZ, Antonio Prudencio, *Reseña histórica del Derecho de Ultramar*, Imprenta «La Antilla», Habana, 1864; HERNÁNDEZ MAS, Orestes, *Historia del Estado y el Derecho en Cuba*, Facultad de Derecho, Universidad de La Habana, Impreso en la Imprenta Universitaria «André Voisin», La Habana, s/a; FRANCO, José Luciano, *Apuntes para una Historia de la legislación y administración colonial en Cuba 1511-1800*, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 1985; CARRERAS, Julio A., *Historia del Estado y el Derecho en Cuba*, 3ª reimpresión, Pueblo y Educación, Ciudad de La Habana, 1990; y FERNÁNDEZ BULTÉ, Julio, *Historia del Estado y Derecho en Cuba*, Félix Varela, Ciudad de La Habana, 2005.

⁶ Ampliar este tópico en GUIERAS, Pedro José, *Historia de la Isla de Cuba*, tomo III, 2ª edición con correcciones inéditas del autor y una «Introducción» por Fernando ORTIZ, Cultural, S.A., La Habana, 1928, p. 33 y ss.; VALDÉS DOMÍNGUEZ, Eusebio, *Los antiguos diputados de Cuba y apuntes para la historia constitucional de esta Isla*, Imprenta «El Telégrafo», Habana, 1879, p. 3 y ss.; CARRERA JÚSTIZ, Francisco, *Introducción a la historia de las instituciones locales en*

la Isla de lo que se ha conocido como «facultades omnímodas», por la Real Orden de 25 de mayo de 1825, donde se apuntalaba de un modo desmedido la centralización y concentración de poderes en manos de esa autoridad, estas facultades fueron ratificadas en tiempos posteriores; la determinación en la Constitución de la monarquía española de 10 de junio de 1837, por el artículo 2, de sus «Artículos adicionales», de que las provincias de Ultramar serían gobernadas por leyes especiales,⁷ con la que se fijaba la exclusión de Cuba del orden jurídico ordinario que tenía lugar en España y la determinación de que a ella se le aplicara un orden normativo especial,⁸ algo que fue también

Cuba, tomo segundo, Lib. É Imp. «La Moderna Poesía», Habana, 1905, p. 185 y ss.; INFIESTA Y BAGÉS, Ramón, *Historia Constitucional de Cuba*, 2ª edición, Cultural, S.A., La Habana, 1951, p. 26 y ss.; HERNÁNDEZ CORUJO, Enrique, *Historia Constitucional de Cuba*, tomo I, Compañía Editora de Libros y Folletos, La Habana, 1960, p. 47 y ss.; HERNÁNDEZ MAS, Orestes, *Historia del Estado...*, ob. cit., pp. 98 y 99; CARRERAS, Julio A., *Historia del Estado y...*, ob. cit., p. 142 y ss.; PORTUONDO ZÚÑIGA, Olga, *Cuba. Constitución y liberalismo (1808-1841)*, tomo I y tomo II, Oriente, Santiago de Cuba, 2008, en todo; SUÁREZ SUÁREZ, Reinaldo, «Repercusiones de la Constitución de Cádiz en Cuba (1812-1814)», en Carlos Manuel Villabella Armengol (compilador), *Hitos constitucionales del siglo XIX cubano*, Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla A.C., Ediciones Universidad de Camagüey, Editorial Ácana, Camagüey, 2011, p. 25 y ss.; y en los trabajos contenidos en MATILLA CORREA, Andry y Marcos Francisco MASSÓ GARROTE (coordinadores), *De Cádiz (1812) a La Habana (2012). Escritos con motivo del bicentenario de la Constitución española de 1812*, Ediciones ONBC, Universidad de Castilla-La Mancha, Universidad de La Habana, Unión Nacional de Juristas de Cuba, La Habana, 2011.

⁷ Sobre este tema, en el caso cubano, de fecha más cercana en el tiempo puede verse FRANCO, Antonio-Filiu, *Cuba en los orígenes del constitucionalismo español: la alternativa descentralizadora (1808-1837)*, Fundación Manuel Gimenez Abad de Estudios Parlamentarios y Autonómicos, Zaragoza, 2011, p. 305 y ss.

⁸ Sobre esto hemos dicho con anterioridad: «Con esta decisión, las colonias españolas comprendidas en la letra de esa Real Orden –Cuba en lo que nos interesa– se excluían del alcance del régimen jurídico-constitucional que regía en territorio peninsular; marcándose así una deferencia de tratamiento jurídico-político entre la Metrópoli y sus posesiones o provincias ultramarinas, donde estas últimas no disfrutarán del orden constitucional planteado para operar en la España europea. Pero, no solo es en el orden constitucional, sino también en el plano jurídico en general donde ha de haber una segregación para los territorios coloniales españoles. No solo hay allí una intención de distinguir, sino una actuación concreta en función de hacer efectiva esa distinción político-jurídica que va a indicar, a pesar de estar bajo un mismo pabellón, que para el gobierno metropolitano sus provincias ultramarinas eran, cuanto menos, “otra España” y así lo habían dejado claro desde el prisma jurídico»; además se agregaba: «Por otro lado, no debemos perder de vista tampoco el momento en que se produce toda esta situación. España, empeñada en transitar gradualmente hacia un nuevo orden de cosas y dejar atrás ya los tiempos del absolutismo monárquico, estaba encaminándose por el sendero de la modernidad liberal burguesa y la construcción del Estado Moderno con todas las implicaciones que eso ha de aparejar. Sin embargo, al negarle en esa época a las provincias de Ultramar –a Cuba, en nuestro caso– la posibilidad de compartir sus destinos político-jurídicos al ritmo ordinario que como Metrópoli vivía, y arrastrarlas consigo en esas transformaciones políticas y jurídicas, las condenaba a mantener su confinamiento dentro de los barrotes erigidos por el viejo orden político-jurídico que se proyectaba cada vez más como anacrónico; y además apuntalaba aquí la negación, en pos de mantener su dominio

ratificado posteriormente, en otros momentos constitucionales españoles. Asimismo vendrían el crecimiento de las contradicciones entre la colonia y la metrópoli, el aumento del movimiento reformista, el despertar independentista de los cubanos, las guerras en pos de esa independencia a partir de 1868, el recrudescimiento del clima de excepcionalidad política, la búsqueda de medidas por parte de España para evitar lo que a la larga habría de ser la inevitable pérdida de Cuba.

Las afirmaciones anteriores permiten entender, sin mayores traumatismos, que Cuba no pudiera sumarse de por sí al curso de la modernidad como lo estaba viviendo ya, para entonces, gran parte de América y Europa mientras avanzaba el siglo XIX. De hecho, pocos de los postulados que fundamentaron la construcción del Estado constitucional se avizoraron en la Cuba colonial decimonónica; y cuando se aplicaba en el territorio caribeño alguna medida que tendía a favorecer alguno de los derechos o libertades del ciudadano o súbdito, normalmente llegaba siempre un paso (o más de uno) atrás de la metrópoli, marcada por la realidad sociopolítica que aquí se manifestaba y sin las garantías de su consecuente realización. Mientras en la Península Ibérica se asistía a la muerte del Antiguo Régimen, y aquella se adentraba, por la transformación del Estado, a su ritmo de asimilación de las claves modernas del liberalismo burgués y del constitucionalismo; no eran esos sus designios para las posesiones ultramarinas – la cubana, en lo que nos interesa –, pues, en definitiva y más allá de alguna intentona que no fructificó, España dejaba al margen de esas transformaciones a Cuba; evitando, durante el mayor tiempo que pudo mientras dominó «la Isla», abrir las puertas a esas mutaciones que se estaban viviendo en gran parte del suelo europeo y del americano.

Durante el periodo decimonónico se dibujaba una dinámica existencial para Cuba, que se posicionaba dentro del espacio general propio del dominio español y quedaba envuelta en este, en tanto parte territorial de él en ese tiempo al que nos referimos. Pero también quedaba, además, como una pieza impregnada de ciertas particularidades en virtud de esas relaciones de dominación y sometimiento colonial que se le establecieron. La realidad que mostraba Cuba durante toda su etapa bajo pabellón de España –en el más amplio, pero igualmente en el más singular, de los sentidos– y la naturaleza de los nexos entre una y otra, hacen ver que ella es una parte del Reino en general, y que quedaba afectada como tal en tanto era elemento integrante de esa generalidad; pero, por otro lado, tenía también sus particularidades y en cuanto tal se desmarcaba de esa generalidad.

En definitiva, no puede decirse que el siglo XIX en Cuba comprendió un clima propicio para el desarrollo de un Derecho Público al ritmo de la modernidad

colonial, de introducir a esas posesiones en aquella modernidad». MATILLA CORREA, Andry, *Los primeros pasos...*, ob. cit., p. 57.

político-jurídica. De hecho, la existencia de ese estado de cosas durante el siglo XIX cubano, fue lo que llevó a que una de nuestras grandes figuras de la ciencia del Derecho Administrativo, Julián Modesto RUIZ Y GÓMEZ, acogiera en una de sus lecciones de clase:

«En relación con Cuba, antes de su independencia estaba sometida al poder español, y no existía, no podía existir el Derecho Administrativo, no solo por su situación colonial, sino porque, ni aún en la metrópoli, podía afirmarse la existencia de un Derecho Administrativo en el verdadero sentido en que nosotros lo conocemos, como un estado de derecho que garantice al individuo».⁹

En otras explicaciones, este mismo maestro había expuesto:

«... Durante el régimen colonial, que respondía a un sistema monárquico y centralizado, el campo de lo discrecional fue muy amplio y en consecuencia muy reducida la sujeción de la Administración a normas jurídicas administrativas [...]».¹⁰

Más allá de esas afirmaciones de RUIZ Y GÓMEZ —que a nuestros ojos se nos revelan como algo absolutas y que deben precisarse y matizarse—, a la vista del panorama que para Cuba se extiende a todo lo largo del siglo XIX, es posible comprender que el origen del Derecho Administrativo y del Derecho Procesal Administrativo en nuestro país pueda estar ligado, y de hecho lo está, a la evolución de esos subsistemas jurídicos en España. De ahí que las raíces originarias del sistema jurídico-administrativo y de la justicia administrativa que se desarrollan en Cuba, en lo objetivo y en lo subjetivo, hay que ir a buscarlas en el nacimiento y andar del régimen jurídico-administrativo y de la justicia administrativa españoles del siglo XIX y su proyección hacia esta posesión caribeña. En aquel sistema, con su amalgama de influencia francesa y realidad propia, es donde ubicamos, pues, la base histórica primigenia del Derecho Administrativo y del Derecho Procesal Administrativo en Cuba. Considerando además que, como territorio ultramarino, esta geografía insular recibía un tratamiento normativo y funcional especial en las cuestiones administrativas por parte de España, y su ritmo de marcha al respecto no iba al compás del que se imponía en suelo ibérico.

Así las cosas, la historia del Derecho Administrativo y de la justicia administrativa en Cuba durante el siglo XIX han de contarse considerando la historia del Derecho Administrativo y de la justicia administrativa de España, pero sin

⁹ RUIZ Y GÓMEZ, Julián Modesto, *Derecho Administrativo. Primer curso*, Conferencias mimeografiadas, Departamento de Publicaciones, Facultad de Derecho, Universidad de La Habana, La Habana, s/a, p. 65.

¹⁰ RUIZ Y GÓMEZ, Julián Modesto, *Derecho Administrativo. Primer curso*, Copias de clases, Departamento de Publicaciones, Facultades de Derecho y Ciencias Sociales y Derecho Público, Universidad de La Habana, La Habana, Curso 1950-1951, p. 12.

perder de vista la perspectiva, por las particularidades impuestas al territorio caribeño, de que no es la misma historia en ambas geografías. Antes bien, el caso cubano se presenta con una identidad propia, con sustancia distintiva, en relación con el supuesto ibérico,¹¹ aun cuando aspectos de esa historia puedan resultar comunes para uno y otro, que no lleva a que la historia del Derecho Administrativo y de la justicia administrativa del primero se confunda con la del segundo; incluso, cuando no sea desacertado decir que la historia del Derecho Administrativo y de la justicia administrativa en Cuba durante el periodo decimonónico, hasta 1898, entra en la órbita de la historia del Derecho Administrativo y de la justicia administrativa de España.

En cuanto a los orígenes del contencioso-administrativo para el caso cubano, debe reconocerse que dichos orígenes no han sido fijados con total claridad por los autores nacionales que se han ocupado de su estudio a lo largo de este tiempo.

De hecho, la mayoría de las referencias en torno a la normativa anterior a la vigencia de la Ley española de 13 de septiembre de 1888 (*Ley Santamaría de Paredes*), cuando se han hecho – tanto en la bibliografía especializada prerrevolucionaria cubana,¹² como en la que ha tenido lugar luego de 1959 hasta hoy–,¹³ han sido muy someras; y no necesariamente con el interés de

¹¹ Ya ha apuntado Paz ALONSO ROMERO, en lo atinente a la historia de la jurisdicción contencioso-administrativo en los territorios ultramarinos españoles, que se «trató de una historia peculiar, distinta a la de la metrópoli». ALONSO ROMERO, Paz, «Capítulo 10: Las particularidades...», ob. cit., p. 346.

¹² Véase, fundamentalmente, SEGURA Y CABRERA, Andrés, «Ensayo de un programa para el estudio de lo contencioso-administrativo», *Revista del Foro*, tomo II, 2ª época, Establecimiento tipográfico «La Lucha», Habana, 1894, pp. 316 y 317; DOLZ ARANGO, Ricardo, *Programa de Derecho Procesal Civil, Penal, Canónico y Administrativo. Teoría y práctica de redacción de instrumentos públicos*, Imprenta y Papelería «La Universal» de Ruiz y Hermanos, Habana, 1896, p. 254 y ss.; BETANCOURT, Ángel C., *Nueva edición del procedimiento contencioso-administrativo vigente en la República de Cuba*, Imprenta y Papelería de Rambla, Bouza y C^á, Habana, 1916, p. 3 y ss.; SÁNCHEZ ROCA, Mariano, *Leyes administrativas de la República de Cuba y su jurisprudencia*, vol. II, Materia duodécima, *Procedimiento contencioso-administrativo*, Lex, La Habana, 1942, pp. 4 y 5; RAMÍREZ OLIVELLA, Gustavo, *Legislación contencioso-administrativa con toda la jurisprudencia establecida por el Tribunal Supremo de Cuba desde su creación hasta la fecha*, 2ª edición, notablemente aumentada, Jesús Montero, Editor, La Habana, 1943, p. 7 y ss.; RAMÍREZ OLIVELLA, Gustavo, *Las excepciones dilatorias en lo contencioso-administrativo*, Jesús Montero, Editor, La Habana, 1947, p. 10 y ss.; DE MONTAGÚ, Guillermo, *Origen y formación del proceso civil moderno. Proyecto de Código Procesal Civil*, Cultural, S.A., La Habana, 1951, p. 48 y ss.; ÁLVAREZ TABÍO, Fernando, *El Proceso...*, ob. cit., p. 16 y ss.; LAZCANO Y MAZÓN, Andrés María, *Comentarios a la Ley Orgánica del Poder Judicial*, tomo I – *Artículos 1 al 42*, Librería Selecta, La Habana, 1955, p. 614 y ss.; ÁLVAREZ TABÍO, Fernando, *Procedimiento contencioso-administrativo. Ley y reglamento vigentes y Proyecto de Ley de Enjuiciamiento Administrativo*, Librería Martí, La Habana, 1958, p. 33 y ss.

¹³ Véase, fundamentalmente, GRILLO LONGORIA, Rafael, Guillermo DE VERA SÁNCHEZ y Carlos R. GRILLO GONZÁLEZ, *Derecho Procesal Civil III. (Medios de impugnación y Procesos especiales)*, reimpresión, Impresión en los Talleres Gráficos de Publicaciones y Materiales Educativos

precisar y reconstruir los antecedentes del contencioso-administrativo en Cuba, a partir de un enfoque que permita apreciar la línea evolutiva que ha presentado la ordenación jurídica del proceso administrativo entre nosotros, antes del «reinado» de esa ley española de 1888.¹⁴

Por otro lado, los análisis han quedado fundamentalmente elaborados durante las seis primeras décadas del siglo xx, ante la casi inexistencia de estudios sobre los temas propios del proceso administrativo, que se puede

del Instituto Politécnico Nacional, México D. F., 1997, p. 74; LEZCANO CALCINES, José Ramón, «El procedimiento administrativo», en AA.VV., *Estudios de Derecho Administrativo cubano*, Félix Varela, Ciudad de La Habana, 2002, p. 280 y ss.; «El procedimiento administrativo», en AA.VV., *Temas de Derecho Administrativo*, tomo II, Félix Varela, La Habana, 2004, pp. 501 y 502; PÉREZ URQUIZA, Yalenni, «La solución de los conflictos tributarios en el siglo xix. Breves apuntes para su historia», en Andry Matilla Correa (coordinador), *Panorama de la Ciencia del Derecho en Cuba. Estudios en homenaje al profesor Dr.C. Julio Fernández Bulté*, Facultad de Derecho, Universidad de La Habana, Leonard Muntaner, Editor, Palma de Mallorca, 2009, p. 129 y ss.; ARREDONDO SUÁREZ, Isabel Inés, «El acceso a la justicia Contencioso Administrativa en Cuba», en Evelyn Marrero Ortiz (coordinadora), *A un año de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa*, Tribunal Supremo de Justicia, Fundación Gaceta Forense, Caracas, 2012, p. 109 y ss.; ARIAS GAYOSO, Grethel, Jolene PEREIRA BASANTA y Benjamín MARCHECO ACUÑA, «La justicia administrativa y los derechos humanos en Cuba. Apuntes para un estudio», en Filiberto Otero Salas, Juan Ángel Salinas Garza y Luis Gerardo Rodríguez Lozano (coordinadores), *Derecho y justicia administrativa*, Lazcano Garza Editores, Monterrey, 2015, pp. 25 y 26; PÉREZ URQUIZA, Yalenni, «La revisión judicial de los actos de la Administración tributaria en Cuba», *Justicia Juris*, vol. 12, no. 2, julio-diciembre de 2016, p. 77 y ss., disponible en <http://dx.doi.org/10.15665/rj.v12i2.1012>; RIGÑACK FONSECA, Neuris, «El control de la potestad discrecional», *Justicia y Derecho*, no. 26, Año 14, junio de 2016, Tribunal Supremo Popular, La Habana, p. 222 y ss.; PÉREZ URQUIZA, Yalenni, *La revisión judicial de los actos de la Administración tributaria en Cuba*, Ediciones ONBC, Organización Nacional de Bufetes Colectivos, La Habana, 2017, p. 23 y ss.; MARCHECO ACUÑA, Benjamín, *Fundamentos de la justicia administrativa*, UNIJURIS, La Habana, 2017, p. 55 y ss.

¹⁴ De los trabajos fechados en los últimos tiempos, es necesario exceptuar, por su centrarse en la perspectiva histórica en relación con el contencioso-administrativo cubano, MATILLA CORREA, Andry, «La justicia administrativa en Cuba: inicios y evolución hasta la primera intervención norteamericana», en Ana María ÁLVAREZ-TABÍO ALBO y Andry MATILLA CORREA (coordinadores), *El Derecho público en Cuba a comienzos del siglo xxi. Homenaje al Dr. Fernando Álvarez Tabío*, Editorial UH, La Habana, 2011, pp. 381 a 416; PEREIRA BASANTA, Jolene, «Sobre el recurso de plena jurisdicción y otros presupuestos de acceso a la justicia administrativa en Cuba. Apuntes de una trayectoria histórica», en Andry MATILLA CORREA, Osvaldo Manuel ÁLVAREZ TORRES e Isnel MARTÍNEZ MONTENEGRO (coordinadores), *Temas de Historia del Derecho y Derecho Agrario. Homenaje al profesor Orestes Hernández Más*, UNIJURIS, La Habana, 2013, p. 349 y ss. (este artículo fue originalmente publicado en *Boletín del Ministerio de Justicia*, Año LXV, no. 2147, octubre 2012, Ministerio de Justicia, Madrid, disponible en www.mjusticia.es/bmj; por su publicación en el mencionado libro homenaje es que lo citaremos); MATILLA CORREA, Andry, «La justicia administrativa en Cuba durante el periodo republicano prerrevolucionario (1902-1958)», en Andry MATILLA CORREA, Juan MENDOZA DÍAZ y Ariel MANTECÓN RAMOS (coordinadores), *Perspectiva actual del Derecho Procesal (Civil y Administrativo) en Cuba. Homenaje al profesor Dr. Rafael Grillo Longoria*, Ediciones ONBC, Organización Nacional de Bufetes Colectivos, La Habana, 2016, pp. 293 a 343.

constatar desde que se abre la etapa revolucionaria en enero de 1959 y hasta la primera década de este siglo XXI. No obstante, justo es decir que desde hace algunos años, con fuerza, interés y solvencia, nuevas voces en los estudios del Derecho Administrativo, el Derecho Procesal Administrativo, y el Derecho Público en general, en nuestro país, han estado dando a la luz interesantes análisis en torno a la justicia administrativa en el contexto patrio, que permiten hablar ya de que va cambiando el contexto científico al respecto, en relación con lo que en él aconteció en nuestro país luego de 1959 y hasta inicios de este siglo XXI.¹⁵

La indagación por el momento en que se inaugura para Cuba, en específico, la jurisdicción administrativa o contencioso-administrativa, es algo que la literatura patria de fines del siglo XIX, y la que tendrá lugar durante todo el siglo XX, ha soslayado casi por completo. Con alusiones a lo que aconteció en el territorio ibérico se echan en falta pronunciamientos decisivos sobre lo que al respecto acontecía en suelo cubano. De ahí que sea esa una cuestión que amerite un estudio propio, que nos permita ganar en mayor conciencia sobre la situación del origen del contencioso-administrativo para los cubanos.

Ideas como estas que planteamos han sido acompañadas por quienes en esta última etapa se han acercado a esta cuestión.¹⁶

Así, por ejemplo, en su interesante estudio, PEREIRA BASANTA observaba:

«... acuñar el surgimiento de la jurisdicción contencioso-administrativa en Cuba no constituye una afirmación que pueda hacerse con la ligereza propia de los sucesos históricos aceptados con unanimidad por la doctrina y por ende, sólidos y consolidados en la Historia. El inicio de la institución es un tópico que ha pasado casi desapercibido para los autores que le han dedicado páginas a la justicia administrativa en Cuba, al parecer más preocupados por entrar de lleno en la descripción y análisis de la legislación vigente que en acometer una descripción histórica de los orígenes de la institución. Arribar a la fecha en que surgió el contencioso-administrativo en Cuba no se vislumbra como una empresa de fácil acometimiento, pues a la disminuida atención de la doctrina al respecto, se añade el hecho de que las contadas referencias al “momento fundacional del contencioso-administrativo en Cuba” no ofrezcan coincidencias».¹⁷

¹⁵ Algunos de esos estudios han sido o serán referidos en este texto, otros quedan fuera del alcance temático que aquí nos convoca y su enumeración poco aportaría ahora, excepto para demostrar que no hablamos a la ligera.

¹⁶ Así, por ejemplo, PEREIRA BASANTA, Jolene, «Sobre el recurso de plena jurisdicción...», ob. cit., p. 357; MARCHECO ACUÑA, Benjamín, *Fundamentos...*, ob. cit., p. 55; PÉREZ URQUIZA, Yalenni, *La revisión judicial...*, ob. cit., p. 40.

¹⁷ PEREIRA BASANTA, Jolene, «Sobre el recurso de plena jurisdicción...», ob. cit., p. 357. También, ver como se expresaba MARCHECO ACUÑA, Benjamín, *Fundamentos...*, ob. cit., p. 55.

2. De los antecedentes de la justicia administrativa en Cuba hasta 1855

En los estudios publicados en Cuba durante el siglo XIX, la visión imperante, en lo general, en cuanto a la administración de justicia y a la justiciabilidad de la actuación de las autoridades administrativas, era que hasta la década de 1850, prácticamente, la situación aquí era la misma que existía desde las anteriores centurias bajo la regulación de las viejas Leyes de Indias.¹⁸

De acuerdo con lo que sostenía Antonio Prudencio LÓPEZ, hasta el inicio del tercer cuarto del periodo decimonónico, regía lo

«... establecido por las leyes insertas en la Recopilación de Indias, según el cual de la providencia dictada gubernativamente por los Gobernadores Capitanes Generales procedía apelación para ante la Real Audiencia en que debían hallarse “presentes a la vista y determinación todos los oidores en acuerdo de justicia”».¹⁹

Con esa última referencia, ese autor remitía a la Ley 22, Título 12, Libro 5, de aquella recopilación indiana.²⁰

¹⁸ Una panorámica al respecto, muy ilustrativa, está contenida en LÓPEZ, Antonio Prudencio, *Reseña histórica...*, ob. cit., p. 14 y ss. También, un muy buen compendio, en un trabajo que apareció sin fijar su autor, bajo la extensa denominación de «Para que tenga lugar la vía contencioso-administrativa según el artículo 120 de la Real Cédula de 30 de Enero de 1855: ¿basta después de llenados los demás requisitos en dicho artículo expresados, que el reclamante se crea ofendido en un verdadero derecho, ó es condición indispensable que la ofensa sea real y manifiesta, y que recaiga en un derecho fundado en la ley?», *Revista de Jurisprudencia*, Año III, tomo I, Imprenta del Tiempo, Habana, 1858, p. 587 y ss. Véase lo que señalara AGUIRRE MARIMÓN, José Manuel, «De las leyes especiales de Ultramar y de su reforma», *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, Año undécimo, tomo XXII, Imprenta de la Revista de Legislación, a cargo de Julián Morales, Madrid, 1863, pp. 20 y 21.

¹⁹ LÓPEZ, Antonio Prudencio, *Reseña histórica...*, ob. cit., p. 92. Por su parte, José DÍAZ UFANO Y NEGRILLO escribía: «... La sabia y paternal legislación de Indias empezó por trasladar a las posesiones allende del Océano desde los remotos tiempos en que se conquistaron, las instituciones de la Metrópoli, sobresaliendo entre todas como la principal, el establecimiento de las Reales Audiencias, que ya constituidas en acuerdos o bien en salas de justicia, reunían funciones diversas, ora decidiendo sobre los asuntos contenciosos de la administración, o ya fallando sobre la propiedad, la honra o la vida de los ciudadanos»; DÍAZ UFANO Y NEGRILLO, José, *Tratado teórico-práctico de materias contencioso-administrativas en la Península y Ultramar*, Imprenta de Manuel Minuesa, Madrid, 1866, p. 30.

²⁰ LÓPEZ, Antonio Prudencio, *Reseña histórica...*, ob. cit., p. 92. Igualmente, un antiguo regente de la Real Audiencia Pretorial de La Habana apuntaba que en las «[...] Indias [...] por la ley 35, título 15, libro 2º de la Recopilación se dispuso, que si algunas personas se sintiesen agraviadas de cualesquiera autos o determinaciones que los Virreyes ó [sic] Presidentes proveyeran ú [sic] ordenasen por vía de gobierno pudieran apelar á las Audiencias donde se les haría justicia conforme á [sic] las leyes y ordenanzas. Así se ha observado también en la práctica aunque no faltaron en épocas diferentes, conflictos que motivaron resoluciones confirmatorias; pero debidos quizá en su mayor parte esos conflictos, á que no se habían fijado con claridad y

Al calor de ese panorama trazado por la vieja legislación del Antiguo Régimen español para «las Indias», el profesor español TOMÁS Y VALIENTE sentenció contemporáneamente que «es mucho hablar a este respecto de una jurisdicción contencioso-administrativo».²¹

Los autores decimonónicos en Cuba no dejaron de señalar la existencia de algunos procedimientos de reclamación en sedes especiales por la materia (hacienda,²² minas, correos), que resolvían determinados conflictos con estructuras administrativas de la época, que tenían que ver con lo que luego sería el contencioso-administrativo; aunque sin reconocer en ello que se constituía propiamente una jurisdicción de esa índole en el significado que adquiriría, tal como posteriormente hubo de evolucionar.²³

En este sentido, es explícito lo que señalaba un actor directo en la época, resumiendo lo que acontecía en ese momento en los siguientes términos (que merecen ser reproducidos a pesar de su extensión):

«... No es [...] afirmar que la jurisdicción administrativa fuese de todo punto desconocida en la Isla de Cuba. Las jurisdicciones especiales de hacienda, correos y minas, el Real Acuerdo, cuando conocía de las apelaciones contra las decisiones de los Gobernadores Capitanes generales con arreglo á la ley de Indias, entendían y fallaban frecuentemente sobre cuestiones de índole contencioso-administrativa. Involucradas sin embargo las atribuciones de los respectos juzgados con otras de carácter contencioso-ordinario, propiamente civiles y penales, ni podían ser denominados con propiedad tribunales administrativos, ni las cuestiones de este orden ante ellos llevadas lo eran por razón de su especie administrativa, sino por causa de la materia común sobre que recaían. La competencia del tribunal de

precisión las resoluciones gubernativas apelables [...]». GONZÁLEZ OLIVARES, Ignacio, *Discurso pronunciado en la solemne apertura del tribunal de la Real Audiencia Pretorial el día 2 de enero de 1856 por su regente*, Imprenta del Gobierno Capitanía General y Real Audiencia por S. M., Habana, 1856, p. 12.

²¹ TOMÁS Y VALIENTE, Francisco, «Consejo de Estado: Fondos de Ultramar (1835-1903)», en *Francisco Tomás y Valiente. Obras completas*, tomo V, Centro de Estudios Políticos Constitucionales, Madrid, 1997, p. 4384 [publicado originalmente como «Estudio histórico», en el libro *Consejo de Estado: Fondos de Ultramar (1835-1903)*, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1994, pp. 11 a 54; por su publicación en *Obras completas* es que lo citaremos].

²² En el desolado panorama contemporáneo cubano en relación con los estudios histórico-jurídicos sobre las cuestiones tributarias, donde se toca el tema de la solución de los conflictos en esa materia, debe mencionarse los trabajos de PÉREZ URQUIZA, Yalenni, «La solución de los conflictos...», ob. cit., p. 129 y ss.; y de la misma autora, «La revisión judicial...», ob. cit., p. 77 y ss.; *La revisión judicial...*, ob. cit., p. 23 y ss.

²³ AGUIRRE DE TEJADA, Manuel, «Artículos 120 y 121 del Capítulo 6º de la Real Cédula de 30 de Enero de 1855», *Revista de Jurisprudencia*, tomo I, 1856, Imprenta de Spencer y Compañía, Habana, p. 399. Ver, igualmente, LÓPEZ, Antonio Prudencio, *Reseña histórica...*, ob. cit., p. 57 y ss.; y BAS Y CORTÉS, *Derecho Ultramarino vigente*, tomo I, Imprenta La Universidad, Habana, 1867.

hacienda y minas ó [sic] del de correos no la determinaba como es sabido el orden de la cuestión sino el tratarse ó no de aquéllos ramos. Que la contienda versase sobre alguno de los objetos más o menos directamente encomendados al fisco, que recayese sobre la industria minera ó que afectase al servicio de la correspondencia pública, y á [sic] veces al fuero personal de los individuos que jugaban en la contienda, he aquí lo que regulaba y determinaba el fuero. La apelación ante el Real Acuerdo por más que muchas veces viniese a recaer sobre medidas gubernativas de las que con arreglo a los principios que apuntaremos producen lo contencioso-administrativo, reconocía en su extensión, límites muy distintos de los que aquellos principios le fijan. No aplicable en la práctica a muchas contiendas de índole propiamente administrativa, extendíase a otras que según las reglas de este derecho no admiten contención. Bajo su acción caían, así las resoluciones de mera aplicación de reglamentos, como las resoluciones discrecionales y de gobierno. La apelación ante el Real Acuerdo no era, pues, un recurso contencioso-administrativo. Era un recurso de abuso de autoridad. Sin dejar de aplaudirle como conveniente garantía de los derechos privados en época en que la organización de la Isla se hallaba menos adelantada, es lo cierto que llevando la intervención del Real Acuerdo más allá de los límites del derecho individual hollado, extendiendo su censura a actos de naturaleza esencialmente gubernativa y su examen a consideraciones de índole puramente arbitraria y no apreciables por otras autoridades que las de la Administración activa de la cual emanaban, era su frecuente resultado la absorción de facultades exclusivamente de gobierno, la falta de completa libertad para adoptar medidas de alta administración, y en la práctica serios, y lo que es peor, insolubles conflictos que comenzaban en la admisión de la apelación, o sea en la cuestión previa de si procedía o no aquel recurso».²⁴

Otro autor de la época, José María MORILLA, discurría al respecto:

«La jurisdicción contencioso-administrativa introducida para ventilar y resolver de un modo conveniente y equitativo las reclamaciones de los particulares contra el Estado, ya se ha visto que fue una consecuencia de la división de poderes inherentes al Gobierno representativo, que no hace largo tiempo fue adoptado en España; por lo tanto no podía conocerse aquella Jurisdicción ni su enjuiciamiento especial en las posesiones de Indias. En ellas, Virreyes Gobernadores y Capitanes Generales ejercían el mando Superior gubernativo en sus respectivos territorios, desempeñándolo con auxilio del Real Acuerdo de las Audiencias que presidían; pues debían pedirle su dictamen o voto consultivo en los negocios graves de gobierno. Mas las atribuciones de éstos tribunales en lo administrativo

²⁴ AGUIRRE DE TEJADA, Manuel, «Artículos 120 y 121...», ob. cit., pp. 398 y 399.

no se limitaban a una mera consulta a su Presidente; sino que las tenían también decisivas con autoridad superior a la de aquel Jefe cuando por considerarse agraviada una parte legítima de las providencias que dictaba en los mismos asuntos gubernativos, que no fuesen de gracia o provisión de oficios, apelaba para ante la Real Audiencia, en cuyos casos, no solo estaba facultada esta para revocar dichas providencias, sino que le correspondía además la calificación del grado o determinar si la alzada procedía o no libremente. Este recurso, si bien era una garantía para los administrados, no constituía en manera alguna la vía contencioso-administrativa como se ha establecido y formulado últimamente conforme a los principios de la ciencia de la administración». ²⁵

Las referencias históricas de algunos estudios cubanos del siglo xx²⁶ arrancan con la aceptación de que es en 1845 cuando se puede hablar ya en España de una organización o establecimiento propiamente dicho de la jurisdicción contencioso-administrativa, siguiendo un modelo de justicia administrativa similar al que operaba en Francia, pero aquí serían el Consejo Real de España (con carácter de jurisdicción retenida) y los Consejos Provinciales (con carácter de jurisdicción delegada) los que se configurarían como órganos que conocerían de los asuntos contencioso-administrativos, además de tener funciones consultivas.

Según concluyó a inicios del siglo xx un viejo autor español, en relación con dos leyes dictadas en España, respectivamente, el 2 de abril y el 6 de julio de 1845:

«A virtud de estas dos leyes de 2 de Abril de y de 6 de Julio, aparece [...], el recurso Contencioso-administrativo, no para mermar ni cercenar las facultades de los tribunales ordinarios, á los cuales pertenecía, según la Constitución promulgada, la potestad de aplicar las leyes en los juicios civiles y criminales, sin que pudieran ejercer otras funciones que las de juzgar y hacer que se ejecutara lo juzgado; no para limitar ni reducir la jurisdicción ordinaria, si que como “discreto medio de poner freno á la arbitrariedad ministerial, sin menoscabar los fueros del gobierno del Estado”. A partir, por tanto, de estas disposiciones, lo Contencioso-administrativo adquiere realidad práctica y subsiste esencialmente, bien como jurisdicción retenida ó como jurisdicción delegada». ²⁷

²⁵ MORILLA, José María, *Tratado de Derecho Administrativo español*, tomo II – *Sobre la Administración de la Isla de Cuba*, 2ª edición aumentada con arreglo a las últimas disposiciones, Imprenta de la Viuda de Barcina y comp., Habana, 1865, pp. 157 y 158.

²⁶ Ver, principalmente, SEGURA Y CABRERA, Andrés, «Ensayo...», ob. cit., p. 316; SÁNCHEZ ROCA, Mariano, *Leyes administrativas...*, ob. cit., p. 4; RAMÍREZ OLIVELLA, Gustavo, *Legislación contencioso-administrativa...*, ob. cit., p. 8; RAMÍREZ OLIVELLA, Gustavo, *Las excepciones dilatorias...*, ob. cit., pp. 11 y 12; ÁLVAREZ TABÍO, Fernando, *El Proceso...*, ob. cit., p. 16.

²⁷ CABALLERO Y MONTES, José María, *Lo contencioso-administrativo*, tomo I – *Naturaleza y condiciones generales del recurso contencioso-administrativo*, Tip. Mariano Escar, Zaragoza,

De esta época –segundo lustro de la década de 1840– nos ha quedado la obra pionera del Derecho Administrativo en Cuba y en Latinoamérica, debida al entonces catedrático propietario de Derecho Público Español y Administrativo en la Real Universidad Literaria de La Habana, José María MORILLA.²⁸

En ella nos daba cuenta de la composición y las atribuciones de esos Consejos, sobre la base de las leyes de 2 de abril de 1845 (sobre organización y atribuciones de los Consejos Provinciales) y de 6 de julio de 1845 (sobre el Consejo Real), complementados por los reglamentos de 1 de octubre de 1845 (sobre el modo de proceder los Consejos Provinciales en los negocios contenciosos de la Administración) y de 30 de diciembre de 1846 (sobre el modo de proceder el Consejo Real en los negocios contenciosos de la Administración), respectivamente.

A pesar de que lo anterior acontecía en la metrópoli, ello no significó que Cuba entrara en ese sistema de jurisdicción administrativa, al no hacerse extensivos a la colonia antillana los efectos de las aludidas disposiciones normativas.

Según lo evocaba un autor español en el último cuarto de ese siglo XIX:

«La ley creando los Consejos de provincia no había sido extensiva a nuestras posesiones de Ultramar; así es que en estas las Audiencias decidían en primer instancia los pleitos contencioso-administrativos constituidos en Acuerdos [...]».²⁹

Ello señalaba entonces que el territorio ultramarino no compartía necesariamente las mismas vicisitudes que al efecto se operaban en la Península Ibérica, y que la justicia administrativa, en el sentido moderno que iría cobrando a lo largo del siglo XIX, llegaría para él, por decisión del poder colonial, con un carácter más demorado.³⁰

1902, p. 24. Con carácter más actual, véase FERNÁNDEZ TORRES, Juan Ramón, *La formación histórica de la jurisdicción contencioso-administrativa (1845-1868)*, Consejo General del Poder Judicial, Consejo de Estado, Civitas, S.A., Madrid, 1998, en todo.

²⁸ Se trata de MORILLA, José María, *Breve tratado de Derecho Administrativo español general del Reino y especial de la Isla de Cuba*, Tipográfica de Don Vicente de Torres, Habana, 1847, p. 27 y ss. Sobre esta obra y su autor, véase MATILLA CORREA, Andry, *Los primeros pasos...*, ob. cit., p. 207 y ss. También puede verse LANCÍS Y SÁNCHEZ, Antonio, «La primera obra cubana de Derecho Administrativo», en *Anuario de la Facultad de Ciencias Sociales y Derecho Público. 1950*, Facultad de Ciencias Sociales y Derecho Público, Universidad de La Habana, La Habana, p. 167 y ss. (este trabajo se publicó también como folleto).

²⁹ GALLOSTRA Y FRAU, José, *Lo contencioso-administrativo*, Imprenta y Fundición de Manuel Telló, Impresor de Cámara de S. M., Madrid, 1881, p. 82.

³⁰ Aunque no resulta explícito en ello el tema que tratamos, podemos traer a colación las siguientes conclusiones sobre la realidad cubana de entonces, contenidas en una interesante obra decimonónica, pues son útiles para entender las circunstancias: «Los sucesores del General Tacón se penetraron del mismo espíritu que dominaba el juicio de éste, respecto a la aplicación de las instituciones peninsulares a la Administración de las provincias ultramarinas, y adoptaron fórmulas idénticas para aconsejar al Gobierno supremo que no

En este orden de ideas, resulta ilustrativo lo dicho por José María MORILLA en el propio siglo XIX:

«Desde que se plantearon las Reales Audiencias en estas posesiones de Indias no solamente tuvieron a su cargo la Administración de justicia con el carácter de Tribunales superiores, sino que constituidos en Acuerdo le daban su voto al Virey [sic] y al Gobernador Superior Civil Capitán General su Presidente, quien debía pedírselo en los negocios graves de gobierno. Esta reunión de atribuciones de índole tan distinta exigía [sic] en los magistrados una suma de conocimientos de nuestra jurisprudencia y de las ciencias administrativas y económicas, y además daba margen a desavenencias y conflictos con aquellos Jefes superiores, que a veces amenguaban la independencia de la magistratura».

En el párrafo siguiente MORILLA consignaba:

«Reconocida en España la separación del poder judicial del administrativo, deslindadas las funciones meramente consultivas de las del poder de acción y resolución y reducidos los tribunales únicamente a administrar justicia en la Península, ya era insostenible y quedaba minado por sus cimientos el método que de antiguo venía observándose en las posesiones ultramarinas de intervenir las Audiencias en lo gubernativo y determinando también las apelaciones que en estos asuntos interponían los interesados».

Y continuaba diciendo MORILLA a renglón seguido:

«Así es que nuestro ilustrado Gobierno íntimamente persuadido de que el progreso moral e intelectual que han alcanzado las mismas posesiones, por consecuencia a la solicitud soberana en procurar constantemente la prosperidad de estos fieles súbditos por un conjunto de medidas directamente combinadas, no podía dejar de reconocer las ventajas que a las

hiciera alteración de ningún género en Cuba al régimen existente, sin una grande prudencia para precaver los peligros que amenazaban la conservación de la Isla encomendada a sus cuidados y vigilancia. Cuando tantos otros asuntos de un interés inmediato preocupaban la atención de los hombres que dirigían los negocios de la Península, era fácil comprender que, descansando sobre la seguridad de un orden de cosas cuya mayor fuerza se hacía consistir en la resolución de no alterarlo, se persuadieran todos de la necesidad de su conservación, tan aconsejada después por una serie de Gobernadores. Así es que, hasta la segunda época de D. José de la Concha en el Gobierno de Cuba a fin de 1854, puede decirse que esta interesante provincia ha carecido de una organización administrativa en armonía con los adelantos de la ciencia, y de un sistema capaz de ofrecer cierta garantía de regularidad y suficiencia a los numerosos servicios que son objeto de la Administración pública». DE SEDANO Y CRUZAT, Carlos, *Cuba desde 1850 a 1873. Colección de informes, memorias, proyectos y antecedentes sobre el Gobierno de la Isla de Cuba relativos al citado período, que ha reunido por comisión del Gobierno*, Ministerio de Ultramar, Imprenta Nacional, Madrid, 1873, p. 94.

posesiones ultramarinas acarrearía una mejora de tanta trascendencia como lo es la separación de poderes y cuyos felices resultados se han experimentado en la Metrópoli [...]».³¹

La línea expresada en palabras como las transcritas, la reafirma contemporáneamente la profesora española ALONSO ROMERO, quien explicaba sobre la historia del contencioso-administrativo ultramarino español (lo que claramente incluye de suyo la referencia al caso cubano):

«... se trató de una historia peculiar, distinta a la de la metrópoli, que de entrada llevó a un cierto retraso en la aparición de organismos específicos para juzgar los pleitos entre la Administración y los particulares. Si en la península la fecha de referencia es 1845, aquí se sitúa en 1861 [...]».

»Hasta entonces las Audiencias habían sido los tribunales encargados de sustanciar y decidir las reclamaciones de los particulares contra los actos gubernativos o de gracia de las autoridades que pudieran lesionar sus derechos, actos que, por esa vía, podían ser modificados, revocados o confirmados. Sin duda condicionadas por la lejanía del rey, de cuya justicia eran las máximas representantes en aquellas tierras, las Audiencias indianas se habían caracterizado siempre por la especial amplitud con la que ejercían ese tipo de atribuciones. Constituidas en Reales Acuerdos (la reunión plenaria del presidente y los magistrados oidores), podían además hacer requerimientos a virreyes y gobernadores y ejercían un control regular sobre la acción de estos, quienes asimismo tenían obligación de escucharlas, en un amplio abanico de materias, antes de tomar cualquier resolución. Tales prácticas institucionales suponían un freno muy considerable a la acción de las autoridades superiores, por lo que ya en 1851 el general Gutiérrez de la Concha había llamado la atención del Gobierno acerca de la urgencia de eliminar lo que estimaba una inconveniente traba procedente de la caduca legislación de Indias. Para su proyecto político ultramarino, que convertía el fortalecimiento de la autoridad de los gobernadores capitanes generales en la piedra angular de las reformas, estorbaba esa herencia del pasado».³²

Siguiendo con la evolución del estado de cosas objeto de este trabajo, al calor de los acontecimientos que se dieron en España alrededor de mediados de la década de 1850, desapareció el Consejo Real y se dictaron algunas medidas que repercutieron directamente en la organización del contencioso-administrativo.

³¹ MORILLA, José María, *Tratado...*, tomo II, ob. cit., pp. 17 y 18.

³² ALONSO ROMERO, Paz, «Capítulo 10: Las particularidades...», ob. cit., pp. 346 y 347.

Por Real Decreto de 7 de agosto de 1854 se eliminaron los Consejos Provinciales y se previno, como nos cuenta ALFARO Y LAFUENTE, que

«... los asuntos contencioso-administrativos que a la publicación del mismo se hallasen pendientes de los Consejos de provincia, y los que ocurriesen hasta que se publicara la ley que arreglase la jurisdicción contencioso-administrativa, se seguirían en las Diputaciones provinciales por los mismos trámites y reglas que se observaban en los referidos Consejos».³³

Por otro Real Decreto de 7 de agosto de 1854 se creó un tribunal contencioso-administrativo para conocer de los asuntos antes encomendados al Consejo Real, siguiendo la tramitación anteriormente prevista en las disposiciones jurídicas que organizaban a dicho Consejo.³⁴

Estos cambios en la organización de la justicia administrativa, importantes para España, tampoco tuvieron repercusión para Cuba.

Sin embargo, en 1855 se dio un acontecimiento normativo en el que los autores cubanos del momento iban a fijar su atención, derivando ciertas consecuencias al respecto en relación con el origen de la justicia administrativa en Cuba —y en los llamados entonces «territorios de Ultramar» españoles—; justicia que hasta entonces no había comenzado aún a cobrar cuerpo propio en cuanto tal.

Sobre el antecedente de esa disposición normativa de 1855 se ha recogido por DE SEDANO Y CRUZAT, a partir del estudio de José AHUMADA (tal como expresamente lo manifestó el primero):

«... los Reales decretos de 17 de Agosto de 1854 encomendando al Gobernador superior las atribuciones ejecutivas de las Juntas especiales, y creando los centros gubernativos por cuyo conducto había de ejercerlas, fueron solicitados e inspirados por el General Concha antes de partir segunda vez para la Habana. Así también en los momentos de ser repuesto en aquel Gobierno, se elaboraba según sus deseos una de las disposiciones más interesantes en el orden judicial que han transformado en estos últimos tiempos el antiguo régimen excepcional de Cuba en armonía con los progresos de las ciencias políticas. Fue esta la Real Cédula de 30 de Enero de 1855 organizando la Administración de Justicia en las provincias de Ultramar».³⁵

³³ ALFARO Y LAFUENTE, Santos, *Tratado completo de lo contencioso-administrativo o sea lecciones dadas sobre los principios generales, legislación, jurisprudencia y procedimientos de estas materias en la Academia Matritense de Jurisprudencia y Legislación durante el curso de 1873 a 1874*, Imprenta y Litografía de Nicolás González, Madrid, 1875, p. 34. De ALFARO Y LAFUENTE puede verse también, *Lo contencioso-administrativo. Su materia, sus tribunales, sus procedimientos*, Librería Universal de Córdoba y Compañía, Madrid, 1881.

³⁴ Ver, entre otros, ALFARO Y LAFUENTE, Santos, *Tratado...*, ob. cit., pp. 34 y 35; y GALLOSTRA Y FRAU, José, *Lo contencioso-administrativo*, ob. cit., p. 81.

³⁵ DE SEDANO Y CRUZAT, Carlos, *Cuba desde 1850...*, ob. cit., p. 88.

3. La Real Cédula de 30 de enero de 1855

En cuanto a identificar los antecedentes primigenios del establecimiento del contencioso-administrativo en Cuba, si bien buena parte de la literatura cubana posterior no ha reparado en el dato de la Real Cédula de 30 de enero de 1855,³⁶ la que corresponde al tercer cuarto del periodo decimonónico sí ha dejado sus conclusiones en ello, prácticamente sin ser percibida por aquella literatura posterior.³⁷ Estas conclusiones deberán considerarse y verificarse al tiempo de sentar precisiones definitivas sobre el establecimiento de la justicia contencioso-administrativa en el ámbito nacional.

Con fecha de 30 de enero de 1855 se dictó una Real Cédula por la que se introdujeron importantes reformas en la organización y el funcionamiento de la administración de justicia en los territorios ultramarinos de España. Por Real Decreto de 1 de abril de 1855, publicado en la Gaceta de ese mismo día, se dispuso el cumplimiento de dicha Real Cédula por el Gobernador y Capitán General, estableciéndose que la misma empezara a regir en Cuba el 1 de mayo de 1855.³⁸

Según se expresaba en el pórtico mismo de la Real Cédula de 30 de enero de 1855, a nombre de la entonces reinante Isabel II:

«... que entre las reformas encaminadas al más benéfico régimen de las provincias ultramarinas, merecen un lugar preferente las relativas á [sic] la administración de justicia. Abusos inveterados y prácticas ilegales con que inevitablemente el tiempo y el interés privado desnaturalizan las mejores leyes, penetraron también, en el foro de las provincias de Ultramar, sin embargo de la sabia y paternal legislación de Indias, á la

³⁶ Véase, especialmente, SEGURA Y CABRERA, Andrés, «Ensayo...», ob. cit., pp. 316 y 317; DOLZ ARANGO, Ricardo, *Programa...*, ob. cit., p. 254 y ss.; BETANCOURT, Ángel C., *Nueva edición...*, ob. cit., p. 3 y ss.; SÁNCHEZ ROCA, Mariano, *Leyes administrativas...*, ob. cit., pp. 4 y 5; RAMÍREZ OLIVELLA, Gustavo, *Legislación contencioso-administrativa...*, ob. cit., p. 7 y ss.; RAMÍREZ OLIVELLA, Gustavo, *Las excepciones dilatorias...*, ob. cit., p. 10 y ss.; DE MONTAGÚ, Guillermo, *Origen...*, ob. cit., p. 49; ÁLVAREZ TABÍO, Fernando, *El Proceso...*, ob. cit., p. 16 y ss.; LAZCANO Y MAZÓN, Andrés María, *Comentarios...*, ob. cit., pp. 614 y 615; ÁLVAREZ TABÍO, Fernando, *Procedimiento...*, ob. cit., p. 33 y ss.; GRILLO LONGORIA, Rafael, Guillermo DE VERA SÁNCHEZ y Carlos R. GRILLO GONZÁLEZ, *Derecho Procesal Civil III...*, ob. cit., p. 74; LEZCANO CALCINES, José Ramón, «El procedimiento administrativo», en AA.VV., *Estudios...*, ob. cit., p. 281; «El procedimiento administrativo», en AA.VV., *Temas...*, ob. cit., p. 501; ARREDONDO SUÁREZ, Isabel Inés, «El acceso a la justicia...», ob. cit., p. 119.

³⁷ Nos referimos específicamente a AGUIRRE DE TEJADA, Manuel, «Artículos 120 y 121...», ob. cit., p. 398 y ss.; y MORILLA, José María, *Tratado...*, tomo II, ob. cit., p. 158 y ss. También puede verse a LÓPEZ, Antonio Prudencio, *Reseña histórica...*, ob. cit., p. 86, aunque este escritor no resultaba preciso, y no se pronunciaba en los términos de los dos nombres anteriores.

³⁸ El texto de la Real Cédula de 30 de enero de 1855 lo hemos consultado en *Organización y competencia de los juzgados y tribunales de la Isla de Cuba y Reglamentos para los juicios verbales, de conciliación, de menor cuantía, Juzgado de Bienes de Difuntos, y Ministerio fiscal*, Imprenta del Gobierno, Capitanía General y Real Audiencia Pretorial por S. M., Habana, 1855.

cual además han sobrevenido grandes adelantos en los diversos ramos de las ciencias jurídicas de que conviene sacar provecho. Aplicadas ya algunas reformas allí donde se han mostrado más abiertamente la subversión de los buenos principios y las prácticas antilegales, encargué á Mi Gobierno que me propusiera, después de mucho estudio y detenimiento, un sistema completo de reforma judicial. Con este fin y de orden Mía, ha venido instruyéndose en estos últimos años un expediente voluminoso en el que han emitido sus pareceres y propuesto sus proyectos de reforma, tanto la Real Audiencia pretorial de la Habana, la suprimida Cancillería de Puerto-Príncipe y las demás autoridades superiores de la Isla de Cuba, como el Tribunal Supremo de Justicia en Sala de Indias y el extinguido Consejo Real; y en vista de los luminosos dictámenes y preciosos datos reunidos en aquel expediente, de acuerdo con Mi Consejo de Ministros, he creído llegado el caso de llevar á efecto la reforma, teniendo en cuenta las consultas elevadas por las Audiencias Cancillerías de Puerto-Rico y de Manila, en los puntos en que aquella podía realizarse sin inconvenientes con respecto á estas últimas provincias, tan distintas entre sí por la diversidad de su constitución social y de sus condiciones. Fundándome en estas consideraciones; siempre solícita por la prosperidad y ventura de los pueblos; convencida de que aquella reforma será acogida con júbilo en las siempre fieles provincias de Ultramar y deseosa de no retardarles este beneficio, á reserva de lo que pueda hacer necesario la futura Constitución de la Monarquía, he tenido á bien expedir, de acuerdo con Mi Consejo de Ministros, el siguiente Real decreto [...].³⁹

³⁹ Según hacía constar DE SEDANO Y CRUZAT sobre la Real Cédula de 30 de enero de 1855, a partir del estudio de José AHUMADA, «Resultado de un examen minucioso, al que habían concurrido los Tribunales Superiores de aquellas provincias, las autoridades principales de Cuba y los más altos cuerpos que auxilian al Poder Ejecutivo en el Estado, la Real Cédula de que hablamos separó definitivamente la Administración de Justicia de la extraña acción de Autoridades político militares, a quienes se hallaba cometida en aquella Isla con tanta impropiedad, cuanto era por otra parte incompleta la esfera de sus naturales atribuciones en la Administración civil, propiamente dicha. El Gobierno de S. M., preocupado mucho tiempo antes de la necesidad de esta separación, la había llegado a formular en la Real Cédula de 29 de enero de 1851, durante la época del mando del General Concha; pero éste suspendió entonces su cumplimiento y representó a S. M. contra la oportunidad de la medida, mientras la gobernación civil de la Isla no se hallase en posesión de las facultades y atribuciones administrativas que debían compensar el prestigio que reflejaba en los Gobernadores de distrito su venerado carácter de Jueces, a que se ligaban además cuantiosos emolumentos. Sin dudas estas razones de conveniencia hubieron de tomarse en consideración y el Gobierno no insistió por entonces en esta alteración a lo existente, hasta que, combinada con los dichos decretos de Agosto que la precedieron, pudo realizarse por la Real Cédula de 30 de enero de 1855». DE SEDANO Y CRUZAT, Carlos, *Cuba desde 1850...*, ob. cit., p. 88.

Desde el prisma metropolitano español, algunos autores explicaron el contexto en que se da tal Real Cédula. Así, José DÍAZ UFANO Y NEGRILLO se expresaba de la manera siguiente:

«... después que la civilización moderna introdujo en los pueblos de peninsulares un nuevo sistema administrativo en armonía con la ley fundamental del Estado, era natural que se pensase en sus hermanos del otro lado del Océano, y siguiendo la Metrópoli su política tradicional de asimilar a su organización la de aquellos vastos territorios, a ellos trasladó tan importantes reformas a medida que en la Península se iba comprobando su bondad con el toque de la experiencia». ⁴⁰

Con particular énfasis antillano, un autor de la época llegaba a decir:

«... la ciencia había marcado en la Península una era de progreso, consignando en su Código político, teorías de gobierno más adelantadas, y entre ellas la del deslinde de poderes del Estado y de las atribuciones que les son peculiares: el carro del progreso había traído á [sic] la feliz Antilla los primeros destellos de la luz que brotaba al otro lado de los mares, y de aquí la época de reformas por que empezó á pasar. Entonces, á virtud del Real decreto de 24 de Julio de 1845, se crearon las primeras Alcaldías Mayores y se regularizaron aquellos Gobiernos político-militares, Tenencias de Gobierno y Asesorías titulares que en cuanto á la jurisdicción ordinaria todavía quedaron subsistentes. Pero llegó por fin en 1855 el día en que debiera darse el golpe de gracia á esta organización, y se lanzó al estadio de las reformas la Real Cédula de 30 de Enero, cuyo mérito, al decir del preámbulo que acompaña al moderno decreto de 9 de Diciembre de 1865, consiste menos en lo que se acerca con sus innovaciones á la perfección que en lo que se aleja del punto de partida. Y en efecto, dista mucho de ser el *desiderátum* de la ciencia este monumento legal; pero revela adelantos é introdujo mejoras tales que solo el trascurso del tiempo ha sido suficiente para hacerlas comprender en toda su extensión». ⁴¹

De esa Real Cédula de 30 de enero de 1855 se derivó un paso de importancia en la reconfiguración de la organización y el funcionamiento de la justicia en los territorios ultramarinos, tal como fue reconocido por autores de la época⁴²

⁴⁰ DÍAZ UFANO Y NEGRILLO, José, *Tratado teórico-práctico...*, cit., p. 30. También puede verse lo que reseñaba otro autor español, esta vez Fermín ABELLA, en su *Tratado de Derecho Administrativo español*, tomo III, publicado por Joaquín ABELLA, Enrique de la Riva, Impresor de la Real Casa, Madrid, 1888, pp. 40 y 41.

⁴¹ BAS Y CORTÉS, Vicente, *Derecho Ultramarino...*, tomo I, ob. cit., pp. 13 y 14 (cursivas en el original).

⁴² Según señaló VIDAL Y SABATÉS en su momento: «Desde que se publicó la Real Cédula de 30 de Enero de 1855 y Real decreto de 23 del propio mes y año, en aquella inserto, se han realizado importantes reformas en la organización de los Tribunales de Justicia de Ultramar». VIDAL Y SABATÉS, Eduardo, *La Real Cédula de 30 de enero de 1855*, anotada con arreglo a la

y, en lo que particularmente más nos interesa, por escritores asentados en el territorio caribeño.⁴³

En esa línea, recurramos a ejemplificar con un actor directo en ese tiempo, Ignacio GONZÁLEZ OLIVARES, en ese entonces regente de la Real Audiencia Pretorial de La Habana, quien en el discurso anual de la solemne apertura del tribunal de dicha audiencia expresó enfáticamente:

«La Isla de Cuba no cuenta en sus anales un año más fecundo en mejoras para la administración de justicia que el de 1855, en que se promulgó y puso en ejecución la memorable Real Cédula de 30 de Enero. Mucho se había adelantado con el establecimiento de una Audiencia en esta Capital y con las reformas posteriormente introducidas en ella y en las judicaturas de primera instancia de los pueblos más importantes de la Isla; pero la Real Cédula citada fué [sic], por decirlo así, el complemento del progreso antes iniciado, y la realización de los deseos y aspiraciones de cuantas personas de instrucción se interesaban en el bienestar de la Isla».⁴⁴

También son ilustrativas las palabras de BAS Y CORTÉS, cuando sostuvo sobre la Real Cédula de 30 de enero de 1855:

«... el haber separado en la Isla de Cuba y Puerto-Rico la jurisdicción ordinaria de los gobiernos político-militares, las Tenencias y las Asesorías en la Isla de Cuba, el haber segregado por completo la misma jurisdicción contenciosa de las Alcaldías de primera y segunda elección, y deslindado las atribuciones de las ordinarias y Capitanías de partido, son pasos hacia el progreso dados por la Real Cédula mencionada, que nunca podrán olvidarse en la historia jurídica de Ultramar».⁴⁵

En definitiva, como se apreció en el periodo decimonónico —en palabras de Antonio GOVÍN Y TORRES—, «la Real Cédula de 30 de Enero de 1855 inició la separación de lo judicial y lo puramente administrativo».⁴⁶

legislación vigente en Filipinas, Establecimiento Tipográfico de Ramírez y Giraudier, Manila, 1883, p. 5.

⁴³ Ver AGUIRRE DE TEJADA, Manuel, «Artículos 120 y 121...», ob. cit., pp. 398 y 399; GONZÁLEZ OLIVARES, Ignacio, *Discurso... de 1856...*, ob. cit., p. 3 y ss.; lo que señalaba MORILLA, José María, *Tratado...*, tomo II, ob. cit., p. 158, a propósito de esa Real Cédula de 30 de enero de 1855; BAS Y CORTÉS, Vicente, *Derecho Ultramarino...*, tomo I, ob. cit., p. 14; GOVÍN Y TORRES, Antonio, *Elementos teórico-prácticos del Derecho Administrativo vigente en Cuba*, tomo I, Editor: Miguel Alorda, Habana, 1882, p. 84.

⁴⁴ GONZÁLEZ OLIVARES, Ignacio, *Discurso... de 1856...*, ob. cit., pp. 3 y 4. Según evaluó GONZÁLEZ OLIVARES bajo el influjo de los acontecimientos (p. 7), la Real Cédula de 30 de enero de 1855 «ha producido una verdadera revolución, pero revolución favorable, en el sistema de procedimientos». De «memorable» también se calificó a la Real Cédula de 30 de enero de 1855 en «Para que tenga lugar...», ob. cit., p. 589 y ss.

⁴⁵ BAS Y CORTÉS, Vicente, *Derecho Ultramarino...*, tomo I, ob. cit., p. 14.

⁴⁶ GOVÍN Y TORRES, Antonio, *Elementos teórico-prácticos...*, tomo I, ob. cit., p. 84, también en p. 147.

Por el artículo 1 de Real Cédula de 30 de enero de 1855 se dispuso que

«Los Alcaldes ordinarios de primera y segunda elección de la Isla de Cuba cesarán desde luego en el desempeño de la jurisdicción contenciosa, quedando reducidas sus atribuciones a las que se expresan en el artículo siguiente —el artículo 2—».⁴⁷

Mientras, por el artículo 14 se refrendaba:

«Cesarán en el desempeño de la jurisdicción Real ordinaria los Gobernadores Político-Militares y los Tenientes Gobernadores de la Isla de Cuba, estableciéndose en su lugar Alcaldes mayores, Jueces de partido».

Si hemos de repasar el contenido de la Real Cédula de 30 de enero de 1855, en relación con las cuestiones vinculadas al contencioso-administrativo, específicamente resulta de interés su Capítulo VI, denominado «De las facultades de los Tribunales en los negocios de la Administración», y comprensivo de los

⁴⁷ En el artículo 2 se ordenaba: «Los Alcaldes ordinarios de las Islas de Cuba y Puerto-Rico y los Capitanes de partido de la primera ejercerán, como autoridades judiciales, las siguientes atribuciones:

1^a Conciliar á [sic] los que intenten promover algún litigio, y llevar á efecto lo convenido en el juicio de paz, cualquiera que sea el fuero de los llevar á efecto lo convenido en el juicio de paz se susciten cuestiones de derecho, cesarán en su jurisdicción los Jueces locales y remitirán las actuaciones á los ordinarios de partido que sean competentes.

2^a Oír y fallar las demandas verbales que no excedan de la cantidad designada en el reglamento de veintiuno de Febrero de mil ochocientos cincuenta y tres.

3^a Conocer asimismo en juicio verbal de las demandas de injuria y de las faltas á que se refiere el mismo reglamento.

4^a Admitir toda clase de informaciones que se les pidieren, pertenecientes á la jurisdicción voluntaria, hasta el auto de aprobación exclusive, que debe dictarse por Juez letrado.

5^a Proceder de oficio ó á [sic] instancia de parte á formar las primeras diligencias del sumario, siempre que en su distrito municipal se cometa algún delito ó se encuentre algún delincuente, arrestándolo si hubiere fundamento racional bastante para considerarlo ó presumirlo tal.

6^a Sustituir donde no haya Gobernador ó Teniente á los Jueces de partido que residan en el mismo pueblo. durante sus ausencias, enfermedades y casos de inhabilitación, así como en las vacantes, á no ser que el Presidente de la Audiencia disponga ó haya dispuesto de antemano otra cosa.

Si alguno de los Tenientes de Alcalde, donde los haya, fuese letrado, será preferido al Alcalde y á los primeros Tenientes legos para sustituir al Juez.

A falta de Tenientes corresponde la sustitución á los individuos del Ayuntamiento letrados y á los demás por su orden».

artículos 118 al 122.⁴⁸ Este capítulo, junto a preceptos como los ya mencionados de esa disposición normativa, constituyó el núcleo fundamental de las regulaciones que dicha disposición introdujo normativa introdujo en lo atiente al contencioso-administrativo.⁴⁹

Entre los artículos de la Real Cédula indicada cabe resaltar el artículo 120 con la redacción siguiente:

«Compete á [sic] las Reales Audiencias constituidas en Acuerdo conocer en la vía contenciosa, después de agotada la gubernativa ante las Autoridades administrativas por su orden jerárquico, de los agravios que se causen á los particulares en la aplicación de las leyes, ordenanzas y reglamentos administrativos ofendiendo un verdadero derecho».

Igualmente, el artículo 121 reguló:

«Producen la contenciosa administrativa, llegado el caso del artículo anterior, las resoluciones que recaigan sobre los asuntos que siguen:

- 1º El repartimiento y exacción individual de toda especie de cargas municipales.
- 2º El cumplimiento, inteligencia, rescisión y efectos de los contratos y remates celebrados con la Administración, en todos los ramos del Estado, para cualquiera especie de servicio ú [sic] obra pública.

⁴⁸ Es importante que se vean los comentarios que en la época se hicieron de la letra de la Real Cédula de 30 de enero de 1855 (una parte de ella), relativa a las cuestiones que se han calificado como contencioso-administrativas, en AGUIRRE DE TEJADA, Manuel, «Artículos 120 y 121...», ob. cit., p. 398 y ss.; ERENCHÚN, Félix, voz «Administración contenciosa», en Félix Erenchún, *Anales de la isla de Cuba. Diccionario administrativo, económico, estadístico y legislativo. Año de 1855 A-B*, Imprenta del Tiempo, Habana, 1856, p. 24 y ss.; «Para que tenga lugar...», ob. cit., p. 587 y ss. También puede verse las referencias a esa Real Cédula contenidas en MORILLA, José María, *Tratado...*, tomo II, ob. cit., p. 157 y ss. Contemporáneamente, entre nosotros han vuelto a repasarse algunos de los contenidos de esa disposición normativa en PEREIRA BASANTA, Jolene, «Sobre el recurso de plena jurisdicción...», ob. cit., p. 355 y ss.

⁴⁹ Según el artículo 118 de la Real Cédula de 30 de enero de 1855: «El Gobernador Capitán General deberá oír previamente al Acuerdo sobre las ordenanzas, reglamentos ó [sic] disposiciones generales de su competencia y de la de los Gobernadores y Tenientes Gobernadores, siempre que puedan afectar á la administración de justicia. En los demás casos oirá á [sic] las corporaciones superiores establecidas ó que se establecieron en el ramo de que se trate. Los Gobernadores y Tenientes Gobernadores necesitan la aprobación superior previa para llevar á efecto toda disposición general permanente ele su competencia.”. Por su parte, el artículo 119 estableció: «Los Tribunales no admitirán reclamación alguna contra las disposiciones de que habla el artículo anterior, pudiendo los interesados dirigirse por la vía gubernativa al Gobernador Capitán general, quien resolverá oyendo previamente al Acuerdo. De esta providencia se podrá recurrir al Gobierno por conducto del mismo Gobernador Capitán general que con el recurso remitirá el expediente para la oportuna resolución Mía».

- 3º Los daños y perjuicios ocasionados por la ejecución de las obras públicas.
- 4º La incomodidad ó [sic] insalubridad de las fábricas, establecimientos, talleres, máquinas ú oficinas y su traslación á otros puntos.
- 5º La pertenencia en posesión de terrenos colindantes entre pueblos y á que dé margen el deslinde de los términos de estos; salva la cuestión de propiedad.
- 6º El deslinde, amojonamiento y pertenencia en posesión de los montes del Estado ó de los establecimientos públicos, sin perjuicio de ventilar la cuestión de propiedad en la forma común.
- 7º El curso, navegación y flote de los ríos y canales, obras hechas en sus cauces y márgenes, y primera distribución de sus aguas para riegos y otros usos.
- 8º La concesión, explotación y abandono de las minas.
- 9º El cumplimiento, inteligencia, rescisión y efectos de los arrendamientos, ventas y mercedes de los bienes del Estado cuando en estos dos últimos casos se trate del acto primitivo de adquisición y salvo el pleito de propiedad.
- 10º La aplicación en su parte penal de las ordenanzas ó reglamentos generales de policía de aguas, caminos, montes y demás objetos públicos mientras el hecho no constituya un delito».

Asimismo, por el artículo 122 se predeterminaba:

«Corresponde al Gobernador Capitán General decidir con las formalidades que se determinarán por un reglamento:

- 1º Las cuestiones que se susciten sobre si un asunto es ordinario ó [sic] contencioso-administrativo.
- 2º Las competencias que se susciten entre los Juzgados y Tribunales comunes y especiales, sobre sí un asunto es contencioso-administrativo ú [sic] ordinario.
- 3º Las competencias que se promuevan sobre si un asunto de la Administración es contencioso ó gubernativo. En todos estos casos oirá el Gobernador Capitán General previamente al Acuerdo; fundará y publicará su decisión, y cuando esta no haya de ser conforme al parecer de dicho Acuerdo, la suspenderá dando cuenta al Gobierno para la resolución eme tuviere á bien adoptar».

Sobre la base de esa Real Cédula, y con ojos del momento, tanto Manuel AGUIRRE DE TEJADA como José María MORILLA vieron en ella la creación o

inauguración de la jurisdicción contencioso-administrativa para Cuba, pues por tal disposición normativa se establecía dicha jurisdicción en Ultramar, se señalaba el órgano competente (las Reales Audiencias constituidas en Acuerdos) para conocer de las reclamaciones en esta vía en esos territorios, así como los supuestos en los que dicha vía procedía.⁵⁰

Según se manifestaba Manuel AGUIRRE DE TEJADA, muy poco tiempo después de entrar en vigencia la Real Cédula de 30 de enero de 1855:

«El capítulo 6º de la Real Cédula de 30 de Enero de 1855 que tan elevadas reformas ha traído a nuestra administración de justicia, ha asentado las bases de una jurisdicción que podemos llamar nueva y con ella una garantía más de los derechos privados [...]».⁵¹

Más adelante AGUIRRE DE TEJADA agregaba:

«Lógico y natural era que una disposición que como la Real Cédula de 30 de Enero se basa en la independencia recíproca del orden que administra y del orden que juzga redujese la apelación a los límites indispensables para que los derechos particulares, en sus luchas con el interés público, permanecieran garantidos, y determinase aquellos de manera que sin quitar a los individuos la facultad de buscar el remedio de los perjuicios inequitativamente causados por la Administración, se otorgue a esta la libertad de acción conveniente. Esto ha conseguido la creación de la jurisdicción contencioso-administrativa en los términos en que la Real Cédula la ha planteado. Hoy dicha jurisdicción forma parte de nuestro sistema legal con condiciones propias, con la independencia suficiente para que ofrezca sólida defensa a los derechos que protege; pero contenida a la vez de límites que impiden su expansión exagerada, e imposibilitan que pueda estorbar la gestión administrativa [...]».⁵²

Para José María MORILLA:

«La jurisdicción contencioso-administrativa no vino a inaugurarse en la Isla de Cuba y demás posesiones ultramarinas hasta la publicación de la

⁵⁰ Ver AGUIRRE DE TEJADA, Manuel, «Artículos 120 y 121...», ob. cit., pp. 398 y 399; MORILLA, José María, *Tratado...*, tomo II, ob. cit., p. 158.

⁵¹ AGUIRRE DE TEJADA, Manuel, «Artículos 120 y 121...», ob. cit., pp. 398 y 399.

⁵² *Ibidem*, pp. 399 y 400. En otro trabajo de la *Revista de Jurisprudencia*, esta vez de 1858, sin consignarse allí el nombre de quien lo suscribió, se dijo a propósito de la Real Cédula de 30 de enero de 1855: «[...] El derecho de apelar para ante las Audiencias de las determinaciones de los Capitanes Generales sufrió entonces una limitación notable, y vino a ajustarse en principio, a los de la jurisdicción contencioso-administrativa recientemente introducida en la Península. Desde entonces y con arreglo al artículo 120 de esta Real Cédula sólo pueden las Reales Audiencias conocer en la vía contenciosa, después de agotada la gubernativa ante las autoridades administrativas por su orden jerárquico, de los agravios que se causen a los particulares en la aplicación de las leyes, ordenanzas y reglamentos administrativos, ofendiendo a un verdadero derecho». «Para que tenga lugar...», ob. cit., p. 589.

Real Cédula de 30 de enero de 1855, que tuvo por objeto la organización y competencia de los tribunales, introduciendo mejoras de gran trascendencia en la administración de justicia, y entre otras, la muy importante de fijar las atribuciones del poder judicial, deslindándolo del administrativo y estableciendo, como se ha dicho, la vía contencioso-administrativa, conocida ya en la Península, contra las providencias de la autoridad gubernativa dictadas en aplicación de las leyes y reglamentos con ofensa de los derechos de los particulares, designando los casos y las circunstancias en que había de tener lugar, así como el tribunal competente para resolver estas cuestiones suscitadas entre los individuos y el Estado».⁵³

Es importante hacer notar, a partir de las prescripciones de la Real Cédula de 30 de enero de 1855, que allí apareció (artículo 120) la competencia de las Reales Audiencias, constituidas en Acuerdos, para conocer de los asuntos contencioso-administrativos, es decir, se establece esa competencia en órganos de vieja data en la organización colonial española; por lo que el trazado de esta jurisdicción contencioso-administrativa en un territorio de Ultramar como Cuba, no va acompañada de la creación de nuevas estructuras que la asuman, sino que se hace en un primer momento desde el aparato orgánico entonces existente para actuar los destinos de «la Isla».⁵⁴

De ahí que algún autor, como Félix ERENCHÚN, resultaba menos enfático y entusiasta que los escritores aludidos, al fijar, con cautela —y no sin cierta ambigüedad—, como propósito del trabajo de su autoría que aquí nos sirve de referencia, el comentario de la «administración contenciosa establecida o reorganizada en» la Real Cédula de 30 de enero de 1855.⁵⁵

⁵³ MORILLA, José María, *Tratado...*, tomo II, ob. cit., p. 158.

⁵⁴ Interesantes son las aseveraciones de quien en lo primeros momentos de vigencia en Cuba de la Real Cédula de 30 de enero de 1855 era el regente de la Real Audiencia Pretorial de La Habana, pues al valorar el trabajo de esa audiencia constituida en Acuerdo en la resolución de algunas de las cuestiones relativas al contencioso-administrativo apreció: «Es posible que en la resolución de estas y otras cuestiones de competencias de la misma clase, no haya tenido siempre la fortuna de acertar el Acuerdo. Porque ni la teoría ha fijado aún con bastante distinción y claridad los límites que separan la administración activa de la contencioso-administrativa, y á una y otra de la puramente contenciosa. Pero sí podemos asegurar sin temor de equivocarnos que la Audiencia ha procurado que el acierto presidiera á [sic] sus resoluciones, recurriendo para conseguirlo á los principios de la ciencia, y alguna vez á los precedentes que los anales del Consejo Real ofrecen». GÓNZÁLEZ OLIVARES, Ignacio, *Discurso pronunciado en la solemne apertura del tribunal de la Real Audiencia Pretorial el día 3 de enero de 1857 por su regente*, Imprenta del Gobierno Capitanía general y Real Audiencia, por R. M., Habana, 1857, p. 16

⁵⁵ ERENCHÚN, Félix, voz «Administración contenciosa», ob. cit., p. 24. En esta línea resulta provechoso recordar una rápida apreciación de TOMÁS Y VALIENTE, quien al resumir —a muy grandes rasgos— el establecimiento y evolución de las atribuciones de las Audiencias «en los territorios de Indias» en relación con las reclamaciones contra actos de Virreyes, Gobernadores y funcionarios menores evaluó que «[...] con esos remotos antecedentes jurisdiccionales de las Audiencias sobre “negocios administrativos” enlaza una Real Cédula

Según se ha destacado por Paz ALONSO ROMERO:

«Además de la trascendencia en su momento por su pretensión de ofrecer lo que el ministro Luzuriaga calificaba de “sistema completo de reforma judicial” en las provincias de Ultramar, la Cédula de 1855 reviste particular interés [...], pues su desarrollo acabó dando lugar a los decretos de 4 julio de 1861 [...]».⁵⁶

En estudios más actuales sobre el proceso administrativo se ha ponderado el valor de la Real Cédula de 1855 como un antecedente o pieza primera en la gradual construcción de la justicia administrativa en Cuba.

Así, PEREIRA BASANTA ha podido apreciar:

«... La Real Cédula de 30 de enero de 1855 es una norma que no puede dejar de mencionarse cuando de los orígenes históricos del contencioso-administrativo en Cuba se hable. [...] ella constituye el primer precedente normativo que aportó un conjunto de elementos que permitieron comenzar a identificar los conflictos en materia administrativa con un cauce jurisdiccional propio. Se disponía de un precepto que definía, desde una perspectiva general, los asuntos que eran objetos de reclamación, que para la época era considerado un aspecto digno de elogio y reflejo de avanzadas ideas sobre la definición del contencioso-administrativo, a partir de la consideración sobre su naturaleza y caracteres esenciales. Y se habilitaba a un órgano —que ya formaba parte de la Administración de la Isla— para su conocimiento y resolución: el Real Acuerdo [...]».

Esta autora igualmente concluía:

«Con todo, la ausencia de un procedimiento que guiara la actuación del Real Acuerdo en cuanto a la tramitación de los asuntos es un factor que debe añadirse al análisis, puesto que no favorece situar el origen del contencioso en la citada Real Cédula. El no contar con un cauce procedimental lastra la constitución de la jurisdicción, que hasta ahora quedaba sentada a nivel de principios [...]».⁵⁷

de 30 de enero de 1855 cuyo capítulo 6º reconocía a las Audiencias “facultades para conocer en los negocios de la Administración conforme a las antiguas leyes de Indias” [...]. TOMÁS Y VALIENTE, Francisco, «Consejo de Estado...», ob. cit., p. 4385.

⁵⁶ ALONSO ROMERO, Paz, «Capítulo 10: Las particularidades...», ob. cit., p. 349. Véase lo que previamente había explicado TOMÁS Y VALIENTE, Francisco, «Consejo de Estado...», ob. cit., pp. 4385 a 4387.

⁵⁷ PEREIRA BASANTA, Jolene, «Sobre el recurso de plena jurisdicción...», ob. cit., p. 360. Por su parte, en otro trabajo se ha acogido: «Los primeros referentes de la regulación del proceso contencioso-administrativo en Cuba emergieron del Derecho español. Uno de los antecedentes históricos a significar fue la Real Cédula de 1855, la cual, en los artículos 120 y 121, sentó las bases de una jurisdicción contencioso-administrativa, pues, al Real Acuerdo, le atribuyó competencia para conocer de los recursos que se interpusieran contra los actos de la administración colonial; y, a las reales audiencias constituidas en Acuerdo, consagraba

4. El panorama normativo sobre la justicia administrativa con posterioridad a la Real Cédula de 30 de enero de 1855 y hasta 1860

Según se han señalado por estudiosos de la historia del Derecho en España, para complementar la aplicación de la Real Cédula de 30 de enero de 1855, ya referida, el Gobernador y Capitán General de Cuba y el Real Acuerdo de la Audiencia Pretorial de «la Isla» propusieron dos proyectos de reglamentos: uno sobre competencias de jurisdicción y atribuciones entre las autoridades administrativas y los funcionarios del orden judicial; y otro sobre el procedimiento en los negocios contenciosos de la Administración de la propia «Isla». Estos proyectos de reglamentos fueron remitidos en 1857 para su dictamen por el Consejo de Estado español;⁵⁸ sin embargo, no se adoptaron de inmediato.⁵⁹

Otros acontecimientos normativos posteriores a la Real Cédula de 30 de enero de 1855 no deben ser pasados por alto cuando se trata de trazar el íter evolutivo del contencioso-administrativo en España y la proyección de ello en los territorios de Ultramar.⁶⁰

Así, en 1856, bajo otro cambio político en la metrópoli, se volvieron a restituir las instituciones que en 1854 se habían desmontado; en 1858, el Consejo Real cambió su nombre por el de Consejo de Estado (Real Decreto de 14 de julio de 1858).

El 25 de febrero de 1859 se publicó un Decreto o Real Orden por la que se establecía el recurso contencioso-administrativo contra las resoluciones

la facultad de conocer en la vía contenciosa, después de agotada la gubernativa –ante las autoridades administrativas, por orden jerárquico–, de los agravios que se causaban a los particulares, en la aplicación de las leyes, ordenanzas y reglamentos administrativos, que ofendían un verdadero derecho, lo que avizoraba una preocupación de las autoridades por regular las relaciones entre la administración y los ciudadanos», RIGÑACK FONSECA, Neuris, «El control...», ob. cit., pp. 222 y 223.

⁵⁸ Ver: TOMÁS Y VALIENTE, Francisco, «Consejo de Estado...», ob. cit., p. 4386; ALONSO ROMERO, Paz, «Capítulo 10: Las particularidades...», ob. cit., p. 349.

⁵⁹ Sobre estos proyectos de reglamento expresó TOMÁS Y VALIENTE: «No sé qué pasó de inmediato con esos proyectos de Reglamento. Es claro sin embargo que ambos se referían al deslinde entre Administración y Jurisdicción y al aspecto procedimental del control de aquella por ésta. Era el núcleo de un posible escalón inferior de una jurisdicción contencioso-administrativa. Todo parece indicar que el intento de inicia en el bienio de 1854 a 1856 y dentro del tibio judicialismo del momento y que se frustra en 1857, una vez restaurada la vigencia del sistema de 1845». TOMÁS Y VALIENTE, Francisco, «Consejo de Estado...», ob. cit., p. 4386.

⁶⁰ Ver, entre otros, DÍAZ UFANO Y NEGRILLO, José, *Tratado teórico-práctico...*, ob. cit., p. 30; ALFARO Y LAFUENTE, Santos, *Tratado...*, ob. cit., p. 36; y GALLOSTRA Y FRAU, José, *Lo contencioso-administrativo*, ob. cit., p. 82; CABALLERO Y MONTES, José María, *Lo contencioso-administrativo*, tomo I, ob. cit., p. 28.

que se adoptaran por el departamento o ministerio de Ultramar, con arreglo a lo establecido para los demás ministerios; este recurso se establecería ante el Consejo de Estado y se interpondría con sujeción al reglamento general vigente, mientras no se realizaran las modificaciones que exigía la organización administrativa especial de las provincias.⁶¹

Como alegaba el español ALFARO Y LAFUENTE:

«... Pero todas estas leyes y decretos se referían a las resoluciones dictadas por el Gobierno, por lo cual quedaba establecido el recurso contra las Reales Órdenes o resoluciones de las Direcciones, faltando, por lo tanto, que se concediese el mismo recurso contra las providencias de las autoridades de aquellas provincias, lo cual ofrecía mayores dificultades, porque era necesario crear Consejos provinciales que estuviesen en armonía con las costumbres y organización administrativa de aquellas Islas».⁶²

En esa línea de valoración, en relación con el contencioso-administrativo en Ultramar, el propio ALFARO Y LAFUENTE señalaría tiempo después:

«En nuestras provincias de Ultramar no existía la contención administrativa hasta que se publicó el Decreto de 25 de Febrero de 1859, concediendo desde aquella fecha este recurso contra las resoluciones que se adoptaran por el Departamento de Ultramar con arreglo á los mismos principios establecidos para los ciernas Ministerios.

»Pero como tal Decreto se refería únicamente á [sic] los acuerdos emanados de la Administración Central, y era preciso extender aquel recurso á las disposiciones que dictasen las Autoridades superiores de las mencionadas Islas, venciendo todas las dificultades que el planteamiento de tales innovaciones en provincias regidas por Leyes especiales pudiera ofrecer, se dictó el Real Decreto de 4 de Julio de 1861, por el cual se estableció en cada una de las provincias un Consejo de Administración presidido por el Gobernador superior civil respectivo, cuya Sección de lo Contencioso, constituida en Tribunal, conocería de los asuntos administrativos que tuvieran aquel carácter».⁶³

Siguiendo el tracto de los acontecimientos normativos alrededor del tema que nos ocupa, debe recordarse que en 1860 entró en vigor la ley orgánica del Consejo de Estado (de 17 de agosto de 1860), en la que se ampliaron las atribuciones de ese órgano en materia contencioso-administrativa (artículos 46 y 56), pero sin trastocar la esencia del modelo consagrado entonces.

⁶¹ Ver MORILLA, José María, *Tratado...*, tomo II, ob. cit., p. 158; y ALFARO Y LAFUENTE, Santos, *Tratado...*, ob. cit., p. 43.

⁶² ALFARO Y LAFUENTE, Santos, *Tratado...*, ob. cit., pp. 43 y 44.

⁶³ ALFARO Y LAFUENTE, Santos, *Lo contencioso-administrativo...*, ob. cit., p. 113

Desde la perspectiva española, dijo en su momento un autor sobre la mencionada ley de agosto de 1860:

«Desde 1853 hasta el año presente, el Consejo de Estado ha seguido funcionando con escasas facultades; pero como no podía admitirse un alto cuerpo administrativo, un Tribunal Supremo de apelación contra los errores ó [sic] la arbitrariedad ministerial, encerrado en tan estrecho círculo, la nueva ley de agosto de este año, cuya luminosa discusión ofrece vasto campo para el estudio de la ciencia administrativa, ha ensanchado estas atribuciones, y aunque no les ha dado toda la latitud que tienen en el vecino imperio y en otros países de Europa, ha colocado al Consejo á [sic] mucha mayor altura de la que antes estaba. Por la nueva ley el Consejo ha de conocer necesariamente en vía contenciosa de las demandas que originen los contratos de la Administración; de las concesiones de derechos que acuerde, sea cualquiera el ministerio porque se hagan, y de todas las reclamaciones á que den lugar las resoluciones particulares de los ministros de la corona en los negocios de la Península y Ultramar; así como entenderá en la revisión de sus propios fallos y en los recursos de apelación, nulidad y casación á que den lugar las sentencias de los consejos provinciales y las de los tribunales de cuentas del reino y Ultramar.

»Déjase conocer que ahora está más extendida y más clara la jurisdicción del Consejo al cual antes no se podía acudir sino cuando el gobierno autorizaba la demanda; y á este ensanche de atribuciones se ha unido necesariamente la facultad de conocer de la procedencia de la demanda [...]».⁶⁴

Después de la ley orgánica del Consejo de Estado, de 17 de agosto de 1860, se publicó también el Real Decreto de 19 de octubre de 1860 que introdujo ciertas modificaciones al reglamento de 30 de diciembre de 1846.

En este punto, es necesario retomar la noticia sobre la suerte de los proyectos de reglamentos impulsados por el Gobernador y Capitán General de Cuba y el Real Acuerdo de la Audiencia Pretorial de «la Isla», que habían sido presentados en 1857 como complementarios a la Real Cédula de 30 de enero de 1855, sobre conflictos de competencia entre las autoridades administrativas y judiciales y el procedimiento en los «negocios contenciosos de la administración».⁶⁵

⁶⁴ MALO DE MOLINA, Manuel, *Conferencias sobre lo contencioso-administrativo*, pronunciadas en el Ateneo de Madrid en el curso de 1860 a 1861, Imprenta de D. Miguel Arcas y Sánchez, Madrid, 1861, pp. 42 y 43.

⁶⁵ Ver DE SEDANO Y CRUZAT, Carlos, *Cuba desde 1850...*, ob. cit., p. 90; TOMÁS Y VALIENTE, Francisco, «Consejo de Estado...», ob. cit., pp. 4386 y 4387; ALONSO ROMERO, Paz, «Capítulo 10: Las particularidades...», ob. cit., p. 349 y ss.

En narración de la profesora ALONSO ROMERO sobre esos proyectos de reglamentos:

«... Cuando en agosto de 1859 los proyectos fueron presentados al Consejo de Ministros, este adoptó la resolución de que en lo sucesivo las Audiencias ultramarinas se encargaran exclusivamente de la jurisdicción ordinaria civil y criminal, lo que conllevaba la necesidad de establecer en esos territorios unas instituciones semejantes a los Consejos provinciales de la península creados en 1845, dotadas, al igual que ellos, de la doble función asesora y jurisprudencial que la cédula de 1855 ponía en manos de los Reales Acuerdos. La determinación obligó al Gobierno a elaborar otros dos nuevos proyectos, donde se disponía, respectivamente, la supresión de los Reales Acuerdos de las Audiencias y la creación de esos nuevos órganos, para los que se escogió el nombre de Consejos de Administración. Con los informes de diferentes autoridades y organismos cubanos y puertorriqueños (gobernador capitán general y otras autoridades superiores de Cuba, Audiencias de La Habana, Puerto Príncipe y Puerto Rico), y sin haber recibido aún respuesta de Filipinas, el 20 de octubre de 1860 Leopoldo O'Donnell, ministro de Guerra y Ultramar, los elevó a consulta del Consejo de Estado.

»Sin mostrar un excesivo entusiasmo por las innovaciones, la Sección de Ultramar del Consejo de Estado se inclinó, sin embargo, por su aceptación, tras plantear algunas modificaciones en el texto del Gobierno, relativas, entre otras cosas, a los requisitos exigidos para el nombramiento de consejeros [...]».⁶⁶

⁶⁶ *Ibidem*, pp. 349 y 350. En útil explicación que ya había dado TOMÁS Y VALIENTE: «En octubre de 1860 y siendo Ministro de la Guerra y Ultramar don Leopoldo O'Donnell [...]. Hay clara voluntad de crear en las provincias de Ultramar, una institución semejante a los Consejos Provinciales de la Península fundados por Real Decreto de 2 de abril de 1845, a las que se quiere dotar de una doble función: la de asesorar a las autoridades político administrativas de cada Provincia, y la de resolver, con jurisdicción delegada y con posible apelación en vía contenciosa ante el Consejo de Estado, los asuntos contencioso-administrativos en una primera instancia. Para ello estorbaba la actuación consultiva de las Audiencias en tanto que reales Acuerdos. La solución será suprimir de las Audiencias de Ultramar toda intervención asesora: suprimir el "voto consultivo del Real Acuerdo". Tomada esa decisión, las Audiencias quedan restringidas al ejercicio de la jurisdicción administrativa civil y criminal». El profesor español precisaba enseguida: «Pero no se les otorga jurisdicción en lo contencioso-administrativo. En 1860-1861 la opinión judicialista ha quedado relegada, y por ello se crean los Consejos de Administración de cada provincia con la doble función, asesora y jurisdiccional, ya dicha». Asimismo, TOMÁS Y VALIENTE indicaba: «Los Proyectos de Reglamento enjuiciados por la Sección de Ultramar en 1857 serán ahora resucitados, pero tanto las competencias de jurisdicción como el modo de proceder en los asuntos contenciosos, quedarán en 1861 referidos no (como en 1855-1857) a las Audiencias, sino a los Consejos Provinciales». TOMÁS Y VALIENTE, Francisco, «Consejo de Estado...», *ob. cit.*, pp. 4386 y 4387.

5. Los Reales Decretos de 4 de julio de 1861

En 1861 se dieron otros pasos en función de la ordenación del régimen jurídico del contencioso-administrativo en Ultramar, en los que aparecía ya el interés de organizar dicha jurisdicción con un criterio más cercano al sentido moderno que operaba en el planteamiento de la justicia administrativa, tal como se revelaba en ese momento en España; sentido que gradualmente comenzaba a extenderse a esas tierras de Ultramar, introducido por el poder que desde Europa regía los destinos de tales colonias.⁶⁷

Esos pasos tuvieron como antecedentes normativos principales, tal como se ha destacado en los estudios, los proyectos de reglamentos complementarios a la Real Cédula de 1855 que desde 1857 habían sido presentados por autoridades coloniales en Cuba y los cambios que el gobierno de la metrópoli les había introducido, agregándoseles también en 1860 otras piezas a ese entramado normativo.⁶⁸

En la exposición de motivos de esos Reales Decretos se explicaba:

«... la política tradicional de España en la gobernación de sus provincias de América y Asia, fué [sic] siempre la de asimilar en lo posible á [sic] la organización de la Metrópoli la de sus vastos territorios trasatlánticos; organización que respondía perfectamente en aquella época al estado político y social de los pueblos peninsulares y ultramarinos, pero que habiendo desaparecido de los primeros, no es ya compatible en los segundos con los adelantos verificados durante los últimos años, ni con

⁶⁷ En este orden de cosas resulta muy ilustrativa la «Exposición de motivos» que acompañó a los Reales Decretos de 4 de julio de 1861 y que puede verse en: *Consejo de Administración de la Isla de Cuba, su organización atribuciones y modo de proceder en los negocios contencioso-administrativos y en las competencias de jurisdicción o atribuciones entre autoridades judiciales y administrativas*, Imprenta del Gobierno y Capitanía General por SM, Habana, 1861, p. 3 y ss.

⁶⁸ Ver DE SEDANO Y CRUZAT, Carlos, *Cuba desde 1850...*, ob. cit., p. 90; TOMÁS Y VALIENTE, Francisco, «Consejo de Estado...», ob. cit., pp. 4386 y 4387; ALONSO ROMERO, Paz, «Capítulo 10: Las particularidades...», ob. cit., p. 349 y ss. Siguiendo el estudio de José AHUMADA, se recogió en la obra de Carlos DE SEDANO Y CRUZAT: «Después de darse cuenta en Consejo de Ministros de los Reglamentos consultados en el Consejo de Estado para establecer el procedimiento en los negocios contencioso-administrativos, y para dirimir las competencias de jurisdicción y atribuciones quedó sancionado el principio de que las Reales Audiencias de Ultramar no debían seguir conociendo de estos asuntos, ni ejercer otra jurisdicción que la civil y criminal ordinaria: de aquí resultó la necesidad de crear los Consejos de Administración. Con los informes que se pidió a los Capitanes Generales y Audiencias de Cuba y Puerto Rico, redactó el Ministerio de Ultramar dos proyectos de decreto que en 20 de Octubre de 1860 pasaron a informe en el Consejo de Estado, uno sobre la constitución de los Consejos de Administración, y otro sobre el carácter que, como consecuencia de aquel, habían de tener en lo sucesivo las Reales Audiencias de aquellos territorios, y los Consejos de Administración quedaron constituidos en las provincias de Ultramar en la forma y con las atribuciones que hoy tienen por el Real decreto orgánico de 4 de julio de 1861». DE SEDANO Y CRUZAT, Carlos, *Cuba desde 1850...*, ob. cit., p. 90.

los preceptos de la ciencia, ni con las legítimas esperanzas de la opinión pública. Siguiendo la misma senda trazada por los augustos Progenitores de V. M., los esfuerzos nunca interrumpidos del Gobierno han sido encaminados á llevar á las provincias de allende el Océano, las innovaciones cuya bondad había sido comprobada por la práctica en la Península, modificándolas cuando lo han hecho conveniente ó [sic] necesario circunstancias especiales de localidad, que no pueden jamás olvidarse sin exponer al país donde existen á lamentables trastornos. Por fortuna este temor sería quimérico respecto de las reformas que á V. M. se someten; porque habiéndose aplicado ya en las provincias de Ultramar, con grande ventaja para los intereses generales y privados, muchas de las alteraciones que de veinte y cinco años acá ha experimentado el régimen de la Península, es llegado el momento de realizar, sin menoscabo de la unidad en el Gobierno superior de cada isla, una asimilación en el orden administrativo tan completa como sus condiciones particulares lo consientan, deslindando el carácter diverso de las de las funciones públicas, todavía confundidas y amalgamadas en ellas».

En la propia Exposición de Motivos se decía:

«Los proyectos que el Ministerio tiene la honra de presentar á [sic] V. M. contienen la separación completa de las funciones judiciales y consultivas; el reemplazo de los Reales Acuerdos por Consejos de administración en todo lo que no se refiere á la de justicia, y un orden de procedimientos apropiado á la nueva organización y á la naturaleza de los negocios. Las Reales Audiencias quedarán como las de la Península en una esfera más reducida; pero ganarán seguramente en prestigio y en independencia lo que pierden en facultades que el desarrollo de la administración pública no permite conservarles. En los Consejos, que han de heredar esas atribuciones con ventajas del servicio, se formará el verdadero espíritu de la institución, siempre contrabalanceado cuando no anulado en los Reales Acuerdos, é [sic] ingresará un elemento local que de un modo sencillo y pacífico hará llegar hasta el Trono de V. M. el eco de las necesidades de las provincias más lejanas de la Monarquía. Por último, de aquí en adelante todos los españoles, lo mismo los de la Península que los de Ultramar, ejercerán de igual manera sus derechos cuando sean lastimados por la administración activa, y de igual modo también se sostendrán por esta y por los tribunales sus respectivas contiendas».

Estos cambios normativos para los territorios ultramarinos de España estuvieron orientados dentro de una línea de «asimilación» política y jurídica,⁶⁹

⁶⁹ Advertía ALONSO ROMERO que en estas piezas normativas de 1861 aparecía «[...] un término, “asimilación”, que comenzaba a irrumpir entonces con fuerza en la política ultramarina de la Unión Liberal, y al que acabó recurriendo buena parte de los políticos decimonónicos para

salvando las particularidades de dominación sobre esos territorios, entre ellos y la metrópoli, para disminuir brechas entre lo que acontecía en la Península y lo que le restaba de sus posesiones en América y Asia.⁷⁰

En suelo cubano, Antonio Prudencio LÓPEZ se manifestó del modo siguiente sobre esas disposiciones normativas:

«Las reformas administrativas hechas en la Península a consecuencia de los cambios políticos allí ocurridos, aplicando los principios seguidos en

definir sus intenciones en relación con aquellas otras provincias. [...]». Ver ALONSO ROMERO, Paz, «Capítulo 10: Las particularidades...», ob. cit., p. 352. En otro trabajo, esta profesora española señalaba que es en la Exposición de Motivos de los Reales Decretos de 4 de julio de 1861 que se anunciaba con total claridad lo que llama el «principio de asimilación» como objetivo de la política ultramarina de España; en ese trabajo afirmaba: «[...] Sería, en todo caso, una asimilación adaptada. En este texto la palabra asimilación tenía un claro significado modernizador, pero había también en él algo más, una referencia que marcaba prioridades y que se hacía presente a la hora de calificar como tarea inexcusable en el empeño asimilador el claro deslinde de las funciones públicas, “todavía confundidas y amalgamadas” en aquellas tierras, con evidente peligro, por lo que el objeto específico del decreto se refería, al principio de independencia judicial [...]». ALONSO ROMERO, Paz, «Cuba, provincia asimilada: 1878-1898», en Feliciano Barrios Pintado (coordinador), *Derecho y Administración Pública en las Indias Hispánicas. Actas del XII Congreso Internacional de Historia del Derecho Indiano (Toledo, 19 a 21 de octubre de 1998)*, vol. I, Cortes de Castilla-La Mancha, Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, Cuenca, 2002, pp. 78 y 79.

⁷⁰ Según las consideraciones de un autor español de la época, DÍAZ UFANO Y NEGRILLO, en relación con el ambiente en que surgen esas disposiciones normativas de 1861: «Las reformas administrativas verificadas en la Península, debían extender su benéfico influjo en todo el ámbito de la Monarquía española, [...] siguiendo los hábitos tradicionales de asimilar en las provincias ultramarinas el régimen y organización de la Metrópoli, se llevaron á [sic] los pueblos trasatlánticos los adelantos que han tenido los peninsulares, atendiendo á las necesidades morales y materiales de una gran parte de sus súbditos, cuya comunidad de intereses y aspiraciones con la madre patria les daban derecho á la consideración del Gobierno. Consecuencia de esto ha sido la separación de las funciones heterogéneas que por las antiguas leyes estaban acumuladas en la magistratura inferior de Ultramar, habiendo limitado las facultades de las alcaldías mayores á la mera administración de justicia, [...]». En el párrafo siguiente añadía: «Siguió por algún tiempo esta confusión en la magistratura superior; hasta que en 1861 nuevas disposiciones completaron la reforma, y aplicando idénticos principios favorables á la homogeneidad de funciones que son de una misma índole, si bien desempeñadas en jerarquías diversas, se trasladaron á los Consejos de administración creados para aquellas islas las funciones que en el orden consultivo y contencioso de la administración venían desempeñando las Reales Audiencias»; y también comentaba: «De este modo ha ido introduciéndose en tan apartadas regiones la idea de los principios administrativos que se practican en España, que pondrá más en claro la práctica de las disposiciones que contienen el deslinde de las funciones públicas, y concluirá por afirmarse diariamente con la jurisprudencia que establezcan los nuevos Cuerpos administrativos, llegando con el tiempo á formar un Cuerpo de doctrina fija que disminuya las contiendas de competencia entre las autoridades del orden judicial y el administrativo». DÍAZ UFANO Y NEGRILLO, José, *Tratado teórico-práctico...*, ob. cit., pp. 328 y 329. Provechoso también es que se vea lo que explicaba DE PASO Y DELGADO, Nicolás, *Exposición histórico exegetica de la teoría de los procedimientos contencioso-administrativos de España y sus posesiones de Ultramar*, El Progreso Editorial, Madrid, 1889, p. 262 y ss.

Francia y sometidos en ésta ya a la piedra de toque de la experiencia, han comenzado a hacerse extensivas a Ultramar. Se ha deslindado lo administrativo de lo judicial, organizándose la administración según las buenas doctrinas [...]. La responsabilidad ministerial y de los demás administradores, y la jurisdicción y el procedimiento contencioso-administrativos son garantías de acierto y de justicia».⁷¹

En la valoración de LÓPEZ, «el sistema que se derivaba de las reformas de 1861 en torno al contencioso-administrativo descansaban en la teoría más racional y filosófica».⁷²

Así, atendiendo a las características políticas y administrativas de sus colonias en Ultramar, la metrópoli extendía a estos territorios su mecanismo de control jurisdiccional frente a la actuación de la Administración Pública, en un contexto en torno a ese control que José María MORILLA calificó como de «asimilación a las instituciones de la Madre-Patria».⁷³

En definitiva, el 4 de julio de 1861 se dictaron cuatro nuevos Reales Decretos, relacionados con la reorganización de las Audiencias de Ultramar, la organización y creación de los Consejos de Administración en Ultramar, el procedimiento contencioso-administrativo de Cuba, Puerto Rico y Filipinas y la solución de los conflictos de jurisdicción y atribuciones entre las Autoridades judiciales y administrativas de las provincias de Ultramar.⁷⁴

⁷¹ LÓPEZ, Antonio Prudencio, *Reseña histórica...*, ob. cit., p. 90.

⁷² *Ibídem*, p. 92.

⁷³ MORILLA, José María, *Tratado...*, tomo II, ob. cit., p. 158.

⁷⁴ En Cuba, unas semanas antes de que esas medidas normativas fueran finalmente dictadas, se dio noticia de la preparación de las mismas por parte del gobierno español, en un breve trabajo publicado como: DEL FARO NACIONAL, «Reforma jurídico-administrativa para las provincias de Ultramar», *Revista de Jurisprudencia y Administración*, Año VI, tomo I, Establecimiento Tipográfico La Antillana, La Habana, 1861, p. 410 y ss. En dicho escrito, entre otros elementos, se explicaba lo siguiente: «En el ministerio de este ramo se ha trabajado con especial esmero, y está próxima a darse a luz una medida que hace tiempo pedimos a nuestros gobiernos, y cuyo planteamiento será altamente beneficioso para la justicia, y dará al régimen administrativo de las provincias ultramarinas mayores condiciones de orden, de regularidad y de acierto que los que tiene en la actualidad». En el párrafo siguiente (pp. 410 y 411) se añadía: «Consecuente el gobierno de S.M. en su laudable propósito de asimilar, en lo posible, la administración de las provincias de Ultramar a la que rige para las de la Península, como lo prueban varias reformas útiles introducidas en estos últimos años, ha dispuesto apartar del conocimiento de los Tribunales de Cuba, Puerto-Rico y Filipinas esa multitud de asuntos gubernativos que distraían su atención del principal y único objeto a que deben consagrarse los magistrados, que es la aplicación de las leyes en los pleitos y causas que están llamados a decidir. La multiplicidad de negocios en que se ocupan hoy los Tribunales de Ultramar, además de apartarlos de su instituto, les ha producido en ocasiones conflictos, discordancias y compromisos graves, con daño no pocas veces de su dignidad e independencia. El art. 66 de la Constitución de la monarquía española dispone sabiamente que “a los Tribunales y juzgados pertenecen exclusivamente la potestad de aplicar las leyes en los juicios civiles y criminales; sin que puedan ejercer otras funciones que las de juzgar y hacer que se ejecuten los juzgados”

Según ha valorado la profesora ALONSO ROMERO, esos cuatro Reales Decretos «alteraron en Cuba, Puerto Rico y Filipinas las funciones históricas de sus respectivas Audiencia y reorganizaron la planta y funcionamiento de los nuevos Consejos de Administración». ⁷⁵

En este punto debemos hacer notar que a diferencia de lo que habían sostenido Manuel AGUIRRE DE TEJADA y José María MORILLA ⁷⁶ sobre el surgimiento en 1855 de la jurisdicción contencioso-administrativa en Cuba, autores como Francisco MORENO y José GALLOSTRA Y FRAU señalaban que es en esa fecha de julio de 1861 cuando se establece la mencionada jurisdicción en el caso cubano y de los entonces territorios ultramarinos de España. ⁷⁷

y una vez establecida la reforma a que aludimos, tendrá en las provincias de Ultramar útil y benéfica aplicación el expresado artículo». En este trabajo se continuaba diciendo (p. 411): «Para sustituir a dichos cuerpos en los trabajos gubernativos en que se han ocupado hasta ahora, además de los judiciales se crea un consejo presidido por el Gobernador Capitán general, y cuyas atribuciones serán análogas a las que ejercen los consejos provinciales en la Península»; y además (p. 411): «Como cuerpos consultivos, ilustrarán a los Gobernadores en los asuntos de gravedad e importancia en que deban oírles, y en aquellos otros sobre los que dicha autoridad les pida informe; y con el carácter de Tribunales conocerán y decidirán en primera instancia de los negocios contencioso-administrativos, con apelación para ante el Consejo de Estado». Luego (p. 411) se expresaba: «Estas, son, según nuestras noticias, las bases principales en que se funda la proyectada reforma, y que encontramos bien meditadas y aceptables bajo todos conceptos»; para agregar (p. 412) igualmente: «En la participación que se concede a los hijos del país en estos cuerpos, hallamos además un pensamiento altamente noble, digno y justo, que producirá sin duda favorables resultados, aumentando la consideración y el prestigio del gobierno de la metrópoli, que debe procurar en todas sus medidas sobre Ultramar unir a los respetos de la autoridad suprema el amor y el cariño que sólo se conquistan con beneficios»; y antes del final (p. 412) de consideraba: «Por estos medios es como ha de asegurarse la unión de aquellas importantes provincias con la madre patria. Es preciso que en todo aquello en que la diversidad del clima, de las costumbres y de los intereses no lo impida expresamente, se asimilen la administración y el Gobierno de los españoles de uno y otro país: de esta manera habrá entre ellos un lazo de fraternidad indisoluble».

⁷⁵ ALONSO ROMERO, Paz, «Capítulo 10: Las particularidades...», ob. cit., p. 351.

⁷⁶ En el caso de MORILLA, este antiguo profesor comentó además, aludiendo a los cambios normativos introducidos por los Real Decretos de 1861 mencionados, en relación incluso con lo dispuesto en la Real Cédula de 30 de enero de 1855, en la que fijaba el establecimiento de la jurisdicción contencioso administrativa en Cuba: «Esta asimilación a las instituciones de la Madre-Patria se perfeccionó más con la creación de los Consejos de Administración en las provincias de Ultramar; pues éstos altos cuerpos, según el Real decreto de su organización, no sólo ejercen las funciones de los consejos provinciales de la Península, sino que en ciertos casos desempeñan las del Consejo de Estado, hallándose constituida la sección de lo contencioso en tribunal especial para conocer y fallar en esta clase de litigios, así como fijados con más precisión en la citada Real Cédula, los asuntos sobre los cuales podían suscitarse las controversias y determinada en un reglamento la tramitación que había de observarse, todo sustancialmente conforma a las reglas vigentes en la Península». MORILLA, José María, *Tratado...*, tomo II, ob. cit., pp. 158 y 159.

⁷⁷ Ver MORENO, Francisco, *La Administración y sus procedimientos*, Imprenta de El Eco Militar, Habana, 1886, p. 327; y GALLOSTRA Y FRAU, José, *Lo contencioso-administrativo*, ob. cit., p. 371.

En las palabras de MORENO:

«El Consejo de Administración de la Isla de Cuba fue creado por Real Decreto de 4 de Julio de 1861, desde cuya fecha data también el establecimiento de la jurisdicción contencioso administrativa. Al crearse dicho cuerpo consultivo se estableció una sección contenciosa, á la cual se le confió, con jurisdicción retenida, la resolución de los recursos contencioso-administrativos [...]».⁷⁸

En virtud del primero de los Reales Decretos mencionados de 1861 (constaba de 19 artículos), las Reales Audiencias de Ultramar no podrían constituirse en Acuerdo para consultar ni fallar en los asuntos de la Administración, por lo que limitarían sus funciones a la administración de justicia, con sujeción a lo dispuesto en la Real Cédula de 30 de enero de 1855 y demás leyes y disposiciones vigentes. Por lo tanto, tales Reales Audiencias perdían la competencia para conocer de asuntos contencioso-administrativos que por la mencionada Real Cédula de 1855 se le había otorgado.⁷⁹

Por el segundo de los Reales Decretos de 4 de julio de 1861 (Real Decreto orgánico de los Consejos de Ultramar), se ordenaba crear (artículo 1) en cada una de las provincias de Ultramar y con residencia en la capital de la provincia, un Consejo de Administración, presidido por el Gobernador Superior Civil respectivo y compuesto por Consejeros natos y Consejeros de Real nombramiento.⁸⁰ Según el artículo 3 de ese segundo Real Decreto, los Consejos de Administración se dividían en tres secciones, que se denominaban de lo Contencioso (presidida por el Regente de la Real Audiencia),⁸¹ de Hacienda y

⁷⁸ MORENO, Francisco, *La Administración...*, ob. cit., p. 327.

⁷⁹ Provechoso aquí es reproducir el comentario de Anacleto TOLÓN, quien a inicios de 1862 (a escaso tiempo de la entrada en vigor de esos decretos de 4 de julio de 1861), señaló en su discurso inaugural de los tribunales correspondiente a ese año: «... Afortunadamente desde hoy podremos consagrarnos con más intensidad que antes á [sic] este objeto que en lo sucesivo ha de ser el único de nuestra competencia. S. M. en sus Reales decretos de 5 de Julio último se ha dignado separar las funciones judiciales de las consultivas y contencioso-administrativas, y confiándonos el ejercicio de las primeras, ha conferido el de las segundas al Consejo de Administración nuevamente creado. Nuestras tareas pues, de hoy en adelante se ejercerán en una esfera más reducida; pero por lo mismo que no conservamos ya otro carácter que el jurídico, ni hemos de ejercer otras funciones que las de nuestro peculiar instituto, sería mayor y más terrible nuestra responsabilidad si por indolencia, por debilidad ó por cualquier otro motivo dejáramos de cumplirlas». TOLÓN, Anacleto, *Discurso pronunciado el día 2 de enero de 1862, en la apertura de la Real Audiencia pretorial de la Habana, por el Illmo. Sr. Regente*, Imprenta del Gobierno y Capitanía general y Real Audiencia por S. M., Habana, 1862, p. 11.

⁸⁰ Según el artículo 2, serían Consejeros natos en la Isla de Cuba: el Gobernador Superior Civil, Presidente; el M. R. Arzobispo Metropolitano; el R. Obispo de La Habana; el Comandante general del Apostadero; el Regente de la Real Audiencia; el Intendente general del Ejército y Hacienda; el Fiscal en la Real Audiencia; el Presidente del Tribunal de Cuentas.

⁸¹ Por artículo 5 se establecía que para ser nombrado Consejero en las Secciones de lo Contencioso será indispensable pertenecer o haber pertenecido a cualquiera de las categorías

de Gobierno. Por el artículo 26 se regulaba que la persona que se considerara agraviada en sus derechos por alguna resolución del Gobernador Superior Civil o de las autoridades superiores administrativas que cause estado podría reclamar contra ella en la vía contenciosa, en la manera y forma que se preveía en el Reglamento de procedimientos para los negocios contenciosos de la Administración de las provincias de Ultramar.⁸² Por su parte, el artículo 27 recogía que la Sección de lo Contencioso constituida en Tribunal conocería de los asuntos de la Administración que tuvieran ese carácter, y especialmente los que enumeraba en los nueve apartados que ese propio artículo acogía.⁸³

siguientes: magistrado de alguna de las Audiencias de la Península o de Ultramar; Juez de primera instancia, Alcalde mayor, funcionario del orden judicial o fiscal, que tuvieran la categoría de juez de término con dos años de ejercicio; Jefe de Administración de la Península con las mismas condiciones; Jefe de segunda clase de la Administración de las provincias de Ultramar con iguales circunstancias; Ministros o fiscales de Tribunales de Cuentas de Ultramar con igual tiempo de ejercicio; Catedrático de Derecho en las Universidades de la Península o de Ultramar con diez años de ejercicio.

⁸² A la vista de este artículo 26, y desde la perspectiva del conjunto de las regulaciones establecidas por los Reales Decretos de 1861 que nos ocupan, PEREIRA BASANTA ha sostenido: «Amén de la modificación orgánica que operó para la justicia administrativa, los Reales Decretos no introdujeron cambios en los presupuestos de acceso a la jurisdicción. La nueva normativa siguió el mismo sistema que la Real Cédula de 30 de enero de 1855, impuso un modelo de acceso por vía de cláusula general y un listado ejemplificativo de asuntos concretos que constituían materia contencioso-administrativa [...]; para comentar, asimismo, en relación con esos Real Decretos: «Puede advertirse de la lectura del precepto que los presupuestos de acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa no sufrieron cambios sustanciales, sino que preservaron los esquemas otrora implantados y ya consolidados en el Derecho público español». PEREIRA BASANTA, Jolene, «Sobre el recurso de plena jurisdicción...», ob. cit., pp. 375 y 376.

⁸³ Lo asuntos que enumeraba ese artículo 27 en los nueve apartados eran: 1º sobre la desigualdad de los repartimientos individuales de toda clase de contribuciones; 2º sobre el cumplimiento, inteligencia, rescisión, y efectos de los contratos y remates celebrados con la Administración en todos los ramos del Estado para cualquiera especie de servicio u obra pública; 3º sobre el resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados por la ejecución de obras públicas, así como por la infracción de los trámites de la ley o reglamento en las expropiaciones; 4º sobre inobservancia de las formalidades prescritas por la ley o por el reglamento acerca de los establecimientos peligrosos, incómodos o insalubres; 5º sobre el deslinde, amojonamiento y posesión de los montes y terrenos pertenecientes al Estado o a los pueblos o establecimientos públicos, sin perjuicio de que las cuestiones de propiedad hayan de ventilarse en los Tribunales; 6º sobre los negocios de minas en los casos previstos por la ley; 7º sobre el cumplimiento, inteligencia, rescisión y efectos o incidentes de los arrendamientos, ventas y mercedes de los bienes del Estado, cuando en estos dos últimos casos se trate del acto primitivo de adquisición y salvo el pleito de propiedad; 8º sobre la aplicación de las ordenanzas o reglamentos generales de policía de aguas, caminos, ferrocarriles, montes y demás objetos de policía urbana o rural y también sobre su parte penal mientras el hecho no constituya delito; 9º sobre la caducidad de concesiones de privilegios industriales, y sobre la revocación de licencias otorgadas por las autoridades para la construcción de obras, fábricas y artefactos.

En la consideración de un autor español de esa época, a tenor de la creación de los Consejos de Administración de Ultramar por el mencionado Real Decreto de 1861:

«La creación de estos cuerpos en nuestras provincias de Ultramar, era ya una necesidad después que en la Península se había visto prosperar, con gran provecho para los intereses generales y particulares, igual institución, con otras reformas administrativas que el nuevo sistema político había introducido».⁸⁴

Sin embargo, otro analista del momento, mirando en concreto el alcance de las competencias de los nuevos Consejos de Administración de Ultramar en contraste con las ahora suprimidas de las Reales Audiencias, opinó sobre la reforma:

«... La acción de los nuevos Consejos no alcanza a todas las materias administrativas y de gobierno, sino únicamente a las señaladas en el Real decreto de 4 de julio de 1861: en las demás es absoluta y omnímoda la autoridad de los Gobernadores, sin otra limitación que la del triste y tardío recurso a la metrópoli. Los Consejos no pueden dar curso a ninguna demanda, a ninguna queja contra los decretos del Gobernador superior civil, aún en los negocios de su competencia, mientras el mismo Gobernador superior civil no declare la procedencia de la reclamación contenciosa; y si se obstinase en que no se admita, o en que se ejecute su proveído, prevalecería su mandato, y no quedaría al interesado otro arbitrio que el de acudir al Supremo Gobierno [...]. Dedúcese del cotejo hecho que los Consejos, según la organización del decreto de 1861, no tienen la independencia, la consideración, la vida propia que los Reales Acuerdos, ni pueden prestar a los naturales de Ultramar la protección que antes tenían. Han sido abolidas unas instituciones eminentemente liberales en su objeto, sin ser sustituidas por otras de tantas garantías».⁸⁵

Con la organización que se creaba por este segundo Real Decreto se ordenaba el contencioso-administrativo en Ultramar siguiendo el sistema que incardinaba la justicia administrativa dentro de la estructura administrativa y no dentro del aparato judicial (judicialista).⁸⁶

⁸⁴ DÍAZ UFANO Y NEGRILLO, José, *Tratado teórico-práctico...*, ob. cit., p. 30.

⁸⁵ AGUIRRE MARIMÓN, José Manuel, «De las leyes especiales...», ob. cit., pp. 21 y 22.

⁸⁶ En interpretación de PEREIRA BASANTA, con talante actual: «... por Reales Decretos de 4 de julio operó la constitución, organización y ordenación procedimental de la jurisdicción contencioso-administrativa, hora no en el seno del Real Acuerdo, sino de un nuevo órgano creado para ejercer funciones de asesoramiento al Gobernador Civil y para funcionar como tribunal de lo contencioso-administrativo en los asuntos de esa índole: el Consejo de Administración [...]; unas líneas más abajo aseveraba: «La creación para Ultramar de los Consejos de Administración significó colocar una pieza en la obra en construcción que era la jurisdicción contencioso-administrativa. La reorganización de esta jurisdicción a partir de

En relación con lo anterior, pueden recordarse las palabras de BAS Y CORTÉS, cuando expresó:

«Los Consejos de Administración, que constituyen nuestros Tribunales contencioso-administrativos, son de creación moderna, pues datan del Real decreto de 4 de Julio de 1861. La separación de las atribuciones judiciales y las administrativas que [...], se hizo en las autoridades ultramarinas de todas las jerarquías, exigió la creación de ellos imperiosamente. Las sentencias que dictan, constituyen la jurisprudencia administrativa en estas provincias, y son dignas de estudio tan detenido como las del Consejo de Estado, su superior jerárquico».⁸⁷

Por su lado, Antonio GOVÍN Y TORRES apreció en relación con el significado de los reales decretos a los que venimos aludiendo:

«Por el R. D. de 4 de Julio de 1861 se estableció en cada una de las Provincias de Ultramar y con residencia en la capital de las mismas, un *Consejo de Administración*, presidido por el Gobernador General (entonces superior civil) respectivo (Art. 1º) cesando las atribuciones que habían tenido las Audiencias de Ultramar para, constituidas en *Real Acuerdo*, consultar y fallar en los asuntos de la Administración. Quedaron limitadas sus funciones á la Administración de Justicia. (Arts. 1º y 2º de otro R. D. de la misma fecha.) De esa suerte, se llevó á cumplido efecto la separación de lo judicial y lo puramente administrativo, iniciada por la Real Cédula de 30 de Enero de 1855 [...]».⁸⁸

Siguiendo la noticia de lo que nos ocupa, en relación con el tercero de los Reales Decretos de 4 de julio de 1861, debe decirse que fue el que reglamentó el procedimiento a seguir en la actuación de esa vía contenciosa-administrativa (reglamento de procedimientos para los negocios contenciosos de la administración de las provincias de Ultramar).

Sobre este último Real Decreto de 4 de julio de 1861 comentó ALFARO Y LAFUENTE:

«Este perfeccionó, á [sic] no dudarle, el de 30 de Diciembre de 1846, que á su vez había corregido y suplido el de 10 de Octubre de 1845. Es decir, que á medida que transcurría el tiempo y se hacían más generales los conocimientos sobre materia tan importante, se introducían innovaciones

órganos administrativos no era sino una medida dirigida a implementar el postulado de la separación de poderes, y, por ende, a depurar la delimitación de funciones entre los distintos poderes del Estado, según la interpretación del principio dada en su momento por Francia». PEREIRA BASANTA, Jolene, «Sobre el recurso de plena jurisdicción...», ob. cit., p. 378.

⁸⁷ BAS Y CORTÉS, Vicente, *Derecho Ultramarino...*, tomo I, ob. cit., p. 117.

⁸⁸ GOVÍN Y TORRES, Antonio, *Elementos teórico-prácticos...*, tomo I, ob. cit., p. 84 (cursivas en el original).

provechosas, no tanto en la organización de los Tribunales, materias de que debían conocer, como en las Leyes adjetivas».⁸⁹

A tenor del Real Decreto de 4 de julio de 1861, por el que se reglamentaba el procedimiento a seguir en la actuación de esa vía contenciosa-administrativa, el propio ALFARO Y LAFUENTE precisó:

«Aunque posterior el Reglamento de 1861 al de 1846, y a pesar de haber introducido algunas mejoras en el procedimiento por ser este más general, suple y completa al del 61 en todos los puntos ó [sic] extremos de carácter general».⁹⁰

Ello, junto al trazado en concreto del procedimiento en cuestión, permitió que se apreciara que «el procedimiento aplicable a los juicios administrativos seguidos en Ultramar, casi en su totalidad, es análogo al que se aplica en los de la Península»;⁹¹ aunque sin desconocerse las particularidades, y con eso las diferencias, que existían entre uno y otro, ni el carácter de reglamento especial que tenía el de aplicación a los territorios ultramarinos.⁹²

Finalmente, siguiendo el tracto de los acontecimientos, debe apuntarse que el cuarto Real Decreto de 4 de julio de 1861 fue contentivo de la reglamentación «para dirimir las competencias de jurisdicción y atribuciones entre las Autoridades judiciales y administrativas de las provincias de Ultramar».⁹³

En una perspectiva general, sobre la trascendencia de los Reales Decretos aludidos, DÍAZ UFANO Y NEGRILLO consideró:

«La Real cédula de 30 de Enero de 1855 empezó por limitar las facultades de las alcaldías mayores á [sic] la mera administración de justicia, y en

⁸⁹ ALFARO Y LAFUENTE, Santos, *Lo contencioso-administrativo...*, ob. cit., p. 184.

⁹⁰ *Ibidem*, pp. 184 y 185.

⁹¹ *Ídem*, p. 185.

⁹² Véase lo que señaló DÍAZ UFANO Y NEGRILLO, José, *Tratado teórico-práctico...*, ob. cit., p. 334.

⁹³ A inicios del siglo xx, indicaba un autor que este Real Decreto de 4 de julio de 1861 (lo refería como de 5 de julio) «Vino [...] a llenar un vacío existe en la materia [...], determinando con toda claridad el procedimiento que debía observarse en las competencias que se suscitaban entre la Administración y los Tribunales de Justicia. Se establece en el mismo que: son los Gobernadores Generales los encargados de dirimir estos conflictos, oyendo siempre al Consejo de Administración, pero cuando no estuvieren conformes con el parecer del expresado Cuerpo legal, entonces debían remitir las actuaciones al Ejecutivo, para la resolución definitiva del Consejo de Ministros». Para este autor, aun en los comienzos de la vida republicana nacional y sobrepasado el periodo de dominación colonial española «Este R. D. es la última palabra en la materia: era el que aplicaban los Capitanes Generales de esta Isla en las cuestiones de competencia, y en la actualidad está en toda su fuerza y vigor, toda vez que ni la Constitución de la República ni ninguna otra Ley o precepto ha venido a derogarlo». PORTO, Enrique, «Competencias de jurisdicción», en *El Estudio*, Boletín de Derecho, Legislación, Jurisprudencia y Administración, vol. I, no. 4, 10 de marzo de 1906, Imprenta Avisador Comercial, Habana, 1906, pp. 103 y 104.

1861 se completó la obra con la separación de las funciones judiciales y administrativas que aún conservaba la magistratura superior de las islas, pasando las que tenían este carácter á los Consejos de administración que entonces se crearon, con la sustanciación y fallo de la parte contenciosa». ⁹⁴

El mismo DÍAZ UFANO Y NEGRILLO valoró en su tiempo la repercusión de los Reales Decretos de 1861 en Ultramar en los términos siguientes:

«Motivos muy poderosos y tentadores hablan por de pronto para que la antigua jurisdicción ordinaria creyese de su competencia negocios que nuevas disposiciones habían atribuido á [sic] otra jurisdicción también nueva. La reciente separación de facultades que por tanto tiempo habían venido confundidas, la creación moderna de los Consejos administrativos para todo lo que no se refería á la administración de justicia, su naciente jurisprudencia, y más que todo los hábitos y los recuerdos de la jurisdicción ordinaria que antes sujetaba todo á su dominio, no podía menos de crear dificultades y dudas, y ser motivo de creencias más ó menos fundadas favorables á sus fueros y á su jurisdicción, y á todo proveyó el Gobierno de la Metrópoli dotando á las provincias ultramarinas de un Cuerpo de reglas y disposiciones que, á similitud del que rige para la Península, regularicen y uniformen la manera de sostener y decidir estas cuestiones entre las autoridades de una y otra línea, hasta llegar á una resolución que restablezca el concierto y armonía que por ellas habla venido á turbarse». ⁹⁵

En clave contemporánea, la autorizada voz de TOMÁS Y VALIENTE resumió el efecto y la importancia de los Reales Decretos de 4 de julio de 1861 concluyendo:

«La reforma de estos Decretos de 1861 restringe, pues, las Reales Audiencias a la jurisdicción civil y criminal, y sitúa la función asesora y la jurisdicción contenciosa en un órgano provincial, verdadero Consejo de notables o “fuerzas vivas”, de cuyas Sentencias cabe apelación, como de las de los Consejos peninsulares creados en 1845, ante el Consejo de Estado para que éste resuelva con jurisdicción retenida. En este punto, aunque con retraso de quince años, el sistema de 1845 se aplica a las provincias de Ultramar». ⁹⁶

Es preciso anotar que alguna voz coetánea a la vigencia de las disposiciones normativas que referimos se mostró crítica con las reformas jurídicas que representaron los Reales Decretos de 1861, en especial para las competencias

⁹⁴ DÍAZ UFANO Y NEGRILLO, José, *Tratado teórico-práctico...*, ob. cit., p. 30.

⁹⁵ *Ibidem*, pp. 329 y 330.

⁹⁶ TOMÁS Y VALIENTE, Francisco, «Consejo de Estado...», ob. cit., p. 4389.

de las Audiencias ultramarinas, la creación de los Consejos de Administración de Ultramar y el alcance de sus atribuciones contenciosas.⁹⁷

Ilustrativo en ello resultan las explicaciones de AGUIRRE MARIMÓN, cuando opinó:

«Lejos de ser enemigos de las mejoras en Ultramar, las deseamos sinceramente y más de una vez las hemos propuesto y formulado: nunca fuimos partidarios de la inmovilidad en las formas sociales, ni hemos pretendido la eternidad en las cosas humanas. Reconocemos por otra parte la buena fe y el patriotismo con que el Gobierno ha puesto en planta las reformas que acabamos de bosquejar. Pero en nuestra opinión, para que tales reformas sean beneficiosas deben estar subordinadas a un pensamiento general: ha de haber unidad en el plan y en el conjunto de sus partes, y sobre todo ha de preceder un estudio profundo del estado y las necesidades de aquellas posesiones. La institución de los consejos, según la organización que se les ha dado, supone otra estructura en el poder central, en la dirección superior de los negocios públicos y en la administración toda. Los Gobernadores Capitanes Generales tienen las casi ilimitadas atribuciones de las leyes de Indias y que, como hemos dado a conocer, son superiores a las que competen, al menos constitucionalmente, al Supremo Gobierno: los Consejos de administración, sin aminorar esta omnímoda dictadura de los Gobernadores de Ultramar, han venido a abolir las garantías que contra su abuso habían franqueado a los pueblos los legisladores del Código de Indias. He aquí el grave inconveniente de hacerse la reforma de una manera parcial y sin relación con el régimen existente».⁹⁸

En esa orientación, José AHUMADA, calificado por Carlos DE SEDANO Y CRUZAT como «antiguo e ilustrado empleado del Ministerio de Ultramar» en un trabajo que incluyó en su importante obra de recopilación sobre el Gobierno de Cuba,⁹⁹ atacaba los efectos de Real Decreto de 4 de julio de 1861, a tenor de sus repercusiones sobre las atribuciones de los Gobernadores Generales y sus límites, con los argumentos siguientes:

«... La creciente importancia de Cuba desde principios de este siglo, y la emancipación política de los territorios españoles del continente americano, han determinado la conveniencia de aplicar a aquella Autoridad superior toda la consideración, facultades y atribuciones de que hoy goza, ya por analogía, ya en virtud de disposiciones terminantes como las arriba

⁹⁷ Véase lo que resumía ALONSO ROMERO sobre el significado y alcance de los Reales Decretos de 4 de julio de 1861 en ALONSO ROMERO, Paz, «Capítulo 10: Las particularidades...», ob. cit., p. 359 y ss.

⁹⁸ AGUIRRE MARIMÓN, José Manuel, «De las leyes especiales...», ob. cit., pp. 25 y 26. Véase, en sentido general, este trabajo completo de AGUIRRE MARIMÓN, José Manuel, p. 20 y ss.

⁹⁹ Ver DE SEDANO Y CRUZAT, Carlos, *Cuba desde 1850...*, ob. cit., p. 57 y ss.

indicadas. Por el complemento de esa autoridad, tal como los Virreyes no la gozaron en tiempo alguno, se contiene en el Real decreto de 4 de julio de 1861, limitando las atribuciones de las Audiencias de Ultramar a las funciones de meros Tribunales de Justicia; disposición que destruyó de un golpe el más poderoso contrapeso creado por la desconfianza política desde principio de la dominación española en América para disminuir en gran manera la eficacia práctica de una Autoridad ostentosa y semi-soberana en los Virreyes». ¹⁰⁰

Con todo lo dicho, es posible colegir que es a partir del tercer cuarto del siglo XIX que comenzaron a tener repercusión objetiva para Cuba —desde España—, de a poco, los criterios que el periodo decimonónico había traído consigo en cuanto a la justiciabilidad del actuar de las autoridades administrativas, y que la realidad española estaba ya incorporando desde algún tiempo antes, pero que aún no había extendido a su «Perla de las Antillas», a pesar de que ese siglo había sobrepasado su mitad.

Y esa repercusión no solo entraba como parte de un interés específico por esas cuestiones en particular, sino como derivaciones de un momento donde se comenzaron a dar algunas reformas jurídicas para el territorio caribeño, especialmente en el ámbito de organización y funcionamiento judiciales.

Un escritor cubano de la época repasaba:

«La organización judicial, el procedimiento civil y el criminal, el derecho administrativo así en cuanto a organización como a su materia, y al procedimiento son los principales objetos de las reformas introducidas sucesivamente a cortos intervalos, casi todas [...] por la Real cédula de 30 de Enero de 1855, la Real Orden de 23 de Mayo de 1859 sobre procedimientos criminales, y los Reales Decretos de 4 de Julio de 1861 sobre organización, atribuciones y modo de proceder del Consejo de Administración, y por otras disposiciones soberanas [...]». ¹⁰¹

6. El panorama normativo sobre la justicia administrativa con posterioridad a los Reales Decretos de 4 de julio de 1861 y hasta finales de la década de 1880

Hasta 1868 no hubo alteraciones en el ordenamiento jurídico relativo a la jurisdicción administrativa, ¹⁰² más allá de la Ley de 25 de septiembre de 1863 para el gobierno y administración de las provincias españolas y su reglamento de igual fecha.

¹⁰⁰ AHUMADA, José, en DE SEDANO Y CRUZAT, Carlos, *Cuba desde 1850...*, ob. cit., p. 58.

¹⁰¹ LÓPEZ, Antonio Prudencio, *Reseña histórica...*, ob. cit., p. 86.

¹⁰² De esta etapa es la obra de MORILLA, José María, *Tratado...*, tomo II, ob. cit., p. 158 y ss.

Pero en 1868, bajo el influjo del movimiento revolucionario que se produjo en España en ese año,¹⁰³ se dictó un Decreto con fecha 13 de octubre por el que se suprimía la jurisdicción contencioso-administrativa que ejercían el Consejo de Estado y los Consejos Provinciales (artículo 1); se suprimían los Consejos Provinciales y la Sección de lo Contencioso del Consejo de Estado (artículo 2); se le asignó al Tribunal Supremo de Justicia y a las Audiencias, a través de la posterior creación de la Sala de lo Contencioso-Administrativo en ese alto tribunal y las mencionadas audiencias (artículo 1 del Decreto de 16 de octubre de 1868 del Ministerio de Gracia y Justicia), el conocimiento de los asuntos que en esa materia le correspondían anteriormente al Consejo de Estado y a los Consejos Provinciales, respectivamente (artículos 3, 5 y 6).

Luego se dictaría otro Decreto, de 26 de noviembre de 1868, que incorporó otras reformas en el orden contencioso-administrativo.

En relación con esas dos disposiciones opinó un autor español de la época en los términos siguientes:

«... en nuestra opinión, en lugar de haberse dictado en el periodo revolucionario los Decretos de 13 de Octubre y 26 de Noviembre de 1868, mandando que se aplicaran los mencionados Reglamentos, hubiera sido preferible dictar uno general que hubiera contenido las prescripciones de los mismos más conformes con la naturaleza de los juicios administrativos y de más beneficiosos resultados en la práctica».¹⁰⁴

Para Ultramar, las consecuencias se harían efectivas en 1869, por los Decretos de 7 de febrero, 6 de abril y 2 de junio de ese año, derivándose de ese marco normativo, entre otros efectos, la supresión de los Consejos de Administración y que las Audiencias de esos territorios asumieran la

¹⁰³ A propósito de la situación que llevó en España a tomar en 1868 algunas medidas legislativas relativas al contencioso-administrativo, explicaba ALFARO Y LAFUENTE: «... en la época que medió desde 1856 á 1868 parece una cruzada la guerra que se hizo á [sic] tal institución, si bien tan rudos ataques más iban dirigidos, como ya indicamos en otro lugar, contra la forma que contra su esencia. Se atacaba, sí, principalmente la jurisdicción retenida; y no eran infundadas, por desgracia, las quejas que por todas partes se oían contra una organización de Tribunales administrativos que daban lugar á tanta arbitrariedad y abusos». Continuaba ALFARO Y LAFUENTE: «Por eso, á no dudarlo, uno de los primeros puntos que se pusieron á discusión por la Junta revolucionaria de 1868 fué [sic] el Consejo de Estado, y es seguro que hubiera desaparecido si un hombre eminente y de gran influencia en aquella época no lo hubiera defendido, sosteniendo que esta institución muchas veces había sido la salvaguardia de los derechos políticos y. particulares, dando al Gobierno ilustrados informes, que se negó á seguir». Y también expresaba: «Sin embargo, como las corrientes de la opinión pública se dirigían directamente contra la jurisdicción retenida, y de una manera indirecta contra el Consejo de Estado, fué necesario tomar al menos alguna resolución contra aquéllas, y al efecto se dictó el Decreto de 13 de Octubre de 1868». ALFARO Y LAFUENTE, Santos, *Lo contencioso-administrativo...*, ob. cit., pp. 113 y 114.

¹⁰⁴ *Ibíd.*, p. 184.

jurisdicción contencioso-administrativa que previamente había correspondido a tales Consejos, ejercida por su Sección de lo Contencioso.¹⁰⁵

Sobre esos Decretos de 1869 comentó ALONSO ROMERO:

«A las tres colonias afectó [...], la devolución de la jurisdicción contencioso-administrativa a las Audiencias, que tuvo lugar por decreto de 7 febrero de 1869, reformado y precisado meses después por otro de 6 de abril de 1869 al objeto de uniformar el procedimiento en relación con la península. La nueva regulación encomendó a la Sala primera de las Audiencias la tramitación de los juicios contencioso-administrativos, para la que se mantuvo el procedimiento dispuesto en el decreto correspondiente de 4 de julio de 1861. Como consecuencia de eso, se eliminó cualquier intervención de los Consejos de Administración y de los gobernadores superiores civiles en todo su transcurso, incluido el trámite de admisión de la demanda, que quedaba igualmente en manos de la Audiencia, oyendo al fiscal. Siempre que este se opusiera, o cuando la Sala estimase que la demanda requería mayor examen o debía declararse improcedente, se imponía la celebración de vista, con audiencia de la parte. Contra la decisión de la Audiencia (necesariamente fundada) declarando la improcedencia de la demanda, se admitía recurso de apelación a la Sala tercera del Tribunal Supremo, que no tenía lugar, sin embargo, en los casos en que aquella fuese admitida. A esa Sala del Tribunal Supremo se encomendaba igualmente la sustanciación de los recursos de nulidad y apelación contra las sentencias de las Audiencias, así como la primera instancia en los contenciosos contra las resoluciones del ministro de Ultramar.

»Para completar los cambios, un decreto de 2 de junio de 1869 suprimió las Secciones de lo contencioso de los Consejos de Administración de Cuba, Puerto Rico y Filipinas. Varios meses después, en línea de asimilación a la península y como ajuste a la Ley Orgánica del Poder Judicial, se publicó el decreto orgánico del poder judicial de ultramar, con fecha 25 de octubre de 1869 [...]».¹⁰⁶

Restablecida la Monarquía en España a finales de 1874, el Decreto de 20 de enero de 1875 derogó el Decreto de 13 de octubre de 1868, por el que se había suprimido la jurisdicción contencioso-administrativa y los tribunales que la ejercían (artículo 1); se instituyó nuevamente la sección de lo contencioso-administrativo en el Consejo de Estado (artículo 2); y se estableció que comisiones permanentes de las diputaciones principales tuvieran las funciones jurisdiccionales que en lo administrativo habían correspondido a los antiguos

¹⁰⁵ Ver: ALFARO Y LAFUENTE, Santos, *Tratado...*, ob. cit., p. 41 y ss.; *Lo contencioso-administrativo...*, ob. cit., p. 115; GALLOSTRA Y FRAU, José, *Lo contencioso-administrativo*, ob. cit., p. 87; y MORENO, Francisco, *La Administración...*, ob. cit., p. 327.

¹⁰⁶ ALONSO ROMERO, Paz, «Capítulo 10: Las particularidades...», ob. cit., pp. 364 y 365.

Consejos Provinciales (artículo 3). Con esta nueva disposición normativa de 1875 se devolvía la situación del contencioso-administrativo en «la Península», esencialmente, a la que presentaba antes de dictarse el señalado decreto de 1868.¹⁰⁷

En ese sentido, AGUIRRE DE TEJADA hubo de comentar que ese cambio se producía:

«... sin otra diferencia que la que resulta de encomendar interinamente á [sic] las Comisiones Provinciales establecidas por la ley de 20 de Agosto de 1870 las atribuciones que en la materia ejercían los antiguos Consejos Provinciales, Tribunales de primera instancia en el Orden Administrativo con arreglo á las leyes de 2 de Abril de 1815 y 25 de Setiembre de 1863. En realidad, ni el mencionado decreto de 13 de Octubre de 1868, que anunció que suprimía dicha jurisdicción, ni el de 16 del propio mes que creó en el Supremo y en las Audiencias una Sala compuesta del Presidente del Tribunal y de los dos Presidentes de Sala más antiguos para entender en los negocios contencioso-administrativos, extinguieron de hecho la jurisdicción referida, pues si bien hicieron desaparecer los Tribunales de aquel orden que hasta entonces la ejercían, atribuyeron en cambio el conocimiento de la materia, que era objeto de su competencia, á las Salas especiales de que se ha hecho mención. Tampoco la suprimió verdaderamente el decreto de 26 de Noviembre del propio año, que al paso que atribuyó á la Sala primera de las Audiencias, el conocimiento de los negocios en que entendían los Consejos Provinciales, confirió á una Sala especial del Tribunal Supremo la facultad de conocer de los negocios contenciosos de la administración procedentes de la Península, Islas adyacentes y Provincias de Ultramar, ya fuese en única instancia, ya en apelación ó [sic] en recurso de nulidad, estableciendo que así las Audiencias como el Tribunal Supremo arreglasen sus procedimientos en los pleitos contencioso-administrativos á los reglamentos y disposiciones porque se regían los Tribunales suprimidos. Perdió aquella jurisdicción, es verdad, algunas de las condiciones con que la venían ejerciendo el Consejo

¹⁰⁷ En ese orden de cosas, un espectador directo en la época, Manuel AGUIRRE DE TEJADA, precisó: «Este decreto, dictado en el primer mes de existencia del Ministerio Regencia, derogó el de 13 de Octubre de 1868, por el que el primer Gobierno de la revolución había suprimido, también en el mismo periodo de su establecimiento, y en la forma precipitada á que arriba aludíamos, la jurisdicción contencioso-administrativa. Como consecuencia de esta derogación, el mencionado decreto restableció las atribuciones que en la materia correspondían al Consejo de Estado por la ley de su creación, y encomendó interinamente, y sin perjuicio de lo que en adelante se determinase, á [sic] las Comisiones provinciales, las facultades que en la misma materia tenían los antiguos Consejos de provincia». AGUIRRE DE TEJADA, Manuel, «De la jurisdicción contencioso-administrativa, según el proyecto de ley de 23 de mayo de 1876», *Revista de España*, Noveno año, tomo LII, Establecimiento Tipográfico dirigido por José Cayetano Conde, Madrid, 1876, p. 109.

de Estado y Consejos Provinciales, en cuanto adquirieron las sentencias el carácter de irrevocables, privándose al Gobierno de la facultad que tenía de disentir de los acuerdos del Tribunal Superior, ora sentenciase en primera y única instancia, ora en grado de abada. Dejó de resolver la Administración Activa la cuestión previa de la procedencia de la vía contenciosa en cada demanda. Pero conservó en gran parte la condición esencial de toda jurisdicción especial, que es, la de la particularidad del juez ó jueces que la constituyen [...]».¹⁰⁸

Para Ultramar también volvieron a cambiar las cosas, pues por Decreto de 19 de marzo de 1875 se declaró derogado el de 7 de febrero de 1869, se restablecieron las normas vigentes al respecto antes del cambio político de 1868, y con ello, la jurisdicción contencioso-administrativa pasó nuevamente de las Audiencias territoriales a los también restablecidos Consejos de Administración (Sección de lo Contencioso).¹⁰⁹

Ese cambio, a poco de haberse producido, fue apreciado en tierra cubana por el entonces Presidente de la Real Audiencia de La Habana, Manuel José DE POSADILLOS, de la manera siguiente:

«Entre los Reales Decretos que en materia de interés general se han comunicado al Tribunal en el año último, merece mención especial el de la creación de la Sección de lo contencioso en el Consejo de Administración para la sustanciación y fallo de las demandas contencioso-administrativas de las cuales conocía la Sala primera de Justicia de este Superior Tribunal y en última instancia el Tribunal Supremo de Justicia. Creada en Madrid la Sección correspondiente en el Consejo de Estado, era indispensable que aquellos negocios volviesen á [sic] un Tribunal que dependiese de aquella Corporación y no continuasen en un Tribunal de Justicia; pues aunque éste en los negocios contencioso-administrativos, se arreglaba á la sustanciación especial establecida para ellos, con lo nuevamente decretado por S. M. queda enteramente separada é independiente la administración de justicia de la administración activa, y cada una girando en su órbita sin entorpecimiento de ningún género».¹¹⁰

¹⁰⁸ AGUIRRE DE TEJADA, Manuel, «El restablecimiento de la jurisdicción contencioso-administrativa y el Decreto de 20 de enero de 1874» (debemos señalar que aunque el artículo señala 1874 la fecha de ese decreto es de 1875), *Revista de España*, Noveno año, tomo XLVIII, Imprenta de J. Noguera, Madrid, 1876, pp. 27 y 28.

¹⁰⁹ Ver ALFARO Y LAFUENTE, Santos, *Tratado...*, ob. cit., p. 637; *Lo contencioso-administrativo...*, ob. cit., p. 115; GALLOSTRA Y FRAU, José, *Lo contencioso-administrativo*, cit., p. 87; MORENO, Francisco, *La Administración...*, ob. cit., p. 327; SEGURA Y CABRERA, Andrés, «Ensayo...», ob. cit., p. 317.

¹¹⁰ DE POSADILLO, Manuel José, *Discurso pronunciado el día 3 de enero de 1876 en la apertura de la Real Audiencia de La Habana por el Excmo. Sr. Presidente*, Imp. Del Gobierno y Capitanía General por S. M., Habana, 1876, p. 16.

En relación con este momento de 1875 aludido, y las circunstancias en él creadas alrededor del contencioso-administrativo en España y sus territorios ultramarinos, un autor ibérico valoró:

«Pero verificada la restauración en los últimos días del año 1874, el Gobierno de la Regencia se adelantó á restablecer con ligeras variaciones lo contencioso-administrativo en la forma que existía en Setiembre de 1868 no sólo en la Península, sino también en las provincias de Ultramar.

»De modo que, en la actualidad, son Tribunales administrativos inferiores en Cuba y Filipinas los antiguos Consejos de Administración, y en Puerto-Rico el Consejo contencioso-administrativo creado por la misma disposición que puso en vigor la legislación anterior al periodo revolucionario. Consejo poco conforme con los buenos principios, por constituirlo el Presidente de la Audiencia y dos Consejeros.

»Más prudente hubiera sido, á [sic] nuestro juicio, aplazar toda medida —sobre lo contencioso-administrativo, como hizo la República francesa en 1870, para tiempos en que, libre el Gobierno de toda presión política, examinando con madurez é [sic] imparcial criterio la naturaleza y condiciones de los Tribunales administrativos, recordando los efectos que en determinadas épocas produjo la distinta organización de aquellos Tribunales, é inspirándose en los verdaderos principios de la ciencia administrativa, hubiera podido presentar un proyecto de ley que, discutido por los partidarios de todas las Escuelas políticas y científicas, proporcionara á nuestro desgraciado país una institución que ofreciera á los particulares verdadera garantía de sus derechos administrativos, y que, por lo tanto, fuera el sostén más seguro de la tranquilidad pública y la base más sólida del perfeccionamiento social».¹¹¹

De lo dicho anteriormente puede entenderse que los Reales Decretos de 4 de julio de 1861, que regulaban los Consejos de Administración en Ultramar y el procedimiento a seguir en la vía contenciosa-administrativa, con las modificaciones derivadas del Decreto de 19 de marzo de 1875, constituyeron el núcleo normativo esencial relativo al contencioso-administrativo en Cuba hasta la entrada en vigor de la Ley de lo contencioso administrativo de 1888.¹¹²

Como puede resultar de lo escrito hasta aquí, entre 1845 y el final de la década de 1880, en España y sus territorios de Ultramar (para estos a partir de finales de los años de 1850 y principios de la década siguiente) hubo una alternancia de los sistemas administrativo y judicialista en lo atinente a la

¹¹¹ ALFARO Y LAFUENTE, Santos, *Lo contencioso-administrativo...*, ob. cit., p. 115

¹¹² En este periodo se enmarcan en Cuba las obras de GOVÍN Y TORRES, Antonio, *Elementos teórico-prácticos...*, tomo I, cit., p. 84 y ss., y *Elementos teórico-prácticos del Derecho Administrativo vigente en Cuba*, tomo III, Editor: Miguel Alorda, Habana, 1883, p. 285 y ss.; así como la de MORENO, Francisco, *La Administración...*, ob. cit., p. 327 y ss.

configuración del contencioso-administrativo; alternancia que derivó de los cambios políticos que en ese tiempo tuvieron lugar en suelo español y de los criterios triunfantes en cada momento, en cuanto a la forma de ordenar el contencioso-administrativo.

En relación con lo anterior, un autor cubano, avanzado ya el siglo xx, evaluaba, en general, la situación de la jurisdicción contencioso-administrativa en Cuba hasta fines de la década de 1888:

«Pero la contencioso-administrativo no llenaba aún las aspiraciones de la pública opinión ni de la Administración del Estado. El sistema adoptado no era lo humanamente perfecto que requería materia tan importante y compleja; y si a esto se añadía la profusión de disposiciones existentes, afortunadamente bien interpretadas por la doctrina del Consejo de Estado, las frecuentes reformas en la organización de los Tribunales que debían conocer de los asuntos, tan frecuentes como repetidos fueron también los cambios políticos en la Nación, ya estableciendo la jurisdicción retenida, ya la delegada, para volver después a la implantación de la tradicional, según conviniera a los intereses del Partido Político triunfante, produjeron una intensa lucha entre los partidarios de ambas jurisdicciones que culminó en la creación de una Comisión integrada por juristas especializados en la materia que [...] confeccionó un Proyecto de Ley, defendido [...] en la sesión del Congreso de Diputados de 14 de diciembre de 1887, y al fin aprobado y puesto en vigor con el carácter de ley en 13 de septiembre de 1888 [...]».¹¹³

En definitiva, para el año 1888 el sistema vigente en Cuba era el modelo administrativo de control jurisdiccional de la Administración Pública, y ese mismo año vería operar un cambio sustancial en cuanto a la ordenación de ese control, tanto para España como para ese territorio ultramarino.

7. De los estudios sobre el contencioso-administrativo en Cuba hasta finales de la década de 1880

A la vista del panorama que se extiende a finales de la década de 1880 —y esto vale incluso para todo el siglo xix cubano—, no puede decirse que hubo en nuestro país un desarrollo científico apreciable alrededor de los temas del contencioso-administrativo.

Por supuesto, el panorama del pensamiento jurídico en esa época, a propósito de este objeto que nos ocupa, no se presentaba desolado en absoluto, pues la bibliografía patria cuenta con algunos trabajos al respecto

¹¹³ RAMÍREZ OLIVELLA, Gustavo, *Las excepciones dilatorias...*, cit., pp. 13 y 14. Véase también cómo se expresaba RAMÍREZ OLIVELLA, Gustavo, en *Legislación contencioso-administrativa...*, ob. cit., p. 8.

interesantes y destacables, que constituyen el núcleo esencial donde pueden constatar y hacerse visibles las ideas imperantes y que se manejaron en el debate sobre este particular en ese tiempo. Pero, ciertamente, ninguno de esos trabajos implicó un ejercicio teórico o doctrinal de alto vuelo o que tuviera el alcance que sí mostraban algunos de los que en ese periodo se produjeron sobre el tema del contencioso en el territorio español peninsular y que se convirtieron en obligada referencia sobre este tópico. Hay razones de diversa índole para comprender esto, en especial aquellas que miran a las condiciones político-jurídicas de la Cuba de entonces (sometida al poder colonial español) y al atraso que presentó el desarrollo práctico del régimen jurídico del contencioso-administrativo en «la Perla de las Antillas» en relación con la metrópoli.

Si ha de distinguirse para la etapa en que nos enmarcamos aquí (antes de la entrada en vigencia de la Ley de lo contencioso administrativo de 1888), podemos ver, tal como es posible constatar de las obras citadas en las páginas precedentes, que lo rescatable de la producción bibliográfica en Cuba a propósito de los temas relativos al contencioso-administrativo se divide en algunos trabajos publicados en revistas¹¹⁴ o dentro de textos con sentido de repertorio¹¹⁵ y en los análisis contenidos en obras de carácter general,¹¹⁶ con un cariz más o menos normativista.¹¹⁷

Dentro de esa producción rescatable, merecen especial significación los trabajos ya mencionados de AGUIRRE DE TEJADA, ERENCHÚN, MORILLA y MORENO, donde se exponen ideas conceptuales y teóricas (con mayor o menor extensión) sobre el contencioso-administrativo en general, y se comenta o analiza la legislación vigente.

¹¹⁴ AGUIRRE DE TEJADA, Manuel, «Artículos 120 y 121...», ob. cit., p. 398 y ss.; «Para que tenga lugar...», ob. cit., p. 587 y ss.

¹¹⁵ ERENCHÚN, Félix, voz «Administración contenciosa», cit., p. 24 y ss. De ERENCHÚN también hay que mencionar la voz «Contencioso-administrativo (asuntos)», en ERENCHÚN, Félix, *Anales de la isla de Cuba. Diccionario administrativo, económico, estadístico y legislativo. Año de 1855 C*, Imprenta La Antillana, Habana, 1858, p. 1185 y ss. Este era un complemento de lo que había desarrollado en la voz «Administración contenciosa», ob. cit., p. 24, y como contenido de esta otra voz se limitó a reproducir (según sus propias palabras) las «resoluciones dictadas en las contiendas referidas por el supremo tribunal contencioso-administrativo durante el año de 1855, en cuanto sus fundamentos puedan tener aplicación a la isla de Cuba».

¹¹⁶ MORILLA, José María, *Tratado de Derecho Administrativo español*, tomo I – *Sobre la Administración general del Reino*, 2ª edición arreglada a las disposiciones vigentes, Imprenta de la Viuda de Barcina y comp., Habana, 1865, p. 159 y ss.; *Tratado...*, tomo II, ob. cit., p. 157 y ss.; GOVÍN Y TORRES, Antonio, *Elementos teórico-prácticos...*, tomo I, ob. cit., p. 84 y ss.; *Elementos teórico-prácticos...*, tomo III, ob. cit., p. 285 y ss.; y MORENO, Francisco, *La Administración...*, ob. cit., p. 327 y ss. y 364 y ss.

¹¹⁷ Véase GOVÍN Y TORRES, Antonio, *Elementos teórico-prácticos...*, tomo I, ob. cit., p. 84 y ss.; *Elementos teórico-prácticos...*, tomo III, ob. cit., p. 285 y ss.; BAS Y CORTÉS, *Derecho Ultramarino...*, tomo I, ob. cit.

Según expuso AGUIRRE DE TEJADA:

«La Administración cuyo encargo es velar por la conservación de los intereses comunes, promover su fomento, y proveer a la satisfacción de las necesidades generales, está investida de medios suficientemente enérgicos para atender a tan imprescindibles exigencias. Los actos por los cuales se revela la acción lenta pero perenne que para ello emplea son de dos clases principales. O son actos de *imperio* por los cuales provee de una manera general a una necesidad o a un interés común, o son actos de *aplicación* de alguna de las medidas generales resultado de los primeros a un asunto privado. O *reglamenta* y dicta disposiciones legales, o *aplica* la disposición legal a un caso dado. Así en uno como en otro caso la Administración tropieza frecuentemente con intereses y con derechos privados [...]. Cuando la Administración obra bajo el segundo concepto es preciso distinguir. Si en su marcha tropieza con simples *intereses* individuales, el único recurso admisible [...] es la reclamación ante ella misma, que en la forma usual decide entre el interés colectivo representado por su acto y el interés privado representado por la oposición al primero. Pero si la entidad hollada no es ya un simple *interés*, sino un *derecho* y un *derecho respetable*, entonces la acción administrativa se paraliza. El particular ofendido es escuchado en un juicio solemne, y la Autoridad pública, revestida de las formas judiciales, falla en justicia. He aquí lo contencioso-administrativo. Su existencia con arreglo a estos principios, supone.- Primero: que la oposición privada nazca de una medida de aplicación de ley o reglamento administrativo.- Segundo: que la parte ofendida haya agotado los recursos de que la legislación le permite echar mano en el orden gubernativo.- Tercero: que el derecho que se alega como perjudicado sea de aquellos que la Administración está obligada a respetar.- Cuarto: que la cuestión que el recurso promueve sea de índole administrativa [...]».¹¹⁸

Por su lado, ERENCHÚN asumió que:

«Es la administración contenciosa la institución encargada de preparar y resolver las contiendas que se suscitan entre el poder público y el derecho privado. Es una parte de la administración pública y se distingue de la administración activa en que esta no sufre ni consiente contradicción judicial y el distintivo de aquella es la controversia. La una obra por sí sola y sin más consejo que su buen juicio; la otra es asesora, de consulta, se ilustra para reformar o sostener las providencias que la primera dio *primo intuitu*».¹¹⁹

¹¹⁸ AGUIRRE DE TEJADA, Manuel, «Artículos 120 y 121...», ob. cit., p. 400 (cursivas en el original).

¹¹⁹ ERENCHÚN, Félix, voz «Administración contenciosa», ob. cit., p. 24 (cursivas en el original).

En la explicación desarrollada por MORILLA:

«... la jurisdicción contencioso-administrativa se ejerce siempre que son reclamadas las providencias o actos en que se apliquen las disposiciones vigentes, por haberse arrostrado un derecho que debía respetar la administración.

»Por consiguiente, para que tenga lugar la vía contencioso-administrativa es necesario que de motivo a la reclamación por la pugna o colisión entre el interés particular y el público, una providencia o acto administrativo que no haya sido de puro mando o de facultad discrecional; sino dictado en aplicación de las leyes, reglamentos u otras disposiciones. Se requiere igualmente que la reclamación se funde en un derecho violado por aquel acto y preexistente al mismo, cuyo derecho verse sobre materia administrativa, como también que la resolución sea definitiva, o que cause estado; y por último que se haya agotado la vía gubernativa reclamándose contra aquella ante el superior y aún convendrá que en esta vía se haya pedido la reforma ante la misma autoridad administrativa, si fuere la superior que dictó la providencia, y no se haya obtenido; pues mientras haya aptitud para que la administración enmiende su providencia no debe considerarse esta existente para el efecto de admitir la contienda administrativa, la cual podría evitarse si la administración accede a la reforma.

»Es de advertir que el derecho que se atropelle por la administración en la providencia impugnada ha de ser perfecto, aunque lo haya concedido el mismo poder, pues está en la obligación de respetarlo, no entendiéndose por derecho el mero interés o ventaja del individuo [...].¹²⁰

Por su parte, MORENO consideró:

«El juicio contencioso-administrativo, no es otra cosa más, que la revisión de las providencias administrativas, á fin de eliminar de ellas toda aquella parte que lesione los derechos particulares, también administrativos, es decir, creados a la sombra de la misma administración.

»El juicio contencioso, no constituye, no puede constituir, una nueva instancia en la vía gubernativa. Cuando esta termina, aquel empieza; y de tal modo quedan separados uno de otro, que debe quedar nulo todo lo actuado en aquella cuando ya se dictó la providencia que causó estado». ¹²¹

Digno de destacar aquí es un segmento debido a Eliseo GIBERGA, en su folleto *Influencia de la administración de justicia en el bienestar de los pueblos*, publicado en 1885,¹²² pues se mostraba duramente crítico con el sistema

¹²⁰MORILLA, José María, *Tratado...*, tomo I, ob. cit., pp. 161 y 162.

¹²¹MORENO, Francisco, *La Administración...*, ob. cit., p. 364.

¹²²GIBERGA, Eliseo, *Influencia de la administración de justicia en el bienestar de los pueblos*, La Habana, 1885 (hemos consultado este trabajo por su inclusión en: *Obras de Eliseo Giberga*,

administrativo que imperaba en España y en sus territorios ultramarinos, en relación con la organización y funcionalidad del contencioso-administrativo. Es de destacar porque no fue ese el tono usual o que imperó en las referencias al contencioso-administrativo; lo que señala que, aunque reflejado pobremente en la bibliografía referida –en lo que tuvo de reflejo allí–, no dejó de haber debate sobre cuestiones esenciales del contencioso-administrativo que se practicaba en este territorio antillano.

El siempre polémico GIBERGA decía:

«Nuestras leyes conservan todavía la jurisdicción contencioso administrativa, y preciso se nos hace demostrar cuan absurda e inconveniente es. Ella convierte a la Administración en Juez y parte, y aparta al ciudadano de los naturales, de los legítimos Jueces. Trátase de una providencia de un Ministro contra la cual pretende alzarse un particular, que se cree lastimado en su buen derecho. ¿A quién le remiten nuestras leyes? Al Consejo de Estado: es decir –porque tal es este cuerpo, a pesar de su alta respetabilidad y su nobilísimo espíritu de justicia que depende más de la virtud de sus miembros, que de la índole de la institución–: a un cuerpo administrativo, compuesto de funcionarios de la Administración, que nombra y separa libremente el Gobierno, y para cuyos nombramientos se tiene en cuenta, casi siempre, la filiación y servicios políticos, con preferencia a otros títulos, de los elegidos. Luego a la política, y no a la serenidad de los hombres de ley, es a quien se encarga la justicia. Pero no: no se encarga a esos hombres: la pequeña garantía que ofrece la intervención de ellos entre el particular y la Administración, es más, pequeña aún, porque el fallo del Consejo de Estado no es tal fallo, sino un simple proyecto de sentencia, con el cual se conforma o no el Ministro contra cuya resolución acudió el que se creyó agraviado; de suerte que sobre el presunto agravio es el mismo ministro que resuelve».¹²³

A renglón seguido escribía GIBERGA:

«No somos nosotros: [...] la misma Administración es quien dice que los Tribunales administrativos son dependientes del Gobierno. ¿Y se les llama Tribunales? ¿Y se les confía la Administración de justicia? Dígase entonces que la administra el Gobierno mismo, que la Administración es soberana y omnipotente y que ante ella está desarmado el ciudadano a quien hieran sus errores».¹²⁴

tomo IV – *Trabajos jurídicos y literarios*, Imprenta y Papelería de Rambla, Bouza y Ca, Habana, 1931, p. 183 y ss., por donde lo citaremos).

¹²³ GIBERGA, Eliseo, *Influencia de la administración...*, ob. cit., p. 204.

¹²⁴ *Ibidem*. Seguidamente (pp. 204 y 205), este autor refería: «Y tampoco nosotros, ni un progresista, ni un reformador, sino uno de los Jefes más caracterizados del partido más conservador que entonces existía, el Sr. González Bravo, profería en el Congreso de

Para finalizar afirmando:

«... limitándonos a la materia de nuestro tema, a lo puramente relativo a la administración de justicia en lo administrativo, creemos haber demostrado cuan fatal puede ser al público bienestar un erróneo y absurdo sistema, como el que impera todavía entre nosotros».¹²⁵

8. La consolidación de la justicia administrativa en Cuba: la Ley de lo contencioso-administrativo de 13 de septiembre de 1888

Los últimos años de la década de 1880 fueron importantes para el orden jurídico-administrativo en nuestro país, pues se hicieron extensivas a Cuba varias normas jurídicas de marcada importancia en España (y que también devendrían relevantes dentro de nuestro ordenamiento jurídico, tal como evolucionó posteriormente, incluso en el siglo posterior).

En el caso particular del régimen jurídico contencioso-administrativo en Cuba –todavía de la mano del poder colonialista español–, el año 1888 fue decisivo, pues ese año se inaugura el largo reinado de la española Ley de 13 de septiembre de 1888, Ley de lo contencioso-administrativo, que se extendería entre nosotros en su vigencia hasta las puertas del tercer cuarto del siglo XX, salvando las modificaciones que en ese camino se le introdujeron.

La importancia que esa ley tuvo para el Derecho Procesal Administrativo en Cuba, su larga vigencia dentro del ordenamiento jurídico nacional y la falta de esclarecimiento sobre el origen y evolución del orden contencioso-administrativo para los cubanos ha llevado a algunos escritores a identificar en esa norma procesal administrativa, el primer antecedente legislativo sobre la organización de la jurisdicción contencioso-administrativa en el Derecho

jurisconsultos celebrado en Madrid en 1864 las siguientes palabras que son la condenación más explícita y enérgica de la jurisdicción contencioso-administrativa: “La centralización, esa centralización abusiva no ha podido vivir por sí, ha necesitado crear lo contencioso-administrativo. ¿Se concibe el absurdo de lo contencioso en una nación que se dice camina a la libertad? Mientras las cuestiones entre la Administración y los particulares sean sentenciadas por aquella, no hagáis leyes de Ayuntamientos, ni electorales, ni nada, en fin, porque no hay libertad. Proudhon decía que a nada temía tanto después de los verdugos como a las víctimas sistemáticas: yo, siguiendo esa máxima, diré que nada me produce tanto ataque de nervios, como el espíritu ciego de partido, después de lo contencioso-administrativo”». Agregando también luego (p. 205): «A estas palabras no es necesario añadir otras. Ellas evidencian la monstruosa absorción del derecho del ciudadano por la Administración pública, que envuelve lo contencioso-administrativo. Tenía razón González Bravo: con tal sistema no hay libertad posible. La Administración todo lo sofoca, todo lo aniquila: es un inmenso pólipo, a quien no puede vencer el hombre, inerme ante él: y al matar su derecho, hiere la libertad, esteriliza la riqueza, aniquila las energías y lastima en cien distintos modos la prosperidad pública».

¹²⁵Ídem, p. 205.

cubano,¹²⁶ o el comienzo de la práctica procesal administrativa en Cuba,¹²⁷ o la «data de la experiencia procesal administrativa en Cuba».¹²⁸

Sin embargo, como hemos dejado indicado con anterioridad, el régimen contencioso-administrativo comenzó a introducirse en nuestro país un tiempo antes (Real Cédula de 30 de enero 1855 y Reales Decretos de 4 julio de 1861), y ya para 1888 ese régimen tenía un primer tiempo de evolución; si bien con la ley procesal administrativa española de ese último año entraría en una nueva época en Cuba, y con ella comenzaría su consolidación dentro del orden jurídico patrio.

A) La Ley de lo contencioso-administrativo de 13 de septiembre de 1888

Como resultado de las necesidades que planteaba el régimen administrativo español, a finales de la década de 1880 se había llegado en España a

«... la conveniencia de que lo contencioso-administrativo se estableciera de tal suerte que no fuese obra de partido, sino que, siendo aceptado por todos, quedase fuera de las vicisitudes y los vaivenes de las luchas políticas [...]».¹²⁹

En ese contexto existían aún discrepancias sobre el modo de consagrar esa jurisdicción a partir de una solución, ora judicialista, ora administrativa, o mediante tribunales especiales.

En una década de aparición de importantes normas jurídicas dentro del Derecho español, y por tanto, como consecuencia de un apreciable movimiento codificador que se llevó a cabo en ese contexto ibérico, finalmente se aprobaría la Ley de 13 de septiembre de 1888, Ley de lo contencioso-administrativo, sobre la base de un proyecto de ley debido a una comisión integrada por Trinitario RUIZ CAPDEPÓN (presidente), Francisco Agustín SILVELA, César ALBA,

¹²⁶ Ver SÁNCHEZ ROCA, Mariano, *Leyes administrativas...*, ob. cit., pp. 4 y 5.

¹²⁷ Ver, de LEZCANO CALCINES, José Ramón, «El procedimiento administrativo», en AA.VV., *Estudios...*, ob. cit., p. 281, y «El procedimiento administrativo», en AA.VV., *Temas...*, ob. cit., p. 501. Similares palabras en RUIZ VARAS, Irina, «Justicia Administrativa en Cuba. Limitaciones y perspectivas», en Ariel Mantecón Ramos (director) y Elizabeth Moya Linares (coordinadora), *Abogacía y Derecho: Gestión de Conflictos Jurídicos. Abogacía 2016*, Ediciones ONBC, Organización Nacional de Bufetes Colectivos, La Habana, 2016, p. 141.

¹²⁸ ARREDONDO SUÁREZ, Isabel Inés, «El acceso a la justicia...», ob. cit., p. 119.

¹²⁹ SANTAMARÍA DE PAREDES, Vicente, «Discurso pronunciado por D. Vicente Santamaría de Paredes en el Congreso de los Diputados el día 14 de diciembre de 1887 sobre la totalidad del Proyecto de Ley de lo Contencioso-Administrativo», como Apéndice a la tercera parte, en SANTAMARÍA DE PAREDES, Vicente, *Curso de Derecho Administrativo según sus principios generales y la legislación actual de España*, 3ª edición, Establecimiento Tipográfico de Ricardo Fé, Madrid, 1891, p. 890.

Alfonso GONZÁLEZ y Vicente SANTAMARÍA DE PAREDES.¹³⁰ Este último, también catedrático de Derecho Político y Administrativo de la Universidad Central madrileña, fue el ponente inicial de la ley; de ahí que esa norma procesal administrativa haya pasado a conocerse, además, como *Ley Santamaría de Paredes*.¹³¹

Esa ley de septiembre de 1888, llegó a lo que el propio SANTAMARÍA DE PAREDES catalogó como «solución de concordia»¹³² o como una «obra de verdadera transacción y concordia»,¹³³ fundamentándose en la idea expresada por él de acoger:

«... la solución de un Tribunal especial que no pertenezca ni al orden administrativo ni al orden judicial tampoco. Y esto sí que puede ser base de concordia entre todos los partidos, porque así presentado el tribunal especial Contencioso-administrativo, los unos pueden creer que este tribunal es una rueda de la Administración, los otros pueden estimar que este Tribunal es una Sala o un Tribunal perteneciente al Poder judicial. Yo creo otra cosa: yo creo que este Tribunal Contencioso-administrativo

¹³⁰ Sobre la elaboración de esta ley es indispensable consultar la obra de MARTÍN REBOLLO, Luis, *El proceso de elaboración de la ley de lo contencioso-administrativo de 13 de septiembre de 1888*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1975, en todo.

¹³¹ No es ocioso recordar aquí las esclarecedoras reflexiones del español Luis MARTÍN REBOLLO, en relación con esta última idea: «... es necesario matizar también la idea generalizada en la doctrina de que la Ley Jurisdiccional de 13 de septiembre de 1888 se debe en su totalidad al mismo Santamaría, cuya paternidad se reclama con insistencia. Santamaría fue, en efecto, el autor de muchas de las soluciones adoptadas en la ley, pero como se ha tratado de demostrar aquí el resultado final, en muchos de sus puntos esenciales, dista bastante de lo propugnado por el catedrático de la Universidad de Madrid [...]»; MARTÍN REBOLLO, Luis, *El proceso de elaboración...*, ob. cit., pp. 363 a 367. Más adelante, MARTÍN REBOLLO agregaba: «La llamada Ley de Santamaría de Paredes va a nacer así precisamente sin la firma, sin la aquiescencia del propio Santamaría de Paredes. [...] El ponente del Congreso y secretario de la Comisión mixta, se niega a autorizar con su firma un texto que, como he venido tratando de demostrar aquí, se aleja considerablemente de las tesis propuestas por él en el dictamen de la Comisión del Congreso y en su conocido discurso ante la Cámara el 14 de diciembre de 1887. [...] En cualquier caso, lo cierto es que Santamaría no firma el dictamen de la Comisión mixta, se muestra en desacuerdo con la versión del Senado que distorsionó en muchos puntos su primitivo esquema, ya seriamente maltratado en el texto aprobado por el Congreso. [...] Santamaría fue el inspirador inicial de la ley, en el sentido de que bajo su orientación la Comisión del Congreso modificó totalmente el proyecto que les venía dado por el Gobierno, pero, a su vez [...], la idea de Santamaría fue remodelada, cambiada, completada, aceptada en parte y modificada sustancialmente en algunos puntos claves que se han tratado de analizar aquí. Al final, el autor de la primera ponencia renuncia, reniega del fruto producido, niega su firma al texto final. ¿Se puede hablar entonces de la ley de la jurisdicción contencioso-administrativa de 13 de septiembre de 1888 como la “Ley Santamaría de Paredes”? Después de cuanto se ha expuesto es evidente que Santamaría no fue el autor material del texto definitivo de la misma, aunque participara muy activamente en los primeros momentos de su elaboración [...]». MARTÍN REBOLLO, Luis, *El proceso de elaboración...*, ob. cit., pp. 377 y 378.

¹³² SANTAMARÍA DE PAREDES, Vicente, «Discurso...», ob. cit., pp. 883, 890, 891, 892.

¹³³ *Ibíd.*, p. 914.

tiene un enlace más alto, y este enlace es con el Poder armónico o regulador, aquel Poder llamado a resolver todos los conflictos de acuerdo con la opinión y con las leyes, aquel Poder que participa en algo de la vida de los Poderes especiales, sin deber confundirse con ninguno, y cuya misión más propia es la de representar la unidad del Estado, velar por la independencia de cada uno de los Poderes y resolver sus conflictos para mantener el equilibrio constitucional».¹³⁴

En definitiva, esa Ley de lo contencioso-administrativo estipuló (artículo 8) que la jurisdicción contencioso-administrativa sería ejercida en nombre del Rey y, por delegación suya, por el Tribunal de lo contencioso-administrativo, que formará parte del Consejo de Estado, y por tribunales locales (se delinea aquí la jurisdicción delegada). El Tribunal de lo contencioso-administrativo (compuesto por once Ministros Consejeros de Estado, según el artículo 12) conocería en única instancia de las demandas que se dedujeran contra resoluciones dictadas por la Administración Central de la metrópoli y de los recursos que se produjeran contra las decisiones de los tribunales locales con arreglo a las leyes (artículo 10). Los tribunales locales de lo contencioso-administrativo de las respectivas islas conocerían de las demandas que se entablaran contra las resoluciones de los Gobernadores Generales y demás autoridades de las mismas (artículo 11). Por el artículo 15, párrafo primero, se regulaba que constituirían el Tribunal local contencioso-administrativo en Cuba, el Presidente de la Audiencia territorial, tres magistrados de la Sala de lo Civil de la misma y cuatro magistrados administrativos.¹³⁵

De tal suerte, para la organización de la jurisdicción administrativa esta ley adopta –aun cuando entre la doctrina española se ha matizado esta percepción– un sistema que el mismo Vicente SANTAMARÍA DE PAREDES llamó *armónico* o *mixto*;¹³⁶ basándose en el concepto por él expuesto de que en la solución armónica

«... lo contencioso-administrativo no pertenece al orden judicial ni al orden administrativo; tiene una situación propia; ni es una segunda

¹³⁴ Ídem, pp. 898 y 899.

¹³⁵ Ángel C. BETANCOURT acotaba sobre la composición de este tribunal local en Cuba: «... Durante el régimen español, la organización del mismo había sido modificada por Real Decreto de 8 de Enero de 1892 (*Gaceta* de 10 de febrero), como por otro R. D. posterior de 28 de Julio del mismo año se modificó el de España [...]; por cierto que el último citado R. D. introdujo algunas reformas en el procedimiento, y, no obstante, no se publicó en Cuba; al menos nosotros no lo hemos visto publicado, ni sabemos que se hubiera aplicado en esta Isla». BETANCOURT, Ángel C., *Nueva edición...*, ob. cit., p. 50, nota 41.

¹³⁶ SANTAMARÍA DE PAREDES, Vicente, «Discurso...», ob. cit. pp. 890, 891, 892, 911. En suelo cubano, Ricardo DOLZ ARANGO manifestaba que: «El sistema harmónico [sic] en la legislación positiva española (*Ley 13 Septiembre 1888*): significa una solución científica y una transacción política». DOLZ ARANGO, Ricardo, *Programa...*, ob. cit., pp. 254 y 255.

parte del procedimiento administrativo, ni es un pleito ordinario que exija conocimientos especiales; surge de la reunión de estos términos: lo administrativo y lo contencioso; y no debe estar supeditado ni al Poder ejecutivo ni al judicial [...].¹³⁷

La mixtura en la composición de los tribunales se daba, principalmente, a nivel de tribunales provinciales y tribunales locales de Ultramar, pues su integración combinaba miembros provenientes del orden judicial (presidente de Audiencia Territorial y tres magistrados de la Sala Civil de esa Audiencia) y cuatro magistrados a funcionarios administrativos.

La Ley Santamaría de Paredes se hizo extensiva a Cuba (Puerto Rico y Filipinas) por Real Decreto de 23 de noviembre de 1888,¹³⁸ conforme con lo prescrito en la quinta de las Disposiciones Transitorias de esa propia norma procesal.¹³⁹

El mandato de hacer extensiva esa ley a los territorios ultramarinos españoles, siguiendo en ello la política de asimilación que se venía practicando gradualmente desde tiempo antes, suscitó enseguida algunas dudas en la propia península sobre esa extensión a estos territorios, atendiendo, precisamente, a las peculiaridades en lo administrativo y en lo jurisdiccional de los mismos y a las adecuaciones normativas que la quinta de las Disposiciones Transitorias de dicha ley procesal mandaba a dictar el gobierno español en función de su vigencia en Cuba, Puerto Rico y Filipinas.

Como ilustración de lo anterior podemos destacar estas observaciones de Nicolás DE PASO Y DELGADO:

«No es dudoso que la reforma será llevada, y acaso en breve, a Ultramar; pero surgen las siguientes cuestiones, las cuales no creo inútil exponer para ilustrar este punto esencialísimo del derecho procesal de la Administración en aquellos países. En primer lugar, ¿cómo podrá conciliarse la citada ley, que descansa en el principio de abolición de la jurisdicción retenida y establecimiento de la delegada, con la especial organización administrativa de nuestras posesiones de América y el Archipiélago filipino? En segundo lugar, ¿habrán de seguir teniendo los Consejos de Ultramar atribuciones superiores, por no decir supremas, en muchos casos; cesarán en absoluto respecto de las Secciones de lo contencioso; quedarán éstas solamente

¹³⁷ SANTAMARÍA DE PAREDES, Vicente, «Discurso...», ob. cit., p. 892.

¹³⁸ Precisaba ALONSO ROMERO sobre esta ley: «... En su caso se trasladó directamente, sin pasar antes por la Comisión de Codificación de las provincias de Ultramar, creada en 1880 para examinar las modificaciones necesarias en las leyes particulares que, al amparo del artículo 89 de la Constitución canovista, el Gobierno decidiera aplicar en aquellas tierras [...]». ALONSO ROMERO, Paz, «Capítulo 10: Las particularidades...», ob. cit., p. 366.

¹³⁹ La letra de esa Disposición Transitoria Quinta decía: «5º. Esta ley es aplicable a las provincias de Cuba, Puerto Rico y Filipinas; pera lo cual el Gobierno dictará las disposiciones que exija su planteamiento, en virtud de la especial organización de aquellas provincias».

como Tribunales provinciales, o se adoptará por último con relación a ellos un sistema semejante al de la Península? Y en tercer lugar, ¿modificados, y quizás suprimidos, los Tribunales de lo contencioso-administrativo que existen hoy en Ultramar, o sean las Secciones de lo contencioso de los enunciados Consejos de Administración, subsistirán los mismos en la parte meramente consultiva, conservándose sus Secciones de Hacienda y Gobernación?

»Para resolver las tres cuestiones indicadas, estimo de absoluta necesidad inspirarse en el sentido leal y sinceramente asimilista que informó las importantes reformas del Gabinete O'Donnell en 1861, y prescindir completamente, ya de las exageraciones autonomistas y ya también del identismo, que no pasa, en mi concepto, de ser una bella quimera, como ideal naturalmente irrealizable». ¹⁴⁰

En la «Exposición» que antecedió al proyecto de Real Decreto de 23 de noviembre de 1888, suscrito por Trinitario RUIZ CAPDEPÓN, que hacía extensiva a los territorios ultramarinos la referida ley, ¹⁴¹ se consideró:

«La ley de lo Contencioso-administrativo de 13 de Septiembre del año actual declara en la quinta de sus disposiciones transitorias que la misma ley será aplicable á [sic] Cuba, Puerto Rico y Filipinas, para lo cual el Gobierno dictará las disposiciones que exija su planteamiento en virtud de la especial organización de aquellas provincias.

»Para cumplir aquella promesa, tan solemnemente expresada, y con el deseo de llevar inmediatamente á aquellos países los beneficios de una ley tan importante, que era ya una necesidad pública por la ciencia y por la opinión reclamada, el Ministro que suscribe ha estudiado con la debida atención las modificaciones precisas para acomodarla á las condiciones administrativas de aquellos diversos y apartados territorios.

»No tropieza ciertamente la nueva ley con los obstáculos y dificultades que los singulares organismos y manera de ser de aquellas islas oponen á otras reformas legales; y es que allí donde exista administración, por sencilla y rudimentaria que sea, surge naturalmente lo contencioso-administrativo, y la necesidad por tanto, de ejercitar su jurisdicción.

»Por eso la bien estudiada ley de 13 de Septiembre último puede fácilmente aplicarse sin notables alteraciones á nuestras provincias ultramarinas».

¹⁴⁰ DE PASO Y DELGADO, Nicolás, *Exposición histórico exegética...*, ob. cit., pp. 296 y 296.

¹⁴¹ Véase MINISTERIO DE ULTRAMAR, *Real Decreto-Ley aplicando a las provincias de Ultramar la Ley sobre el ejercicio de la jurisdicción contencioso-administrativa*, Edición oficial, Manuel Minuesa de los Ríos, Impresos, Madrid, 1888.

En esa propia «Exposición», se precisaba que el título 1º de la ley, «dedicado a fijar y desarrollar el concepto de la materia contencioso-administrativa», no ameritaba modificación alguna para su aplicación a Ultramar; como tampoco lo requería el título 3º, que establecía el procedimiento, salvo «con la sola rectificación que exigen ciertos términos judiciales». Asimismo, se indicaba que el título 2º, en lo que se refería al establecimiento y organización de los Tribunales provinciales, habría de tener variación, sustituyéndoseles por tribunales locales, que se asentarían en la capital de cada uno de los aludidos territorios.

Finalmente, en esa «Exposición» se aclaraba:

«Por una parte la especial organización administrativa de aquéllas, donde residen Autoridades superiores revestidas de amplias facultades para su gobierno y administración, y por otra parte consideraciones económicas que no era posible desatender, han obligado al Ministro que suscribe á [sic] crear sólo tres Tribunales, los que, en su sentir, serán suficientes para despachar con regularidad todos los asuntos que puedan producirse, teniendo en cuenta la estadística de los pleitos que hoy penden ante los actuales Consejos de administración.

»Atento á las consideraciones expuestas, y con el firme propósito de no aumentar los gastos públicos al organizar los Tribunales locales, se acepta como base el personal existente en los actuales Consejos de administración y en las Audiencias, y sólo se crean dos plazas, una de Fiscal para el Tribunal de Puerto Rico y otra de Magistrado administrativo para el Tribunal local de Cuba, por el mayor número de asuntos que en aquella isla se han de producir.

»Créanse, por tanto, para ejercer la jurisdicción contencioso-administrativa en las provincias de Ultramar tres Tribunales locales, con residencia en la capital respectiva de las mismas, que los constituirán: en Cuba, el Presidente de la Audiencia territorial, tres Magistrados de la Sala de lo civil y tres Magistrados Consejeros de administración [...].»

Hecha extensiva a Cuba la Ley de lo contencioso-administrativo de 13 de septiembre de 1888, se mandó a cumplir el 27 de diciembre de 1888.

A poco de entrar en vigencia esa ley en Cuba, Venancio ZORRILLA Y ARREDONDO, en su condición de presidente de la Real Audiencia de La Habana, resaltaba:

«No es menos digno de elogio el Decreto Ley estableciendo en la Isla el Tribunal Local Contencioso Administrativo, porque formado con Magistrados que no han dejado de pertenecer al Consejo de Administración, y con otros que á [sic] su vez lo son de la Audiencia, se ha obtenido una verdadera economía de gastos, y han venido á conciliarse

diferencias de escuela, pues mientras algunos creen que de los asuntos contencioso-administrativos deben conocer en primera Instancia las Audiencias, muchos sostienen por el contrario que solo debe hacerlo un Cuerpo especial en que para nada intervengan Magistrados de los Tribunales ordinarios». ¹⁴²

Por el artículo 1 de la mencionada ley española de 1888 se refrendaba que el «recurso contencioso-administrativo» —así catalogado por esa norma— podría interponerse por la Administración o por los particulares, contra resoluciones administrativas que reunieran los requisitos siguientes: 1) que causaran estado; 2) que emanaran de la Administración en el ejercicio de sus facultades regladas; 3) que vulneraran un derecho de carácter administrativo, establecido anteriormente a favor del demandante, por una ley, un reglamento u otro precepto administrativo. ¹⁴³

Como se encargó de explicar ÁLVAREZ TABÍO, en este artículo 1 se consagraba la acción de plena jurisdicción, pues las pretensiones que podían derivarse del tipo de acción que reflejaba dicho precepto eran aquellas en las que se solicita del órgano jurisdiccional la anulación o revocación de un acto administrativo y, además, el reconocimiento de una situación jurídica individual con el restablecimiento de las cosas a su estado primitivo. ¹⁴⁴

Por el artículo 3 se señalaba, además, que el recurso contencioso-administrativo podría interponerse de igual modo contra resoluciones de la Administración Pública que lesionaran derechos particulares establecidos o reconocidos por una ley, cuando tales resoluciones hubieran sido adoptadas como consecuencia de alguna disposición de carácter general, si con esta se infringía la ley en la cual se originaron aquellos derechos.

Igualmente, por el artículo 5, primer párrafo, se regulaba que continuarían atribuidas a la jurisdicción contencioso-administrativa las cuestiones referentes al cumplimiento, inteligencia, rescisión y efectos de los contratos celebrados por la Administración central, provincial, municipal, para obras y servicios

¹⁴² ZORRILLA Y ARREDONDO, Venancio, *Discurso leído por el Exmo. e Illmo. señor Presidente de la Real Audiencia de La Habana en el solemne acto de la apertura de los Tribunales en 2 de enero de 1890*, Imprenta y Papelería «La Exposición», Habana, 1890, p. 14.

¹⁴³ En el artículo 2 de la aludida ley se precisaba que para los efectos del artículo anterior (artículo 1), se entendería que causan estado las resoluciones de la Administración, cuando no fueran susceptibles de recurso en vía gubernativa, ya fueran definitivas, ya de trámite, si estas últimas decidieran directa o indirectamente el fondo del asunto, de tal modo que pusieran término a aquella o hicieran imposible su continuación; se entendería que la Administración obraba en el ejercicio de sus facultades regladas cuando debiera acomodar sus actos a disposiciones de una ley, de un reglamento o de otro precepto administrativo; y se entendería establecido el derecho a favor del recurrente cuando las disposiciones que se reputaran infringidas, le reconociera ese derecho individualmente, o a persona que se hallara en el mismo caso en que él se encontraba.

¹⁴⁴ ÁLVAREZ TABÍO, Fernando, *El Proceso...*, ob. cit., p. 78.

públicos de toda especie; continuarían también atribuidas a dicha jurisdicción, aquellas cuestiones respecto de las que se otorgara el recurso especialmente en una ley o reglamento, si no estuviesen comprendidas en las excepciones del artículo 4 (artículo 5, segundo párrafo).

Por su parte, el artículo 4¹⁴⁵ establecía que no corresponderían al conocimiento de los Tribunales de lo Contencioso-administrativo: 1) las cuestiones que por la naturaleza de los actos de los cuales procedían, o de la materia sobre que versaran, se refirieran a la potestad discrecional; 2) las cuestiones de índole civil y criminal, pertenecientes a la jurisdicción ordinaria o a otras jurisdicciones especiales;¹⁴⁶ 3) las resoluciones que sean reproducción de otras anteriores que hayan causado estado y no hayan sido reclamadas, y las confirmatorias de acuerdos consentidos por no haber sido apelados en tiempo y forma; 4) las resoluciones que se dictaran con arreglo a una ley, que expresamente las excluya de la vía contenciosa; 5) las resoluciones que se dictaran consultadas por el Consejo Supremo de Guerra y Marina, como Asamblea de las Órdenes militares de San Hemeterio, San Fernando y Mérito militar; 6) las que se referían a ascensos y recompensas de jefes y oficiales del Ejército y Armada por merecimientos contraídos en campaña y hechos de armas, o a postergaciones impuestas reglamentariamente.

Además, por el artículo 6, párrafo primero, se decía que no se podría intentar la vía contencioso-administrativa en los asuntos sobre cobranza de contribuciones y demás rentas públicas o créditos definitivamente liquidados a favor de la Hacienda, en los casos en que proceda con arreglo a las leyes, mientras no se realizara el pago en las cajas del Tesoro público. Por el artículo 6, párrafo segundo, se exceptuaban de lo previsto en el primer párrafo de ese precepto, los recurrentes que al interponer demanda contencioso-administrativa solicitaran declaración de pobreza, pero si esta les fuera denegada, no tendría ulterior tramitación el recurso si el pago no se verificaba; si este no se acreditaba dentro del término de un mes, a contar desde la notificación del auto denegatorio de la pobreza, se tendría por caducado de oficio el recurso contencioso-administrativo.

En otro precepto a considerar en un repaso general como el que aquí realizamos, en el artículo 105, párrafo primero, de la ley procesal administrativa que nos ocupa, se disponía que la Ley de Enjuiciamiento Civil –también española, de 1881, modificada en 1885 para Cuba, que comenzó a regir en tierra cubana en 1886, y que tuvo también larga vigencia en el Derecho patrio– regiría como

¹⁴⁵ Ver los artículos 4, 5 y 6 del reglamento de 1890 de esta ley de 1888, como complemento de este precepto.

¹⁴⁶ Seguidamente a ese apartado, se precisaba que se considerarían de índole civil y de la competencia de la jurisdicción ordinaria las cuestiones en que el derecho vulnerado sea de carácter civil, y también aquellas que emanaran de actos en que la Administración haya obrado como persona jurídica, o sea, como sujeto de derechos y obligaciones.

supletoria de la legislación que contenía los procedimientos contencioso-administrativos, siendo aplicable en todo lo que fuere compatible con la índole estos. De tal precepto se derivaba el carácter de supletoriedad del régimen procesal civil amparado en la mencionada Ley de Enjuiciamiento, en relación con el régimen procesal administrativo contenido en la Ley de lo contencioso-administrativo de 1888.

Sobre el alcance de esa supletoriedad, la misma jurisprudencia cubana se encargaría de esclarecer tempranamente, a partir de la recurrida sentencia no. 13, de 13 de noviembre de 1901, que:

«Siendo la Ley de Enjuiciamiento Civil supletoria de la legislación que contiene los procedimientos contencioso-administrativos, es sólo aplicable a esta clase de asuntos cuando en la referida legislación no existe precepto concreto aplicable al caso de que se trata».¹⁴⁷

No queremos cerrar la rápida referencia a la letra de la Ley de lo contencioso-administrativo, sin llamar la atención sobre un artículo de esa Ley que establecía una particularidad para el proceso contencioso-administrativo, la cual luego aparecería extendida como regla común para todos los procesos judiciales en Cuba durante la primera intervención norteamericana.

Por el párrafo segundo del artículo 62 se señalaba:

«Todo el que tome parte en la votación de una sentencia firmará lo acordado, aunque disintiere de la mayoría; pero podrá en este caso salvar su voto, extendiéndolo, fundándolo e insertándolo, con su firma al pie, a continuación de la sentencia, publicándose y notificándose con ésta».

En ese párrafo aparece en nuestro contexto la publicidad de los votos particulares de los magistrados a la hora de decidir los fallos jurisdiccionales; y no será hasta la Orden Militar No. 63 de 23 de mayo de 1899 que esa publicidad se extienda a todos los procesos judiciales.¹⁴⁸

¹⁴⁷ Sobre este precepto, véase, por ejemplo, BETANCOURT, Ángel C., *Nueva edición...*, ob. cit., p. 216; VIVANCO HERNÁNDEZ, José Clemente, *El juicio contencioso-administrativo*, 2ª edición revisada, Jesús Montero, Editor, La Habana, 1944, p. 26 y ss.; SÁNCHEZ ROCA, Mariano, *Leyes administrativas...*, ob. cit., p. 101; RAMÍREZ OLIVELLA, Gustavo, *Legislación contencioso-administrativa...*, ob. cit., p. 329; ÁLVAREZ TABÍO, Fernando, *Procedimiento...*, ob. cit., p. 137.

¹⁴⁸ Ver BETANCOURT, Ángel C., *Nueva edición...*, ob. cit., nota 274, p. 183; VIVANCO HERNÁNDEZ, José Clemente, *El juicio contencioso-administrativo*, ob. cit., p. 350; DE MONTAGÚ, Guillermo, «Votos de fundamento», en Guillermo de Montagú, *El juez ante la norma injusta y otros Estudios*, Lex, S.A., La Habana, 1944, p. 146. La Orden Militar no. 63 de 25 de mayo de 1899, regulaba: «I-) En lo sucesivo los llamados votos reservados que pueden formular los Magistrados de un Tribunal que no estén conforme con la sentencia dictada por la mayoría, serán públicos y se consignarán a continuación de la propia sentencia en el libro registro de las mismas, en igual forma que éstas, salvo el que los firmaran tan sólo aquellos que lo formularen; II-) Los votos en cuestión se denominarán en lo adelante “votos particulares” y se consignarán en los autos originales como las sentencias se consignan, al pie de las mismas;

En este sentido ha esclarecido Guillermo DE MONTAGÚ:

«... es esta otra de las confusiones en que generalmente se ha incurrido entre nosotros, no es la Orden 63 de 1899 la iniciadora en nuestra legislación, de la publicidad de los votos particulares, ni fue importación americana: con mucha antelación el legislador español, en el art. 62 de la Ley de lo Contencioso Administrativo de 13 de Septiembre de 1888, vigente en Cuba, al disponer que el disidente firmará la sentencia de la mayoría agregó: “pero podrá en este caso salvar su voto, extendiéndolo, fundándolo e insertándolo, con su firma al pie, a continuación de la sentencia, publicándose y notificándose con ésta”».¹⁴⁹

La Ley Santamaría de Paredes fue un resultado de la época en que se enmarcaba. Consagraba principios sobre el control jurisdiccional del funcionamiento administrativo que habían tenido su base en el más rancio pensamiento liberal burgués decimonónico —propio, sobre todo, de los tres primeros cuartos de ese siglo— de una parte de la Europa continental, en un momento —finales de la década de 1880— donde ya en otros países europeos (Alemania, Francia e Italia, principalmente) se estaba dando el proceso de revisión de los fundamentos conceptuales y funcionales sobre los que se asentaba la percepción del régimen jurídico de la Administración Pública, y también su control jurisdiccional; y que iría hacia la superación de ese primer estadio de desarrollo de dicho régimen en las primeras décadas del siglo xx, dejando atrás el pensamiento característico del liberalismo burgués continental europeo que había dominado ese siglo xix, y buscando un mayor ámbito de respuesta de ese orden jurídico-administrativo a su funcionalidad como equilibrador entre la garantía del interés público y el respeto de los derechos de los administrados. Así, esa ley procesal se amparaba en principios del Derecho Procesal Administrativo decimonónico liberal,¹⁵⁰ como el del agotamiento previo de la vía administrativa, el llamado «dogma revisor del acto administrativo», la exclusión del control de los actos emanados del ejercicio de la potestad discrecional, la exigencia de que se haya vulnerado un derecho subjetivo del particular como presupuesto para el acceso al contencioso-administrativo.¹⁵¹

al hacerse la notificación de las sentencias, se notificarán igualmente y de la propia manera los votos particulares que se hubieren formulado; III-) Lo dispuesto se entenderá aplicable a los votos que se consignen en discrepancia de resoluciones que no deban denominarse sentencias; el modo de hacerlos constar y notificar será el mismo que se adopte respecto de las resoluciones de que discreparen, salvo el firmarlos tan solo los que los formulen».

¹⁴⁹ DE MONTAGÚ, Guillermo, «Votos...», ob. cit., p. 146.

¹⁵⁰ Para PEREIRA BASANTA, sobre la posición del legislador en relación con la Ley de lo contencioso-administrativo de 1888: «... Su postura continuó apegada a las construcciones técnico-jurídicas que rodearon a la teoría del contencioso-administrativo de la primera mitad del siglo xix [...]». PEREIRA BASANTA, Jolene, «Sobre el recurso de plena jurisdicción...», ob. cit., p. 385.

¹⁵¹ En una línea argumental de este tipo, se ha dicho —no hace mucho— por una autora cubana: «Con la LCA se circunscribe a la justicia administrativa y al Derecho administrativo hacia un

Para el profesor español Luis MARTÍN REBOLLO:

«... la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa de 1888 va a tener una importancia primordial. Por un lado, como tal ley, va a poner un cierto orden y va a adoptar un aparato conceptual mucho más riguroso que el que hasta entonces venía utilizándose [...]». ¹⁵²

campo de acción que, en comparación con el desarrollo del Derecho procesal administrativo de otros países del área, y respecto a los perfiles que iba adquiriendo la administración pública moderna (crecimiento exponencial en todos los aspectos), resultaba particularmente limitado si se pretendía continuar con la juridificación del poder público y con el incremento del campo de acción del control de la legalidad sobre la actividad administrativa, según se proclamaban como fines del Estado de Derecho. A la fecha en que se discutía el proyecto de LCA ante las Cortes —aún más, desde que se confeccionaba el proyecto de ley por la Comisión correspondiente—, ya existían significativos avances sobre los requisitos procesales de acceso a la justicia administrativa llevados a cabo en el Derecho francés [...]. En otro momento de su interesante trabajo, PEREIRA BASANTA comentaba: «La LCA es un hijo tardío del liberalismo burgués del siglo XIX; pero los dogmas jurídico-administrativos sobre los que se asienta, ni en su época de “esplendor” respondían totalmente a la realidad de la administración pública española y al Derecho administrativo de aquel país. Desde la primera década del siglo XIX era disonante el escenario social que unos principios político jurídicos del joven Estado liberal moderno construían y mostraban como valedero, y la realidad impuesta por una administración pública fuerte y poderosa, que asistía a un proceso de acumulación de funciones, articulado mediante un ordenamiento jurídico-administrativo que regulaba e intervenía en múltiples ámbitos de la sociedad. Divorcio sobre el que reflexiona Tomás y Valiente, poniendo de manifiesto que no existía correspondencia entre la debilidad del poder ejecutivo dentro del esquema teórico-clásico de la división de poderes y la magnitud, que tanto en su parte orgánica como funcional, iba adquiriendo la administración pública española (en un paulatino proceso de asimilación del régimen administrativo napoleónico encabezado en España, a partir de 1833, por Javier de Burgos) y el Derecho administrativo». PEREIRA BASANTA, Jolene, «Sobre el recurso de plena jurisdicción...», ob. cit., pp. 385 y 386 y 405 y 406.

¹⁵² MARTÍN REBOLLO, Luis, *El proceso de elaboración...*, ob. cit., pp. 45 y 46. Al comentar los artículos iniciales de la Ley de lo contencioso-administrativo de 1888, un autor español de la época, poco después de la entrada en vigencia de esa disposición normativa, refirió sobre la situación previa a la existencia de esa ley en el Derecho español, que venía a justiciar, en cierta medida, la necesidad de esa ley: «Difícilmente habrá quien, encargado como funcionario público de aplicar las leyes, ó [sic] como catedrático de enseñarlas, ó como letrado de analizar derechos según ellas, no reconozca todas las contradicciones, todas las lagunas y todas las ambigüedades de la legislación administrativa de España, confundida con no escasa frecuencia con su legislación política y diseminada en multitud de disposiciones que constituyen un laberinto difícil de exceder en lo inextricable si los legisladores y gobernantes se hubieran preocupado en primer término de imposibilitar, en vez de poner al alcance de todos, la inteligencia de las leyes y reglamentos. Y nadie desconocerá tampoco que todas estas dificultades han venido agravándose sucesivamente por lo que toca al ejercicio de los recursos contencioso-administrativos, porque á [sic] aquellas dificultades de la legislación sustantiva se han ido agregando otras no menos graves en la materia en que nos ocupamos, ya por no haberse expresado en las leyes un concepto, siquiera transparente, de lo contencioso-administrativo, ya por no haberse explicado de modo alguno el criterio con que ha de distinguirse en los actos de la Administración lo discrecional de lo reglado; ya por no haberse establecido un solo principio á tenor del cual pueda presumirse siquiera cuándo la

Pero también no puede dejarse de reconocer que no fue una norma todo lo innovadora que pudo haber sido, por no incorporar en ella los criterios más modernos que entonces imperaban en función de un alcance más efectivo de ese control, tal como otros países más avanzados habían puesto en práctica ya para ese tiempo del siglo xx (en especial el caso francés, que seguía siendo un importante marco de influencias y referencias). Por lo tanto, no es desatinado sostener que esa ley de 1888 se revelaría como que iba un paso atrás de lo que, al respecto y para ese entonces, sucedía en la vanguardia del pensamiento y de la práctica del fenómeno procesal administrativo en la Europa continental.

Un maestro del iusadministrativismo ibérico de la primera mitad del siglo xx, José GASCÓN Y MARÍN, expresaba a finales de la década de 1950, sobre esa importante norma jurídica de 1888:

«Para los que hemos defendido la necesidad de que fuera posible una revisión jurisdiccional de la legalidad de los actos administrativos, la ley de 1888 no podía satisfacer, pues quedábamos atrasados, ya que no se admitían en ella principios que existían en la doctrina y jurisprudencia francesas».¹⁵³

vía gubernativa ha de darse por terminada, con resoluciones emanadas de las autoridades y funcionarios diversos, que constituyen los distintos grados de la jerarquía administrativa; ya, en fin, por contenerse en las leyes contra principios y anomalías verdaderamente inconcebibles»; y seguidamente agregaba: «No hablemos de las ya remediadas por leyes anteriores á la de 13 de Septiembre de 1888; no hablemos de las disposiciones legales en virtud de cuyo contexto se daba la vía contenciosa contra resoluciones relativas á contribuciones directas, y en virtud de cuyos *preámbulos* se negaba este recurso en cuanto á los impuestos indirectos; no hablemos de aquellos otros preceptos legales que autorizaban el recurso contencioso-administrativo sin preceder á él resolución, ni siquiera expediente gubernativo de ninguna especie; que al fin esto tocó ya al corazón de los legisladores y desapareció de nuestro derecho constituido en 1881. Pero podemos denunciar todavía cosas no menos extrañas y desgraciadamente no remediadas por ley alguna; todavía es precepto legal que, tratándose de un mismo derecho reclamado por un particular, cause estado y sólo sea impugnabile en vía contenciosa la providencia denegatoria de un Gobernador, mientras que la providencia en que se reconoce tal derecho da lugar áalzada en la vía gubernativa: todavía es precepto legal que, en determinada materia, las resoluciones ministeriales hayan de ser impugnadas ante los Tribunales provinciales de lo contencioso-administrativo, descendiendo en la escala jerárquica si han de entenderse tales Tribunales organismos del Poder ejecutivo, cosa totalmente incompatible con el nombre de *recurso* que al contencioso-administrativo viene dándose; todavía permanece indefinida la competencia de los Tribunales provinciales, diciéndose de ellos que conocerán de determinadas materias *cuando pasen á ser contenciosas*, y sin explicarse directa ni indirectamente cuándo han de pasar á serlo, como si esto fuese cosa que hubiera de suceder por el natural curso de los tiempos ó por mandatos inescrutables de la Providencia». GONZÁLEZ, Alfonso, *La materia contencioso-administrativa*, Imprenta de Enrique Rubiños, Madrid, 1891, pp. 103, 104 y 105 (cursivas en el original).

¹⁵³ GASCÓN Y MARÍN, José, «La nueva ley de lo contencioso-administrativo», en AA. VV., *Homenaje a D. Nicolás Pérez Serrano*, tomo II, Instituto Editorial Reus, Madrid, 1959, pp. 30 y 31.

La literatura jurídica española se ha encargado de evaluar la importancia, aciertos y desaciertos de la ley procesal administrativa; y en ello no ha faltado quien tempranamente – desde el propio contexto temporal de fines del siglo xx– la calificó como una «ley que era necesaria», pero, a su vez, que «es deficiente».¹⁵⁴

Nuevamente desde la perspectiva del Derecho español, así como desde la que aporta evaluar una norma jurídica bajo los auspicios del tiempo transcurrido, el prisma de realidad pasada, y la experiencia acumulada, Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y Tomás-Ramón FERNÁNDEZ escribían a propósito de esa norma procesal administrativa de 13 de septiembre de 1888:

«Como un avance se presentó la sustitución del anterior sistema de lista de los asuntos contenciosos por una cláusula general, que admitía una tutela contencioso-administrativa sobre cualquier resolución administrativa. Pero el precio de esta fórmula, en efecto más avanzada, fue delinear la cláusula general (art. 1.º de la Ley) de tal forma que, por una parte, quedarán excluidos los ámbitos más extensos y también más peligrosos o delicados de la actuación administrativa. Por una parte, se limitaron los actos recurribles a sólo aquellos que violasen derechos subjetivos perfectos de los ciudadanos, lo que supuso la exclusión en bloque de cualquier control de legalidad de actos respecto de los cuales sólo por la vía del interés legítimo pueden articularse derechos que hemos llamado [...] reaccionales; con ello, y nada menos, todo el ámbito del recurso francés de “exceso de poder” quedó al margen de nuestro sistema, pérdida ingente que retrasó tres cuartos de siglo nuestro sistema contencioso-administrativo, clave de cualquier Estado de Derecho digno de ese nombre. En segundo lugar, la cláusula general excluyó de todo control en bloque a todos los actos discrecionales, entendiéndose por tales cualquiera que tuviera un solo elemento de tal naturaleza. Se hizo así dogmático en nuestro Derecho la contraposición absoluta discrecionalidad/justiciabilidad; de nuevo extensos campos de actuación administrativa se hicieron totalmente inmunes a su control contencioso. Pero aún, finalmente, una hipertrofia desmesurada

¹⁵⁴ GONZÁLEZ, Alfonso, *La materia...*, ob. cit., p. 105. Según este autor, comentando la mencionada ley de 1888 (p. 105): «... la ley de lo contencioso-administrativo era de todo punto indispensable, si cada uno había de poder aprender cuáles eran sus derechos y cómo había de utilizarlos: queremos decir también que la ley de 13 de Septiembre de 1888 no ha subvenido aquellas evidentes necesidades. Con ella, como antes de ella, subsiste la anomalía de que los acuerdos de una misma autoridad, en cierto estado de un propio asunto, sean impugnables en vías diversas, según que reconozcan ó denieguen el derecho litigioso; con ella, como antes de ella, subsiste el contraprinipio de que las resoluciones dictadas por el Rey, Jefe supremo del Poder ejecutivo, sean revisables por los Tribunales de provincia; con ella, como antes de ella, ofrece gravísimas y muy peligrosas dificultades el determinar cuándo los acuerdos de las autoridades administrativas inferiores causan estado y pueden pasar á [sic] ser contenciosas, por ser ésta la vía en que únicamente son susceptibles de impugnación».

de los actos políticos aumentó, más todavía el saldo de las exclusiones; la totalidad de la materia de orden público, por ejemplo, o la potestad reglamentaria, salvo el control posible por el llamado (aunque muy rara vez ejercido) recurso indirecto o a través de sus actos de aplicación, quedó fuera de cualquier control posible contencioso-administrativo».¹⁵⁵

Seguidamente, GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ agregaban:

«Por si todas estas limitaciones fueran pocas, se articularon aún una serie de precauciones o “válvulas de seguridad” para “hacer inofensiva” una jurisdicción operando contra el Ejecutivo. Esas expresiones entrecomilladas se oyeron sin recato en el debate ante las Cámaras de la Ley Santamaría, y pronunciadas por hombres cualquier cosa menos ingenuos (CÁNOVAS, COLMEIRO, CONDE DE TORREANAZ) y sobre ellas se montaron mecanismos en cadena para esterilizar las ejecutorias judiciales: reserva plena de la ejecución de las Sentencias a las Administraciones demandadas; posibilidad para el Consejo de Ministros de declarar su inejecución por causas virtualmente abiertas y aun, además, la posibilidad de un recurso extraordinario de revisión abierto al Fiscal cuando entendiese que una sentencia firme se hubiese dictado con incompetencia; inembargabilidad total de los caudales públicos, etc.».¹⁵⁶

En la valoración general que hiciera ÁLVAREZ TABÍO sobre la Ley de 13 de septiembre de 1888, este autor consideró que, al consagrar los principios de la jurisdicción delegada y establecer el sistema mixto, significó «un paso atrás» en relación con el régimen instituido por la República española en 1868 que eliminó la justicia retenida y consagró el sistema judicial.¹⁵⁷ Aún así, expuso también:

«... sin embargo, debe considerarse que constituye un avance decisivo en relación con la legislación anterior. Y, en efecto, mediante dicha Ley, el recurso contencioso-administrativo deja de ser tal para adquirir el rango de un verdadero proceso, equiparable a los juicios civiles, aunque con una diferencia fundamental. Mientras en éstos los jueces que fallan ejecutan lo fallado, en aquél los tribunales se limitan a comunicar lo resuelto a las autoridades administrativas para que lleven el fallo a puro y debido efecto (art. 83); las cuales, por razones de interés público, podrán suspender el cumplimiento de la sentencia judicial o, peor aún, declarar su imposible ejecución (art. 84)».¹⁵⁸

¹⁵⁵ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y Tomás-Ramón FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, tomo II, 14ª edición, Civitas, Thomson Reuters, Aranzadi, S.A., Cizur Menor (Navarra), 2015, pp. 569 y 570.

¹⁵⁶ *Ibíd.*, p. 570.

¹⁵⁷ ÁLVAREZ TABÍO, Fernando, *El Proceso...*, ob. cit., p. 17.

¹⁵⁸ *Ibíd.*

El régimen jurídico establecido en la Ley Santamaría de Paredes se complementaría con el Real Decreto de 29 de diciembre de 1890 (publicado en la *Gaceta de Madrid* de 31 de diciembre de 1890), por el que se aprobaba el reglamento general comprensivo del procedimiento a que debía ajustarse la sustanciación de los asuntos contencioso-administrativos y sus incidentes, dictado en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 107 de la citada ley de 1888. Este reglamento se mandó a publicar en Cuba por Real Orden de 4 de abril de 1891, señalando su cumplimiento en 25 de abril de 1891. Luego, por Real Decreto de 8 de enero de 1892 se modificó la organización del tribunal local en Ultramar.

De esa forma, se configuraba el régimen jurídico contencioso-administrativo en Cuba hasta el cese de la dominación colonial de España sobre el territorio antillano.

La Ley de lo contencioso-administrativo de septiembre de 1888 tuvo en nuestra tierra no solo una larga vigencia (hasta 1974, un tiempo mayor incluso que el que tuvo dentro de España), sino también no poca relevancia para el ámbito ius público nacional. De ahí que no le ha faltado razón a quien la ha catalogado como «uno de los hitos normativos del Derecho público cubano en general, y de la justicia administrativa en particular».¹⁵⁹

La prolongada vigencia en Cuba de la ley de 1888 —colocando a un lado las modificaciones que tuvo a lo largo de ese periodo— es, *per se*, un dato fáctico que permite que no pase desapercibida cuando se trata de repasar los hechos normativos de relevancia para nuestro Derecho en los últimos dos siglos. Por supuesto que hay varias causas de esa vigencia prolongada, no necesariamente conectadas con la circunstancia de que esa ley comprenda en sí grandes cualidades y aportes para la ordenación de la justicia administrativa.

Tal vez, lo primero que deba decirse a tenor de los años de vigencia en Cuba de la Ley de lo contencioso-administrativo de septiembre de 1888, es que ello ayudó a hacer más indeleble, y a preservar más, la huella española en el trazado y la consolidación de nuestro Derecho Procesal Administrativo y a fortalecer las raíces históricas de nuestro régimen procesal administrativo; el que, sin dudas, en todo este tiempo, ha sido enriquecido con el ingrediente nacional, pero que tiene sus orígenes en el Derecho español de la segunda mitad del siglo XIX. La Ley de lo contencioso-administrativo de septiembre de 1888 es una de las grandes piezas normativas que revelan y permiten apreciar, la conexión sustancial, histórica, efectiva, del Derecho cubano con el Derecho español, y el valor de este último en la formación histórica del sistema de Derecho patrio e, incluso, en el desenvolvimiento de una parte del mismo en la primera etapa de nuestra vida como Estado nacional.

¹⁵⁹ PEREIRA BASANTA, Jolene, «Sobre el recurso de plena jurisdicción...», ob. cit., p. 381.

Por otra parte, téngase en cuenta que de las disposiciones normativas que han regulado en Cuba el régimen procesal administrativo, esta de 1888 ha sido la de mayor permanencia en el tiempo, manteniéndose vigente a través de etapas históricas de nuestra vida como nación, que resultan sustancialmente diferentes entre sí en lo sociopolítico y jurídico. En este sentido, no puede ser menos que llamativo, y hasta paradójico, si no curioso, constatar cómo la Ley de lo contencioso-administrativo de septiembre de 1888, en cuanto ordenadora del control jurisdiccional de la Administración Pública cubana, siendo una ley facturada en el segmento final del siglo XIX, en un centro de poder más allá de las fronteras de nuestro archipiélago y aplicada a él con la mirada de la dominación política y sin la identidad y experiencia de Cuba como Estado, hubo de mantenerse vigente –reformas a un lado– para regir la justicia administrativa durante décadas de vida nacional republicana, bajo los auspicios constitucionales del siglo XX en esa etapa, y durante los primeros lustros de una Revolución política y social, orientada luego al socialismo como sistema sociopolítico.

Y ello no queda ahí, pues la estela dejada por la Ley de lo contencioso-administrativo de septiembre de 1888 en el Derecho cubano no se apagó con su derogación formal en 1974, sino que algo de ella logró pervivir hacia el futuro, ya cuando el nuevo orden social en Cuba (el socialismo) había asentado sus bases políticas y marchaba a su consagración constitucional en 1976, y después, en tanto una parte de los contenidos de esa vieja ley sirvió de inspiración para el trazado de las nuevas leyes procesales, que –primero– en 1974 y –luego– en 1977 pasaron a ser nuestras principales disposiciones normativas en materia procesal administrativa; esta última todavía vigente.

En este orden de cosas, PEREIRA BASANTA es de las que también ha advertido sobre las consecuencias que con posterioridad a su derogación ha tenido la ley de 1888 y que

«... aún hoy, continúan repercutiendo para el Derecho administrativo cubano. La LCA constituye la base legal sobre la cual el legislador del Gobierno revolucionario confeccionó el proceso administrativo en 1973, y que cuatro años más tarde pasaría, con algunas modificaciones no sustanciales de carácter orgánico, a la vigente regulación del contencioso».¹⁶⁰

La ley de 1888 ciertamente sirvió de inspiración a la reforma procesal administrativa que se produjo en Cuba en la década de 1970; pero, ante el resultado normativo que el paso de los años nos permite apreciar mejor, no es errado decir que más que una reforma sustancial en los pilares mismos en los que se venía asentando históricamente nuestro contencioso-administrativo, ese movimiento procesal quedó en un reacomodo formal de la ordenación jurídica del proceso administrativo, con ciertos cambios, pero sin una transformación

¹⁶⁰ *Ibíd.*, p. 382.

sustancial, esencial, de envergadura, que la colocara a tono con las exigencias más rectas e insoslayables de la tutela jurisdiccional frente al funcionamiento administrativo.

En relación con lo anterior debe señalarse que el hecho de que la Ley de lo contencioso-administrativo de 1888 estuviera vigente en Cuba más tiempo incluso que en España, sin conocer las modificaciones de las cuales que fue objeto en este último país—incluso cuando aún éramos colonia española— para ir corrigiendo algunas de sus insuficiencias como disposición normativa, así como que parte del universo conceptual que consagró hubo de tener continuidad en las leyes procesales administrativas que vinieron después (la Ley No. 1261 de 1974 y la Ley No. 7 de 1977), nos hace ver que su trascendencia como disposición normativa para la historia de la justicia administrativa en Cuba no debe asumirse como igual a la que se le asigna dentro del Derecho Procesal Administrativo español; antes bien, esas situaciones —entre otros argumentos— le determinan importantes modulaciones y particularidades en su relevancia dentro de nuestra historia procesal administrativa, si se contrasta con la de aquella.

Que la Ley de lo contencioso-administrativo de septiembre de 1888 se haya mantenido vigente en Cuba por casi nueve décadas; que haya surcado en su vigencia efectiva momentos históricos, sociopolíticos y jurídicos tan sustancialmente distintos como los que vivió el país durante esa vigencia, y que parte de sus contenidos esenciales tuvieran prolongación temporal no disimulada en la letra de las leyes procesales administrativas que se dictaron con posterioridad (Ley No. 1261 de 1974 y Ley No. 7 de 1977) dice mucho, durante esas diversas etapas históricas, no de la vocación para trascender en el tiempo y las circunstancias de esa disposición normativa, sino del inmovilismo del legislador cubano, del retraimiento de su capacidad renovadora y de la parálisis de las intenciones de reforma en el orden procesal administrativo. Dice, además, de la poca resolución que ha habido, más allá del discurso académico o teórico, para dar por terminado de una vez el ciclo vital de esa ley y de una forma de concebir y de ser el régimen procesal administrativo en lo nacional, que resultan ya bien desfasadas; y avanzar a una nueva fase evolutiva y de desarrollo de nuestra justicia administrativa que por fin la contemple y practique con mayor plenitud y eficacia, sin minusvalía y sin rezagos, cada vez más injustificados.

Gracias a ese inmovilismo del que hablamos en el párrafo anterior, la Ley de lo contencioso-administrativo de septiembre de 1888 se prolongó en el tiempo mucho más de lo que debió ser y, con ello, se prolongó en la práctica un sistema de justicia administrativa que, más pronto que tarde, hubo de mostrar sus insuficiencias, disfuncionalidades e inidoneidad para dar respuesta efectiva a la ordenación y tutela de la justicia administrativa. Con esa prolongación se anquilosó en Cuba un sistema de justicia administrativa que, especialmente

con el paso del tiempo, no resultaba, ni ha resultado, vehículo adecuado para la tutela jurisdiccional frente al funcionamiento administrativo; se anquilosó en un grado tal que aún hoy está resultando difícil – tanto en la práctica como el pensamiento jurídico– desarticularlo en función de ganar en mayores niveles de garantía de esa tutela jurisdiccional.

Más allá de lo anteriormente señalado, debe considerarse que la Ley de lo contencioso-administrativo de septiembre de 1888 pasó a ser no solo el nervio central de nuestro régimen procesal administrativo y uno de los nervios centrales del régimen procesal en todo en el país, sino que también fue uno de los pilares esenciales sobre los que se articuló y discurrió, entre 1889 y 1974, el sistema –matices y vicisitudes históricas a un lado– de control del poder público en Cuba, y la garantía de los derechos de los ciudadanos y del interés público frente a la actuación de ese poder.

Con todas las rápidas valoraciones que hemos vertido en este epígrafe, justo es decir que, con sus luces y sombras, la Ley de lo contencioso-administrativo de septiembre de 1888 ha sido, hasta el día de hoy en que escribimos estas páginas, la más relevante de las leyes procesales administrativas que ha conocido Cuba y la que más ha marcado o definido –aun imperfectamente–, en lo sustancial, el alcance de nuestra justicia administrativa durante el tracto histórico de esta justicia.

9. Los estudios sobre Derecho Procesal Administrativo en la última década del siglo XIX cubano

Pocas obras cubanas en este periodo podía exhibir el panorama procesal administrativo nacional, que implicaran un cambio acerca de la valoración ya fijada por nosotros sobre que no puede decirse que hubo en nuestro país un desarrollo científico apreciable alrededor de los temas del contencioso-administrativo durante el periodo decimonónico.

De esas fechas (última década del siglo XIX), en esencia, cabe mencionar, de Andrés SEGURA Y CABRERA «Ensayo de un programa para el estudio de lo contencioso-administrativo»;¹⁶¹ y el famoso *Programa de Derecho Procesal Civil, Penal, Canónico y Administrativo...*, del profesor Ricardo DOLZ ARANGO.¹⁶² Ambos contenían, propiamente, enunciados programáticos que debían tratarse en el estudio (SEGURA Y CABRERA) o que se trataban en la enseñanza universitaria (Universidad de La Habana) del Derecho Procesal y Procesal Administrativo en nuestro país (DOLZ ARANGO); pero sin llegar a desarrollar en forma de manual, tratado, obra general, o trabajo en extenso, los contenidos que abarcaban y puntualizaban.

¹⁶¹ SEGURA Y CABRERA, Andrés, «Ensayo...», ob. cit., p. 313 y ss.

¹⁶² DOLZ ARANGO, Ricardo, *Programa...*, ob. cit., p. 251 y ss.

Andrés SEGURA Y CABRERA fue un autor prolífero en su época, con trabajos escritos sobre varias temáticas de Derecho y otros campos del saber, publicados a finales del siglo XIX y en el primer cuarto del XX. En particular en este tema que nos convoca, aunque no se distinguen por su alcance y hondura de tratamiento, de SEGURA Y CABRERA cabe resaltar, además del mencionado «Ensayo...», otros dos escritos que fueron publicados con fecha anterior a este último: uno denominado *Las Costas procesales en las demandas que se interpongan ante el tribunal local de lo contencioso administrativo de esta isla*,¹⁶³ y el otro titulado *Concepto técnico de la caducidad en asuntos contencioso-administrativos. Su naturaleza y efectos*, publicado originalmente como artículo en 1892¹⁶⁴ y luego como folleto en 1893.¹⁶⁵

El aludido «Ensayo...» de SEGURA Y CABRERA era un trabajo corto en el que su autor enunciaba un plan, sin desarrollos sustanciales, para el estudio del contencioso-administrativo; lo cual justificaba con las palabras siguientes:

«Hay diferencias notables entre las reglas de los procesos civiles, y todos los judiciales, y los de lo contencioso-administrativo, diferencias que el análisis y la comparación evidencian, haciéndose consiguientemente a un método adecuado.

»Convencidos nosotros de esta necesidad, la de un plan o método racionalmente y con buen sistema trazado, y para facilitar el estudio de la materia, hemos coordinado los siguientes apuntes, que damos como el “*Ensayo de programa para el estudio de lo contencioso-administrativo*”.

»Si con este ensayo logramos despertar interés para el estudio de tan importantísima materia, harto olvidada entre nosotros, o por lo menos, no profundizada por recogerse mal sus doctrinas en insuficiente examen de las mismas, tomándolas desde momentos muy lejanos a su origen, nos sentiremos satisfechos de haber podido obtener lo que es nuestro objeto: fomentar aficiones a una rama a la que nos hemos, desde ha mucho tiempo, consagrado con invencible vocación».¹⁶⁶

¹⁶³ SEGURA Y CABRERA, Andrés, *Las Costas procesales en las demandas que se interpongan ante el tribunal local de lo contencioso administrativo de esta isla*, Consulta evacuada por el Lic. Andrés Segura y Cabrera, Imprenta y Librería de Elías Fernández Casona, Habana, 1892 (folleto).

¹⁶⁴ SEGURA Y CABRERA, Andrés, «Concepto técnico de la caducidad en asuntos contencioso-administrativos. Su naturaleza y efectos», *Revista General de Derecho*, Año IX, tomo XIII, no. 5, Tercera época, Periódico oficial del I. Colegio de Abogados de La Habana, Imprenta El Aerolito, Habana, 1892, p. 355 y ss.

¹⁶⁵ SEGURA Y CABRERA, Andrés, *Concepto técnico de la caducidad en asuntos contencioso-administrativos. Su naturaleza y efectos*, Imp. «El Aerolito» de Canalejo y Xiqués, Habana, 1893.

¹⁶⁶ SEGURA Y CABRERA, Andrés, «Ensayo...», ob. cit., p. 315 (cursivas en el original).

Poco tiempo antes, en otra publicación, el propio SEGURA Y CABRERA había observado:

«... entiendo, con entera convicción que si hay materia de suyo difícil de ser a conciencia conocida es esta de lo contencioso-administrativo, cuya vaguedad, va en el mismo título con que la enunciamos y en el que forzosamente ha de figurar siempre es desdichado *neutro*, que tanto causa al notable tratadista y comentador de ella el Exmo. e Ilmo. Sr. D. Nicolás de Pazo y Delgado.

»No hay en todas las ramas de la Legislación, más arduo estudio que este, importantísimo a su vez, de la Ley reguladora de las contiendas entre la Administración reglada y los derechos vulnerados de los particulares [...]».¹⁶⁷

Quien realmente alcanza dimensiones mayores en el sentido de lo que aquí venimos tratando es Ricardo DOLZ ARANGO, habida cuenta que el iusprocesalismo de este último espacio temporal del siglo XIX cubano y el primero del XX estuvo dominado por su figura, convirtiéndose en uno de los nombres imprescindibles de la ciencia del Derecho en Cuba (no solo en lo procesal) en ese periodo finisecular decimonónico y primeras décadas de la centuria posterior. Ricardo DOLZ ARANGO fue abogado, catedrático universitario de Derecho Procesal, y político activo.

Es importante ver que en el plan al que responde el *Programa de Derecho Procesal* de DOLZ ARANGO, la enseñanza de los aspectos procesales administrativos caían dentro de la enseñanza del Derecho Procesal, junto con lo que atañe a las cuestiones de esa índole en lo civil, penal y canónico; y la asignatura a la que respondía tal programa se denominaba, de acuerdo con el plan de estudios de 1886, vigente en ese momento, *Derecho procesal civil, penal, canónico y administrativo y teoría y práctica de redacción de instrumentos públicos* (se impartía en dos cursos).

Ilustrativo resultaba el propio DOLZ ARANGO cuando explicaba:

«La división del *Derecho Procesal* en civil, penal, canónico y administrativo no puede sostenerse ni por un momento. El procedimiento administrativo es profundamente civil, porque en todos los casos resulta el reconocimiento, la declaración de un derecho que supone goce, disfrute individual, que pudiera ser colectivo sin cambiar de naturaleza, por más que, cuando la Administración produce un bien general, no declara el derecho sino que lo ejecuta; y el procedimiento canónico puede ser civil o penal. Así lo reconoce en el razonamiento de su programa el Sr. Torres Aguilar, Catedrático de la Universidad Central, quien después de aceptar la división que impugnamos, dice: “y aunque esta división no es científica

¹⁶⁷ SEGURA Y CABRERA, Andrés, *Las Costas procesales...*, ob. cit., p. 6 (cursivas en el original).

porque el Derecho procesal administrativo es una rama del procesal civil, y el canónico comprende al civil y al penal, la aceptamos tan sólo por ser la establecida en el título de la asignatura". Ya tendremos ocasión de demostrar que no estamos obligados a seguir el enunciado legal de la asignatura». ¹⁶⁸

DOLZ ARANGO produjo importantes escritos para la bibliografía jurídica cubana de todos los tiempos, especialmente en el marco del Derecho Procesal, significando toda una época en el conocimiento de esta disciplina en nuestro país (especialmente en el Derecho Procesal Civil). ¹⁶⁹ Sin embargo, su tra-

¹⁶⁸ DOLZ ARANGO, Ricardo, *Programa...*, ob. cit., pp. VI y VII; también en su artículo: «Ventajas del Plan y del método de enseñanza desarrollados en el programa de Derecho Procesal Civil, Penal, Canónico y Administrativo, y Teoría y Práctica de Redacción de Instrumentos Públicos», *Revista del Foro*, tomo III, 2ª época, Imprenta y Papelería «La Universal de Ruiz y Hermano», Habana, 1895, p. 72.

¹⁶⁹ Es interesante subrayar unas valoraciones expuestas por Niceto ALCALÁ ZAMORA, que nos pueden dar una idea del estado de proyección científica del Derecho Procesal en Cuba, a través de la obra de DOLZ ARANGO. Según ALCALÁ ZAMORA: «El procesalismo español (empleo la rúbrica en sentido amplísimo), que asciende desde el Conde de la Cañada a Caravantes, desciende en forma alarmante cuando después de éste se enseña de sus dominios Manresa, oráculo supremo por los años en que Dolz escribe sus trabajos de mayor importancia. Si a ello añadimos que acababa de iniciarse la renovación en su patria del procesalismo italiano por Chiovenda, cuya recepción en España y América ha de tardar además bastante tiempo en producirse. Y que tanto en aquella como en ésta se ignoró durante decenios y decenios la doctrina alemana, que a partir de Bulow ha revolucionado o mejor dicho: creado la dogmática procesal, habría sido exigir un milagro pedirle a Dolz que desde su cátedra de la Universidad de La Habana y con su sólo esfuerzo alzase en la última década del siglo XIX el edificio del nuevo Derecho procesal científico español, que medio siglo después comienza a levantarse». Seguidamente acotaba ALCALÁ ZAMORA: «Cierto que la existencia de Ricardo Dolz se prolonga hasta el año 1937 y que por lo menos desde 1920 pudo incorporarse a las modernas (muy relativamente modernas) corrientes procesales; pero además de lo difícil que resulta acoger con entusiasmo y asimilar a los sesenta años nuevas orientaciones y conceptos, esta posibilidad la frustró el otro de los factores mencionados. Vemos aquí que quien a los 35 años nos ha dado *El juicio ejecutivo* y el *Programa*, prometedores anticipos de una labor que continuada a igual ritmo habría logrado volumen y categoría impresionantes, decae como procesalista a medida que su figura avanza por los senderos de la política (con su secuela de conspiraciones y exilios), del periodismo, del deporte y aun de eso que se ha dado en llamar el gran mundo. Y la investigación científica exige un recogimiento (no aislamiento) espiritual y una continuidad en el esfuerzo incompatibles con el ajeteo de Dolz durante la segunda mitad de su existencia»; para, además, sentenciar: «Contemporáneo de Tomás Jofré en la Argentina y de Pablo de María en el Uruguay, aunque acaso *incomunicados* entre sí, Ricardo Dolz está, como ellos, evolutivamente situado en el tránsito del procedimentalismo al procesalismo [...]». ALCALÁ ZAMORA, Niceto, «Ricardo Dolz y Arango (1861-1937)», *Revista Cubana de Derecho*, Año XVIII (4 nueva serie), no. I (69), enero-marzo, 1944, Imprenta de F. Verdugo, La Habana, pp. 33 y 34 (hay edición como separata). Este trabajo fue incluido luego en ALCALÁ ZAMORA, Niceto, *Ensayos de Derecho Procesal Civil, Penal y Constitucional*, 1ª edición, Edición de la Revista de la Jurisprudencia Argentina, S.A., Buenos Aires, 1944, p. 719 y ss. Por su parte, Miguel F. MÁRQUEZ DE LA CERRA también se pronunciaba en relación con su visión del estado de desarrollo del Derecho Procesal entre nosotros en esa época, en lo

tamiento de las cuestiones procesales administrativas quedó básicamente enunciado en su *Programa de Derecho Procesal*, orientado a sus lecciones de clases. Sobre lo contencioso-administrativo, ese maestro del Derecho cubano no nos dejó escritas –que conozcamos hasta hoy– otras páginas que profundicen en el tema.

10. La justicia administrativa durante la primera intervención norteamericana (enero de 1899 - mayo de 1902): la configuración del modelo judicialista

Cuando Cuba dejó de ser territorio ultramarino bajo soberanía de España y se inició el periodo de la primera intervención norteamericana en nuestro país (enero de 1899 - mayo de 1902), previo al surgimiento de Cuba como Estado, se genera entonces la necesidad de adecuar el orden institucional público interno, ante la nueva situación de pérdida de los lazos funcionales político-jurídicos con la antigua metrópoli. Por supuesto, esa adecuación afectará también la realidad entonces imperante en el Derecho cubano en general, algo que vislumbró el interventor norteamericano desde los primeros instantes, como se evidencia en el segundo párrafo de la alocución o proclama leída por el general John R. BROOKE, nuevo Gobernador General, al tomar posesión de su cargo en Cuba, el primero de enero de 1899, cuando decía:

«El Código civil y el criminal existentes al terminar la soberanía española quedarán en vigor, con aquellas modificaciones y cambios que de tiempo en tiempo se crean necesarios en interés de un buen gobierno».¹⁷⁰

que nos parece que se trasluce cierto apoyo en lo esbozado por Niceto ALCALÁ ZAMORA en su trabajo citado, por la coincidencia de ideas. Según Miguel F. MÁRQUEZ DE LA CERRA: «He manejado con frecuencia las obras de López-Moreno, de Hernández de la Rúa y de Gómez de la Serna; y a lo que parece, entre las del Conde de la Cañada y de Caravantes y el procesalismo verdaderamente tal, que inician en España Beceña, Alcalá-Zamora, Xirau, Pietro Castro y otros; Jofré, Máximo Castro y Hugo Alsina en la Argentina, y Couture en el Uruguay, hay un lapso de decadencia en que nos tocó a algunos la mala suerte de nacer y de vivir la vida del Derecho». Luego agregaba, en lo que más nos interesa a los efectos de este trabajo: «A esta época de decadencia perteneció nuestro maestro Dolz, quien en la de su fallecimiento, ocurrido en 1937, no había tenido la oportunidad de acomodar el paso de sus lecciones al de las modernas corrientes iniciadas en Alemania en el aspecto doctrinal en 1868, en Italia, como creo haber señalado ya, en 1894, en España hacia 1920, y en la Argentina y el Uruguay, algún tiempo después». MÁRQUEZ DE LA CERRA, Miguel F., en *El Anteproyecto «Gorrín» a la luz del Derecho Procesal*, Jesús Montero, Editor, La Habana, 1953, p. 19.

¹⁷⁰ El texto de esta alocución o proclama aparece recogido por MARTÍNEZ ORTIZ, Rafael, *Cuba. Los primeros años de independencia*, Primera parte – *La intervención y el establecimiento del Gobierno de don Tomás Estrada Palma*, 3ª edición, Editorial «Le Livre Libre», París, 1929, p. 25. No es ocioso evocar aquí las palabras de Antonio LANCÍS y SÁNCHEZ en el discurso que pronunciara en la sesión de investidura de Otto SCHOENRICH con el título de *Dr. Honoris Causa* en la Universidad de La Habana, cuando afirmaba: «... En la primera intervención americana, se hicieron grandes modificaciones al derecho cubano, pero en forma fraccionaria y como

Como podrá entenderse sin mayor esfuerzo, la organización del sistema jurisdiccional cubano, en general, entró en ese proceso de reconfiguración de planteamiento, y en ello fue arrastrado también el contencioso-administrativo en sus presupuestos organizacionales.

El gobierno interventor estadounidense adoptó un grupo de decisiones al respecto que afectaron, principalmente, la organización de la jurisdicción contencioso-administrativa y el cauce procesal que venía rigiendo, en comparación con el orden de cosas que en ello existía durante la era colonial decimonónica. Tales disposiciones normativas trajeron consigo, a lo interno, un reacomodo de la ingeniería jurisdiccional en materia contencioso-administrativa.

Al producirse la terminación del dominio español sobre el territorio cubano se generó también, como resultado de ello, el cese, en relación con Cuba, de la jurisdicción del Tribunal de lo contencioso-administrativo que existía en España como parte del Consejo de Estado. Ese órgano operaba entonces como la máxima autoridad jurisdiccional de la metrópoli en materia contencioso-administrativa y, por tal, lo era igualmente para las cuestiones de esa índole que se suscitaban en el tráfico jurídico-administrativo de la colonia antillana. Esa situación provocó que el contencioso-administrativo se viera desarticulado en la organización de su nivel superior y carente de un mecanismo que diera respuesta a las exigencias que su dinámica propia señalaba y que no podían desconocerse;¹⁷¹ algo que igualmente acontecía con la jurisdicción ordinaria

obra de transitorios acomodamientos [...]». En el párrafo siguiente planteaba: «El Gobierno americano había comenzado (como no podía dejar de hacerlo), por respetar la legislación vigente a la sazón, realizando sólo modificaciones parciales, no siempre bien injertadas en los textos vigentes, ni con referencia precisa a la norma que se deseaba modificar; sino que, por contrario, y con bastante frecuencia, tales innovaciones, que no hacían expresa mención a la regla cambiada, exigían las interpretaciones más difíciles para determinar hasta dónde las nuevas disposiciones alteraban las anteriores y hasta dónde podían aplicarse aquellas modificaciones parciales»; para continuar luego: «Por otro lado, hay que reconocer que mientras muchas de sus disposiciones se señalaban como copias más o menos bien corregidas, de legislaciones vigentes norteamericanas (tales, la Orden del Habeas Corpus y la de la enseñanza primaria), otras muchas fueron hijas de los cubanos distinguidos que auxiliaron al Interventor americano (entre éstas, la Orden de Casación y las que regularon la enseñanza universitaria)». Ver el discurso de LANCÍS y SÁNCHEZ en *Anuario de la Facultad de Ciencias Sociales y Derecho Público. 1952*, Facultad de Ciencias Sociales y Derecho Público, Universidad de La Habana, La Habana, 1952, p. 178. En una cuerda similar se había pronunciado VICENTE TEJERA, Diego, *Estado de la legislación cubana y de la influencia que ejerzan en ella la de España y la de otros países*, Reus (S.A.), Madrid, 1925, p. 43 y ss. (publicado también en la *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, p. 47, y 63 y ss.; por la publicación primeramente referida es que lo citaremos aquí).

¹⁷¹ Ver GONZÁLEZ LANUZA, José Antonio, «Memoria de la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública», *Revista del Foro*, tomo VI, Segunda época, Imprenta y Papelería «La Universal» de Ruiz y Hermano, Habana, 1899, pp. 297 y ss.; BETANCOURT, Ángel C., *Nueva edición...*, ob. cit., pp. 3 y 4; VIVANCO HERNÁNDEZ, José Clemente, *El juicio contencioso-administrativo*, ob. cit., p. 122; y LAZCANO y MAZÓN, Andrés María, *Comentarios...*, ob. cit., p. 534.

en general, pues, a su vez, se habían roto los vínculos que la ligaban al Tribunal Supremo que radicaba al otro lado del Atlántico. Compulsado por esa realidad ineludible, unida a la necesidad de proveer y garantizar la continuidad del ejercicio de la función jurisdiccional dentro del país, el gobierno militar norteamericano tuvo que asumir la reordenación de la justicia en materia administrativa en Cuba.

Esa reordenación, que aunque puede verse con prisma particular, debe encuadrarse en el marco mayor de la reorganización general de la justicia en nuestro país, en la que desempeñó un rol esencial y protagónico José Antonio GONZÁLEZ LANUZA, una de las destacadas figuras dentro del mundo del Derecho de la época en Cuba, quien fuera Secretario de Justicia e Instrucción Pública durante aquella primera etapa del gobierno militar norteamericano en nuestro país.

Por ello es que resultan muy ilustrativas las palabras de GONZÁLEZ LANUZA, quien en su momento explicó (en larga referencia que a pesar de su extensión nos permitimos reproducir aquí por esclarecedoras e interesantes), en relación con la situación entonces de nuestro contencioso-administrativo y la cuestión que se planteaba:

«Siguiendo el sistema francés, España no defería el conocimiento de esas cuestiones á [sic] un Tribunal ordinario, es decir, perteneciente en todo y por todo á lo que se denomina “el poder judicial”, sino á un Tribunal especial, en parte formado de funcionarios judiciales, en parte de funcionarios administrativos. No había más que uno en la Habana, puesto que el recurso no podía interponerse sino contra resoluciones de autoridades centrales, es decir, aquéllas cuyas resoluciones no fueran apelables en vía gubernativa, y este Tribunal estaba formado por magistrados de la Sala de los Civil de nuestra Audiencia y por miembros de la “Comisión permanente” de la Diputación Provincial. Suprimidas estas Diputaciones, como lo fueron por Decreto de ese Gobierno de 24 de febrero, había desaparecido de hecho el Tribunal Contencioso. ¿Quién conocía de las cuestiones pendientes? La Audiencia de la Habana había elevado acerca del particular una consulta y además los expedientes estaban paralizados. ¿De qué corporación se habían de tomar los magistrados administrativos para reorganizar el Tribunal por el antiguo modelo? No cabía esto fácilmente en nuestra actual situación política, por la cual era preciso deferir lisa y llanamente el conocimiento de estas cuestiones á la jurisdicción ordinaria, á un Tribunal de derecho común, á un organismo del poder judicial. Esto, por otra parte, respondía á lo que el que suscribe estima que debe ser la natural tendencia de nuestro derecho en su evolución venidera: constituir el poder judicial en el único árbitro de toda contienda entre partes sobre el derecho de cada una, aunque una de esas partes sea el Estado mismo.

»La cuestión si el recurso se suprimía, ó [sic] mejor dicho, se confundía con las formas comunes de reclamaciones ante los Tribunales, tenía que quedar para más luego. Estimo que sería, sin duda, un progreso el establecer que todo el que se creyera perjudicado por una resolución de quien ejerza el poder ejecutivo del Estado, en cualquiera de sus aspectos, y contra cuyas decisiones dentro del mismo ejecutivo no hubiera remedio, demandase al Estado en juicio civil y ventilase la cuestión de su pretendido derecho ante el poder judicial, en forma ordinaria. Ahí está, indudablemente, el punto terminal de la transformación iniciada por el Decreto de usted de 1º de Abril; pero allí no se podía llegar desde luego, porque la forma procesal del existente “recurso contencioso-administrativo” es mucho más sencilla que la tramitación actual del denominado “juicio declarativo”, norma y tipo de los procedimientos civiles en los que se buscan ejecutorias declaraciones de derechos. Llegar á la reforma radical sin haber retocado este procedimiento equivalía á causar á las partes un perjuicio práctico. La buena política legislativa recomendaba otra cosa: y otra cosa se hizo; “el recurso”, con los casos en que procede, con su especial tramitación, quedó en pie; pero se entregó su conocimiento á un Tribunal ordinario, no á un Tribunal especial. De todos modos, la transformación es sensible y el paso principal está dado [...]».¹⁷²

Así las cosas, en lo tocante a la reordenación de la justicia en materia administrativa en Cuba, la primera medida que se adoptó llegó a través de la breve Orden Militar No. 33 de 1 de abril de 1899, publicada en la *Gaceta* de 2 de 1899. Sobre esta Orden Militar evaluó GONZÁLEZ LANUZA «que no por la brevedad de sus términos deja de tener una trascendental importancia».¹⁷³

El contenido de dicha decisión era bien concreto —solo incluía dos artículos—, estableciendo que «A propuesta del Secretario de Justicia é Instrucción Pública, el Gobernador General de Cuba ha tenido á [sic] bien disponer la publicación de lo siguiente». Y en el primer artículo se refrendaba: «I. Queda por el presente decreto suprimido el denominado “Tribunal Local de lo Contencioso Administrativo”»; mientras que en el segundo se ordenaba: «II. El conocimiento de los asuntos referidos á la competencia de este Tribunal pertenecerá en lo adelante á la Sala de lo Civil de la Audiencia de La Habana».

Como nos recuerda el antiguo magistrado judicial Ángel C. BETANCOURT, en relación con la justicia en materia administrativa, luego del cese de la dominación española en Cuba:

«La primera disposición que se dictó tendente a regularizar esta materia, fue la orden 33 de 1º de abril de 1899, suprimiendo el Tribunal local y sometiendo a la Sala de lo Civil de la Audiencia de La Habana, aun no

¹⁷² GONZÁLEZ LANUZA, José Antonio, «Memoria...», ob. cit., pp. 298 y 299.

¹⁷³ *Ibidem*, p. 297.

reorganizada, el conocimiento de los asuntos que eran de la competencia de dicho Tribunal. Esta orden, limitada a una sustitución de Tribunales, no resolvía ninguno de los conflictos que el cambio de régimen había producido en el procedimiento, por la falta del Tribunal de alzada [...]».¹⁷⁴

El mérito esencial de esta Orden No. 33 de 1899 es que introdujo la primera pieza en una reorientación del modelo de control jurisdiccional del funcionamiento administrativo en Cuba hacia la vertiente judicialista; modelo este que se convertiría en característico de la realidad contencioso-administrativa Cuba a partir de ese momento y hasta nuestros días. Con dicha Orden Militar, de la mano del gobierno interventor norteamericano, se introduce ya el sistema judicialista en sede contencioso-administrativa,¹⁷⁵ que adoptaría cuerpo definitivo entre nosotros poco tiempo después, eliminando el elemento de mixtura o de armonía (el Tribunal local de lo contencioso-administrativo de inspiración española) que acogía el anterior sistema vigente y trasladando la competencia sobre las cuestiones contencioso-administrativas a un órgano radicado dentro del poder judicial e integrado por jueces. De esa forma

¹⁷⁴ BETANCOURT, Ángel C., *Nueva edición...*, ob. cit., p. 4.

¹⁷⁵ Así lo ha visto lo fundamental del pensamiento cubano al respecto, y que quedó claramente recogido en las tempranas argumentaciones de GONZÁLEZ LANUZA, José Antonio, «Memoria...», ob. cit., pp. 298 y 299. Según indicaba José Clemente VIVANCO HERNÁNDEZ: «Y en la dubitación surgida, se optó, por el Gobierno Provisional Interventor que regía entonces los destinos de Cuba, por traspasar el conocimiento de aquellos asuntos a la jurisdicción ordinaria, lo que había sido siempre un clamor general poco atendido hasta entonces por el Gobierno de la Metrópoli, y con lo que se hacía desaparecer el mayor cargo, el más fundamental que se hacía contra la institución, sometida como estaba a tribunales especiales extraños a la Administración de justicia. De este modo, podía prescindirse del Consejo de Administración y del Consejo de Estado como superiores de aquéllos, que quedaban legítimamente sustituidos por el Tribunal Supremo de Justicia, que a la vez se creaba, para completar la organización científica del Poder Judicial, que, también, con el cambio de régimen resultaba decapitado». VIVANCO HERNÁNDEZ, José Clemente, *El juicio contencioso-administrativo*, ob. cit., p. 122. Por su parte, Mariano SÁNCHEZ ROCA (*Leyes administrativas...*, ob. cit., p. 4) acotaba: «... lo contencioso-administrativo dejó de tener el carácter esencialmente JURISDICCIONAL con que fue incorporado a la legislación española, ya que desde que se promulgó la Orden 33 de 1º de abril de 1899, la competencia en la materia quedó atribuida a los Tribunales ordinarios [...]». Luego aseveraba (pp. 6 y 7): «Si los juristas españoles que impugnaban la jurisdicción especial de lo contencioso, invocaban entre los precedentes de legislación extranjera el caso de los Estados Unidos, cuyo país, inspirándose en la tradición inglesa, confió a los Tribunales del fuero ordinario la competencia para dirimir las discordias y pugnas entre la Administración activa y los ciudadanos, a nadie pudo extrañar que al cesar en Cuba la soberanía de España, una de las primera decisiones de la Intervención Americana consistiera en implantar la teoría jurídica expuesta. Y a tal criterio respondió la promulgación de la ya citada Orden Militar número 33 de 1º de Abril de 1889 [...]». En conclusión de Fernando ÁLVAREZ TABÍO: «La Orden 33 de primero de abril de 1899 estableció el sistema judicialista puro [...]». ÁLVAREZ TABÍO, Fernando, *Procedimiento...*, ob. cit., p. 34. Ver, además LEZCANO CALCINES, José Ramón, «El procedimiento administrativo», en AA.VV., *Estudios...*, ob. cit., p. 281, y «El procedimiento administrativo», en AA.VV., *Temas...*, ob. cit., p. 502.

comienza a abandonarse en Cuba el principio de dualidad de jurisdicciones (la ordinaria y la contencioso-administrativa) heredado de España, y se perfila la articulación del principio de unidad jurisdiccional, donde lo contencioso-administrativo pierde su carácter de jurisdicción especial y va a integrarse dentro de la jurisdicción ordinaria y en el contenido de la función judicial.¹⁷⁶

El punto clave dentro del proceso de organización judicial que se llevó a cabo durante la primera intervención norteamericana estuvo constituido por la Orden Militar No. 41, de 14 de abril de 1899, por la que se creaba (artículo I)

«... un Tribunal que se denominará Supremo, que ha de residir en la Capital de la Isla y que ejercerá su jurisdicción en todo el territorio cubano, sin que pueda haber otro con igual título, ni carácter ni categoría».

El Tribunal Supremo quedó organizado también por esa orden militar, disponiéndose en ella (artículo VII) que funcionaría constituido en Sala de Justicia (única) o en Sala de Gobierno. Dentro de la competencia de la Sala de Justicia se comprendían los asuntos relativos a los «recursos de revisión así en materia civil como criminal o contencioso-administrativo» (artículo VII, apartado 14); y «las apelaciones de sentencias dictadas por la Audiencia de la Habana en asuntos contencioso-administrativos, así como también de los recursos de queja contra los autos en que se deniegue la admisión de una apelación interpuesta en estos asuntos» (artículo VII, apartado 18).

Con la creación del Tribunal Supremo en Cuba se llenaba el vacío que en el orden estructural y funcional de lo judicial había originado la separación de España, también para lo contencioso-administrativo. Específicamente para este último ámbito de justicia se daba un primer acabado a su ordenación, completando –con la incorporación del nivel superior– el modelo judicialista y la puesta en práctica de la unidad de jurisdicción.

Por la Orden Militar No. 166 de 23 de abril de 1900, se derogó el segundo párrafo del artículo 105 de la Ley de lo contencioso-administrativo de 1888 y el artículo 100 de su Reglamento, incorporando nuevas regulaciones, entre

¹⁷⁶ Según Fernando ÁLVAREZ TABÍO, «Al cesar la soberanía española en la Isla de Cuba se consagra definitivamente el sistema de la unidad de jurisdicción quedando disueltos los tribunales especiales de la contencioso-administrativo y pasando el conocimiento de esta materia a organismos que integran la jerarquía judicial **sensu stricto**». Con anterioridad reparaba en el hecho que «[...] al cese de la soberanía española sobre la Isla de Cuba, la jurisdicción especial contencioso-administrativa perdió su carácter de mera función delegada para convertirse en una rama de la jurisdicción en el sentido político de la palabra». ÁLVAREZ TABÍO, Fernando, *El Proceso...*, ob. cit., p. 41 (negritas en el original) y pp. 18 y 19. Por su lado, ha dicho José Ramón LEZCANO CALCINES, sin precisar el número de orden, que los tribunales administrativos «[...] por orden militar del gobierno interventor norteamericano, se integran al sistema judicial, con lo que se establece el principio de unidad jurisdiccional vigente hasta nuestros días». LEZCANO CALCINES, José Ramón, «El procedimiento administrativo», en AA.VV., *Estudios...*, ob. cit., p. 281, y también en «El procedimiento administrativo», en AA.VV., *Temas...*, ob. cit., p. 502.

otras cuestiones, en torno a las notificaciones de providencias, autos y sentencias judiciales.

En relación con el Tribunal Supremo, hubo posteriormente una nueva disposición que afectó internamente la organización de dicho órgano judicial, y con ello la del contencioso-administrativo en esa estructura.

La Orden Militar No. 95, de 10 de abril de 1901, modificó la organización del Tribunal Supremo según la había dispuesto la Orden Militar No. 41 de 1899, dividiéndolo ahora en tres Salas de Justicia: una para conocer de los asuntos civiles, otra para los asuntos criminales y otra para los asuntos contencioso-administrativos (artículo III); refrendando en el artículo VIII que la Sala de lo Contencioso-Administrativo conocería de los asuntos de esta clase conforme con las disposiciones que separadamente se dictarían y mientras esas disposiciones no se dictaran, conocería de los recursos de casación y queja que la legislación vigente atribuía al conocimiento de la Sala de Justicia del Tribunal Supremo en materia contencioso-administrativa.

En la línea de la organización judicial, el 15 de junio de 1899 se emite la Orden Militar No. 80, relativa a la organización de las Audiencias. En ella se establecía (artículo II) que habría seis Audiencias (Pinar del Río, Habana, Matanzas, Santa Clara, Puerto Príncipe—luego Camagüey—y Santiago de Cuba); todas esas audiencias, dentro de los límites territoriales de las provincias a que correspondían, tendrían jurisdicción civil y criminal, y la de La Habana tendría además la jurisdicción contencioso-administrativa. Además, la Audiencia de La Habana tendría una Sala de lo Civil y Contencioso-administrativo y otra Sala de lo Criminal (artículo III); la Sala de lo Civil y Contencioso-administrativo de la Audiencia de La Habana estaría presidida por el Presidente del Tribunal y tendría además cuatro magistrados (artículo IV).

Esta Orden Militar No. 80 vino a seguir el camino trazado por la Orden No. 33, en cuanto a establecer en la Audiencia de La Habana una Sala de lo Civil y lo Contencioso-administrativo; y, al decir de LAZCANO Y MAZÓN,¹⁷⁷ con esa orden No. 80 quedó resuelta la competencia de los tribunales que conocerían de la primera y segunda instancia de la materia contencioso-administrativa.¹⁷⁸

Como oportunamente señalaron BETANCOURT y ÁLVAREZ TABÍO, las reformas antes mencionadas estaban en el plano orgánico o de la organización y

¹⁷⁷ LAZCANO Y MAZÓN, Andrés María, *Comentarios...*, ob. cit., p. 534.

¹⁷⁸ Debe recordarse que por la Orden Militar No. 119 de 25 de julio de 1899 se mandató que las disposiciones de la Orden No. 80 de 1899 no empezaran a regir hasta que no se anunciara en la *Gaceta*, continuando, mientras tanto, las Audiencias con la organización que entonces tenían. Luego, por la Orden Militar No. 134 de 10 de agosto de 1899 se dispuso que desde el 11 de agosto de 1899 (fecha en que se publicó en la *Gaceta* dicha Orden No. 134) rigiera la Orden Militar No. 80 de 1899.

competencia de los tribunales; pero hay que sumarles también las que afectaron el lado procesal.¹⁷⁹

La Orden Militar No. 96, de 19 de junio de 1899 (*Gaceta* de 12 de julio de 1899), en materia contencioso-administrativa, estableció la instancia única, acogiendo (artículo I) que en lo sucesivo, tratándose de procedimientos contencioso-administrativos, no se concederían otros recursos contra las providencias, autos y sentencias que dictaran la Sala de lo Civil de la Audiencia de La Habana y el Tribunal Supremo, que no fueran los siguientes: solo el de responsabilidad, para las providencias de mera tramitación (artículo II); el recurso de súplica, contra las sentencias o autos resolutorios de incidentes, y en general contra los autos, en las condiciones determinadas por el artículo 401 de la entonces vigente Ley de Enjuiciamiento Civil (artículo III); el recurso de casación, contra las sentencias definitivas y autos que pusieran término al procedimiento contencioso haciendo su continuación imposible, dictadas por la Audiencia de La Habana, en los casos determinados por el Decreto estableciendo el procedimiento para tales recursos (artículo IV); el recurso de revisión, contra las resoluciones enunciadas en el artículo IV, cuando las dictara el Tribunal Supremo (artículo V).

Según avistara ÁLVAREZ TABÍO, la Orden No. 96 consagró el régimen de única instancia y casación en materia administrativa.¹⁸⁰

Por su parte, previamente había aseverado Ángel C. BETANCOURT que la Orden No. 96 preparó la reforma que se introdujo por la Orden No. 92, al determinar los únicos recursos que procedían en el proceso contencioso-administrativo.¹⁸¹

Luego se produciría la Orden No. 92, de 26 de junio de 1899, sobre el recurso de casación, determinando el régimen jurídico general de ese recurso. Esta Orden Militar sobre la casación, como otras normas de ese periodo, contó como su principal inspirador a GONZÁLEZ LANUZA; y a pesar de los puntos positivos que pueda tener, fue una disposición normativa sometida a fuertes críticas, a partir de los resultados efectivos que generó.

Según recogió Guillermo PORTELA sobre la Orden Militar No. 92:

«... Pero aun se encontraron en la Ley de Enjuiciamiento Civil vigente, algunos errores y muchas lagunas y, en tiempos de la primera intervención, se trataron de corregir los unos y de colmar las otras; pero con tanta desgracia, que puede decirse que, después de publicada entre nosotros la Orden 92 de 26 de junio de 1899, a la que por algunos se ha llamado

¹⁷⁹ BETANCOURT, Ángel C., *Nueva edición...*, ob. cit., p. 4; y ÁLVAREZ TABÍO, Fernando, *Procedimiento...*, ob. cit., p. 34.

¹⁸⁰ ÁLVAREZ TABÍO, Fernando, *Procedimiento...*, ob. cit., p. 34.

¹⁸¹ BETANCOURT, Ángel C., *Nueva edición...*, ob. cit., p. 4.

“reivindicadora” y a la que nosotros preferimos llamar “trastornadora”, las cosas quedaron en sustancia tal como estaban, si no peor». ¹⁸²

Por su parte, a tenor de la citada orden militar, hubo de decir Manuel MARTÍNEZ ESCOBAR:

«Fue objeto de amargas censuras, sobre todo en sus primeros tiempos, por estimarse que ponía obstáculos insuperables a la admisión y resolución de los recursos por exceso de formulismo. A su insigne autor, el malogrado jurisconsulto Lanuza, se le hicieron inculpaciones en ese sentido, que siempre rechazó con energía, sosteniendo con firmeza que el mal no estaba en su obra, sino en la aplicación de la misma». ¹⁸³

En lo que aquí nos interesa, la cuestión de la casación en materia contencioso-administrativa, específicamente, se regulaba, dentro de la Orden Militar No. 92, en los artículos CII a CVI. ¹⁸⁴

En el artículo CIII de esa Orden No. 92 se prefijaba:

«Contra toda resolución dictada por la de lo Civil de la Audiencia de La Habana, único Tribunal que, según el Decreto de primero de Abril de este año, ejercerá en Cuba la jurisdicción contencioso-administrativa, procede interponer recurso de casación ante el Tribunal Supremo, siempre que dicha resolución sea sentencia definitiva o auto de tal naturaleza que ponga término al recurso contencioso, impidiendo su continuación».

Por el artículo CIV de esa orden militar se amparaba:

«Dichos recursos podrán interponerse por infracción de ley o de doctrina legal y por quebrantamiento de forma, en los casos que expresan los artículo 1690 y 1691 de la Ley de Enjuiciamiento Civil. Todos los preceptos contenidos en los anteriores artículos, reguladores del procedimiento para

¹⁸² PORTELA, Guillermo, *Tratado...*, tomo II, ob. cit., p. 420.

¹⁸³ MARTÍNEZ ESCOBAR, Manuel, *La casación en lo civil. Con toda la jurisprudencia relacionada con la misma y modelos escogidos de recursos*, 2ª edición aumentada, Cultural, S.A., La Habana, 1950, p. 34. Sobre la Orden Militar No. 92 de 1899, resulta además de provecho ver lo que escribieron, entre otros, PORTELA, Guillermo, *Tratado...*, tomo II, ob. cit., p. 406 y ss.; DEL JUNCO Y ANDRÉ, Alberto, *Derecho Procesal Civil. Segundo curso*, tomo II, 2ª edición, Departamento de Publicaciones, Facultad de Derecho, Universidad de La Habana, La Habana, 1942, p. 293 y ss. Desde el punto de vista actual, en que se ponderan aspectos positivos de la Orden Militar No. 92, pueden verse las aseveraciones de MANTECÓN RAMOS, Ariel, «Rectificar el ángulo en el vértice: breve historia de la casación hispánica en Cuba», en Juan Mendoza Díaz (coordinador), *Panorama del Derecho Procesal hispanocubano*, tirant lo blanch, Valencia, 2012, pp. 317 y 318.

¹⁸⁴ Muy interesante resultan las explicaciones de GONZÁLEZ LANUZA, José Antonio, «Memoria...», ob. cit., p. 306 y ss., a propósito del impacto de la Orden No. 92, de 26 de junio de 1899 en el régimen jurídico del contencioso-administrativo.

la casación en lo civil o en lo criminal, son aplicables, como consecuencia de lo antes dispuesto, a la jurisdicción contencioso-administrativa».

En el artículo CV de la aludida disposición normativa se consignaba:

«Contra las sentencias firmes en lo contencioso, así sean dictadas por la Sala de lo Civil de la Audiencia de la Habana como por el Tribunal Supremo procederá también el recurso de revisión en los casos que determina el artículo 1794 de la ley de Enjuiciamiento Civil; y todos los preceptos aquí contenidos sobre revisión que sean aplicables a asuntos civiles, se entenderán también aplicables a asuntos contencioso-administrativos».

Por el artículo CVI, primer párrafo, de la referida Orden Militar No. 92 se determinaba:

«Como consecuencia de lo antes expuesto quedan derogados los artículos del 64 al 82, ambos inclusive, de la Ley de lo Contencioso-administrativo de 13 de Septiembre de 1888, y del 449 al 500, también ambos inclusive, del Reglamento para la ejecución de dicha Ley; como cualquier otro precepto de ésta o aquel que se opusiere a lo anteriormente expuesto».

Y por el segundo párrafo de ese propio artículo CVI se indicaba:

«El artículo 103 de la expresada Ley queda asimismo derogado, y en su virtud el Ministerio Fiscal no podrá plantear la cuestión de competencia sino en la oportunidad que expresa el artículo 46 de la Ley antes citada».

Para Ángel C. BETANCOURT:

«... el Gobierno interventor optó, como era natural, por la instancia única, sustituyendo el recurso de apelación por el de casación, suprimiendo el recurso especial de revisión y ampliando el extraordinario de este nombre. Esta reforma se hizo por el artículo CIII de la orden 92 de 26 de junio del repetido año de 1899, y en virtud de ella se derogaron expresamente todos los artículos de la ley y del Reglamento referentes a la apelación o que con la doble instancia tuvieran una relación directa [...]».¹⁸⁵

Con lo dispuesto en la Orden Militar No. 92 se establecía una norma específica para regular las cuestiones esenciales sobre el recurso de casación, de aplicación tanto a las cuestiones civiles, como criminales —en la terminología de entonces— y contencioso-administrativo. Con ello se adoptaba una concepción unitaria en la regulación normativa de la técnica casacional, dejándose a salvo, por la vía de la remisión en su aplicación, algunos aspectos de las

¹⁸⁵ BETANCOURT, Ángel C., *Nueva edición...*, ob. cit., p. 4. Ver también VIVANCO HERNÁNDEZ, José Clemente, *El juicio contencioso-administrativo*, ob. cit., p. 126; LAZCANO Y MAZÓN, Andrés María, *Comentarios...*, ob. cit., p. 534; y DE MONTAGÚ, Guillermo, *Origen...*, ob. cit., p. 53.

anteriores regulaciones al respecto, contenidas en las precedentes leyes de Enjuiciamiento Civil (artículo I de la Orden No. 92) y Criminal (artículo II de esa misma orden).¹⁸⁶ Sin embargo, para el orden procesal administrativo no ocurriría igual, sino que se dejaban sin vigencia los preceptos de la Ley de lo contencioso-administrativo de 1888 y de su Reglamento que tenían que ver con este tema (artículo CVI de la Orden No. 92), y aparece una remisión para aplicar directamente el articulado de la Ley de Enjuiciamiento Civil (artículos CV y CVI de la Orden No. 92) a la hora de proceder en casación en asuntos de índole contencioso-administrativa; con la consiguiente identificación para lo procesal civil y para lo procesal administrativo, de esos aspectos en los que procedía tal remisión para el segundo de esos ámbitos procesales.¹⁸⁷

Podemos interpretar que con tal solución positiva, de la mano de esa Orden Militar No. 92, se daba cierto grado de pérdida de identidad propia del orden normativo relativo específicamente al proceso administrativo, como había tenido a raíz de la ley de 1888 y su reglamento, en lo que respecta al objeto de regulación de dicha Orden Militar (la casación); y perdía protagonismo y sustancialidad ordenadora –en los aspectos sobre la casación a los que nos referimos– aquella norma legal de 1888, en tanto cuerpo fundamental en lo tocante al régimen jurídico positivo de lo contencioso-administrativo en Cuba.

¹⁸⁶ Aunque, curiosamente, soslayaba el caso de lo contencioso-administrativo, que, como lo civil y lo penal, quedaba comprendido en la Orden Militar No. 92, Ariel MANTECÓN RAMOS ha observado sobre esa norma en fecha reciente: «... En un peculiar y loable intento de unificación y sistematización, esta Orden Militar, tomando como referencia el patrón regulador de la LEC y de la LECRIM, desplegó en un cauce único toda la regulación del recurso en lo civil y lo penal. Como principio, el texto dejó en pie, e intacto, el elenco de motivos de casación de ambas leyes españolas, los cuales empieza por declarar vigentes. Salvo algunos artículos aislados, esta sería la única “zona exclusiva” o privativa de una u otra materia que no se cubriría con el manto unificador de este texto; o sea que en muy pocos preceptos el legislador se vio precisado a hacer salvedades para concretar la aplicación exclusiva de la norma a lo civil o a lo penal». En el párrafo siguiente destacaba: «La utilización de este cauce único revela, *prima facie*, el espíritu economizador que movió al redactor de la Orden Militar [...]». MANTECÓN RAMOS, Ariel, «Rectificar...», ob. cit., pp. 317 y 318.

¹⁸⁷ Sobre esta situación, años después, opinó RAMÍREZ OLIVELLA: «Sugerimos igualmente suprimir el recurso de casación en lo contencioso-administrativo, introducido por el artículo CIII de la Orden 92 de 1899 y ratificado por la 96 del mismo año, volviéndose a las dos instancias y su consiguiente Apelación existente en la legislación primitiva y que la Orden 111 de 1901 conservó tan solo para los recursos interpuestos contra resoluciones del Gobernador Militar, hoy Presidente de la República. La práctica nos ha enseñado que en innumerables ocasiones resulta inadecuada e ineficaz la casación en los negocios contencioso-administrativos dentro del casuismo del artículo 1690 de la Ley de Enjuiciamiento Civil y que, la Apelación, en cambio, ofrece mayor garantía para obtener en definitiva la reparación del agravio si éste resulta confirmado por la sentencia de la primer instancia, devolviendo al Tribunal Supremo el total conocimiento de la cuestión planteada [...]». RAMÍREZ OLIVELLA, Gustavo, *Legislación contencioso-administrativa...*, ob. cit., pp. 10 y 11.

En la línea apuntada en los dos párrafos precedentes, debe verse que GONZÁLEZ LANUZA valoró en su tiempo que con las medidas adoptadas en el primer semestre de 1899 en torno al régimen procesal cubano, y en lo que involucraban al contencioso-administrativo, se daban pasos en el sentido de la equiparación de los asuntos contencioso-administrativos ante el Tribunal Supremo a los asuntos civiles ordinarios; llegando a concluir que «se ha llevado a cabo una esencialísima reforma» en el marco de los asuntos contencioso-administrativos.¹⁸⁸

A pesar de todas las adecuaciones reseñadas, luego de aparecida la Orden Militar No. 92 de 1899, y producto de otras disposiciones que se adaptaron a solo quince días de esa aparición, se tejió una situación que llegó a atentar contra el modelo judicial que se diseñaba para configurar el contencioso-administrativo, como veremos a continuación.

En efecto, el 29 de julio de 1899 se emitió la Orden Militar No. 124 por la que (artículo I), a partir de su publicación, se

«suspenderán los procedimientos en todos los recursos contencioso-administrativos pendientes ante la Sala de lo Civil de la Audiencia de La Habana, y que hubieren sido interpuestos contra resoluciones dictadas antes del 1º de Enero del corriente año por autoridades que ejercieran sus funciones bajo la soberanía de España. La referida Sala de Audiencia dictará en tales recursos autos declarándolos terminados y sin lugar á que en ellos se dicte resolución definitiva».

Por el artículo II de esa disposición normativa se indicaba:

«Inmediatamente después de dictado ese auto contra el que no cabrá recurso alguno, ordenará dicha Sala sean remitidos a la Secretaría de Justicia é Instrucción Pública los expedientes administrativos, por dicha Sala reclamados en virtud del establecimiento del recurso contencioso, conservando el Tribunal las actuaciones que ante él se hubieren seguido».

Luego, el artículo III de la citada orden refrendaba:

«Los interesados en los antes dichos recursos contencioso-administrativos podrán acudir a este Gobierno Militar, antes del día 1º de Septiembre de 1899, cuya fecha no será prorrogable, a solicitar sea revisada por él, la resolución recurrida que hubiese sido dictada por autoridad española, y que sea resuelta la cuestión que fue objeto de la misma. Dichas solicitudes se presentarán en la Secretaría de Justicia é Instrucción Pública que las cursará con informe a este Gobierno Militar. Transcurrido el periodo que

¹⁸⁸ GONZÁLEZ LANUZA, José Antonio, «Memoria...», ob. cit., p. 306. Véase además cómo se expresaba este profesor en pp. 328 y 329.

antes se expresa sin que tal solicitud se hubiere formulado, no tendrán los interesados derecho a reclamación de ninguna parte».

Finalmente, en el artículo IV se disponía:

«La resolución que dicte este Gobierno Militar, con vista de las reclamaciones a que se refiere el precedente artículo, no se contraerá sino al fondo mismo y a lo sustancial de las cuestiones que hubieren sido objeto por parte de la Autoridad española de las resoluciones, contra las cuales se hubieren interpuesto los referidos recursos contencioso-administrativos. En modo alguno la revisión que puede pedirse, según precepto del artículo anterior, alcanzará a decidir puntos relacionados con infracciones de carácter formal, ya se refieran al procedimiento seguido, ya a la competencia o incompetencia de las autoridades o funcionarios que resolvieron para dictar las resoluciones impugnadas. Toda solicitud de revisión que tan solo se contraiga a estos extremos, será rechazado de plano por la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública, sin dársele curso».

Como se puede apreciar de la letra reproducida de la Orden No. 124 de 1899, se suspendía – y se cerraba así– la vía judicial para

«los procedimientos en todos los recursos contencioso-administrativos pendientes ante la Sala de lo Civil de la Audiencia de La Habana, y que hubieren sido interpuestos contra resoluciones dictadas antes del 1º de Enero del corriente año (es decir antes del 1º de enero de 1899) por autoridades que ejercieran sus funciones bajo la soberanía de España».

Y se desviaba el conocimiento y la solución de tales procedimientos hacia la vía administrativa (gubernativa), los que serían resueltos por el gobierno militar sin otra posibilidad de reclamación frente a su decisión. Sin precisarse en la letra de la aludida Orden Militar No. 124 los motivos de tal decisión, fue esa una solución que afectaba la justiciabilidad de los actos recurridos a los que se refería, estableciendo además, para esos casos, plazos y condicionantes de resolución en la vía administrativa o gubernativa que poco favorecían a los reclamantes.

Unos meses después de promulgada la Orden Militar No. 124, se emite la Orden No. 2 de 3 de enero de 1900, donde en parca letra, se disponía que

«Queda revocada, por la presente, la Orden número 124 del Cuartel General de la División de Cuba, del 20 de Julio de 1899, referente a casos Contencioso Administrativos pendientes ante la Sala de lo Civil de la Audiencia de La Habana».

Sin otro contenido, esta disposición motivó que Ángel C. BETANCOURT comentara:

«... por la orden número 2 de 3 de Enero de 1900, se revocó simplemente la anterior, 124 de 1899, sin expresar si se establecía la anterior legislación ni qué preceptos la sustituían [...]».¹⁸⁹

Ante la falta de pronunciamientos que generó la orden No. 2 de 1900, en lo relativo a la legislación a aplicar para la resolución de los recursos que aún estaban pendientes de resolver al amparo de lo que había regulado la Orden No. 124 de 1899, se dictó la Orden No. 15 de 11 de enero de 1900, para establecer la suerte que habrían de correr esos recursos y llenar el vacío que se había generado por la mencionada Orden No. 2.¹⁹⁰

Así, por la Orden No. 15 se dispuso (artículo I) que los

«recursos contencioso-administrativos, cuya tramitación fue suspendida por la Orden núm. 124 de este Cuartel General (año 1899) y que hayan sido revisadas y resueltas según dicha orden dispuso, así como aquellos cuya revisión no ha sido solicitada dentro del plazo que la misma orden señaló, se declaran por la presente definitivamente terminados y firme la resolución recaída en los primeros, y la que era objeto del recurso en los segundos».¹⁹¹

En el artículo II de esa disposición normativa se decía: «Los expedientes donde se interpusieron estos recursos serán remitidos por la Secretaría de Justicia a las Oficinas de su radicación».

Y en el artículo III se ordenaba:

«En los recursos relativos a resoluciones cuya revisión pende, pero que fue pedida dentro del término que señaló la aludida orden núm. 124, así como los relativos a irregularidades de forma, que no debían ser objeto de revisión conforme a la citada orden, se podrán reanudar los procedimientos, a instancia de las partes; a cuyo fin la Secretaría de Justicia devolverá a la Audiencia de la Habana los expedientes administrativos correspondientes a tales recursos».

Sin embargo, a tenor de lo acontecido en virtud de las Órdenes No. 124 de 1899 y No. 2 de 1900, y de la propia Orden No. 15 de 1900, se generaron ciertas dudas por no contener esa última pronunciamientos sobre la procedencia de

¹⁸⁹ BETANCOURT, Ángel C., *Nueva edición...*, ob. cit., p. 5.

¹⁹⁰ Ver lo apuntado por BETANCOURT, Ángel C., *Nueva edición...*, ob. cit., p. 5.

¹⁹¹ En la valoración de Ángel C. BETANCOURT: «... Esa orden daba implícitamente fuerza de ejecutoria a las resoluciones gubernativas en vía de revisión [...]». BETANCOURT, Ángel C., *Nueva edición...*, ob. cit., p. 5.

la vía contencioso-administrativa, frente a casos resueltos por el Gobernador General desde el día 1º de enero de 1899.

Para aclarar esa situación se emite la Orden Militar No. 163 de 20 de abril de 1900. En virtud de ella, se estableció que las resoluciones del Gobernador Militar solamente se apelarían ante el Secretario de Guerra de Estados Unidos o ante el Presidente de ese país por la vía del mencionado Secretario (artículo I); y si existiera establecido algún recurso contencioso-administrativo contra algunas resoluciones del Gobernador General de Cuba, cesaría inmediatamente.

Así se trazaba que tales resoluciones solo eran revisables en la vía gubernativa o administrativa y por una autoridad extranjera radicada fuera del país (el referido Secretario y el Presidente de aquella nación); cerrando con ello la posibilidad de su revisión ante un órgano propiamente jurisdiccional –judicial o administrativo– de carácter nacional.

Al poco tiempo de haberse dictado la Orden No. 163, se emitió una nueva Orden Militar, la No. 208 de 20 de mayo de 1900, que, como se expresaba en su motivación, tenía como finalidad

«... resolver las dudas que ha consultado el Presidente de la Audiencia de la Habana, sobre la inteligencia de la Orden núm. 163, de 20 de Abril de 1900, referente al procedimiento contencioso-administrativo, y con el propósito también de que todas las cuestiones del orden administrativo se resuelvan por las autoridades de la Isla de Cuba definitivamente [...]».

Esta Orden Militar No. 208, entre otros aspectos, reguló que las resoluciones del Gobernador Militar se recurrirían ante un Consejo de Administrativo que creaba. Según se plasmaba en el artículo II de esa orden:

«II. Se crea un Consejo Administrativo que se compondrá del Secretario de Justicia, el Presidente y el Fiscal del Tribunal Supremo, al cual se someterán por el Gobernador General de la Isla las cuestiones de índole administrativa (contencioso-administrativo) que estuviere llamado a resolver, o sea directamente (casos nuevos), o sea por apelación de los interesados mismos contra las providencias que el propio Gobernador General hubiere dictado, siempre que aquéllos solicitaren la revisión de esos acuerdos».

En el artículo III se contenía:

«Contra las resoluciones del Gobernador General de la Isla, no se dará más recurso que el de revisión ante el Consejo Administrativo y podrán interponerlo los interesados dentro del plazo de cuarenta días, a contar desde la publicación de esta Orden en la “Gaceta” para los asuntos ya resueltos, o desde la notificación de la providencia en lo sucesivo».

Finalmente, en el artículo IV, se indicaba:

«IV. Este Consejo podrá oír, en la forma que tenga por conveniente, a las partes, por escrito o de palabra, pero dando su informe siempre dentro de un plazo que no exceda de dos meses, y sin admitir recurso alguno, pues el informe del Consejo debe dirigirse al Gobernador General de la Isla, quien solo podrá separarse de este dictamen por resolución fundada que se publicará en la “Gaceta de La Habana”, junto con el voto o los votos del Consejo, entre los cuales optará libremente el Gobernador General».

Para nosotros, esa Orden No. 208 fue un paso de avance en relación con su antecesora la Orden No. 163, pues, además de que radicó en suelo cubano el conocimiento de la impugnación de las decisiones del Gobernador Militar, que la segunda había sustraído a favor del Secretario de Guerra de Estados Unidos y del Presidente de ese país, entregó la revisión de tales actos a un órgano que no pertenecía a la Administración activa, sino a la Administración consultiva con facultades jurisdiccionales (Consejo Administrativo). Con ello quedó abierta una jurisdicción especial en la vía administrativa para los casos específicos de los actos administrativos del Gobernador Militar y una mejor protección—aunque no la más adecuada— de los derechos de los administrados cubanos en relación con la que proveía la Orden No. 163.

Como se podrá apreciar, y a diferencia de lo que ocurría con los actos administrativos de otras autoridades, las disposiciones normativas mencionadas en el párrafo anterior dejaron fuera de la revisión judicial a los actos de naturaleza administrativa emitidos por el máximo órgano de la Administración Pública cubana en ese entonces, destinando primero solo una revisión de carácter administrativo frente a autoridades extranjeras (Orden No. 163) y luego frente a un órgano especial, radicado aquí, con facultades jurisdiccionales para ese supuesto particular (Orden No. 208).

Del contenido de tales órdenes militares puede extraerse una lectura en pro de un primer impulso por reforzar, en su amplitud, la posibilidad de actuación del Gobernador Militar extranjero, sin potenciales obstáculos de control que pudieran entorpecer la toma de decisiones, y su ejecución, y con ello la realización de los intereses norteamericanos en Cuba. Recuérdese, por un lado, que el Gobernador Militar representaba los intereses de una potencia extranjera, cuya personificación más alta radicaba en el Presidente, y otros funcionarios al nivel del Secretario de Guerra; y, por otro lado, téngase en cuenta también que el referido Consejo de Administración se integraba dentro del conjunto orgánico que componía la Administración Pública cubana bajo el *status* de la intervención, a cuya cabeza estaba dicho Gobernador como órgano superior. Solo en razón de un argumento de esa naturaleza, es que creemos que pueden entenderse los pronunciamientos contenidos en las Órdenes No. 163 y No. 208, ambas de 1900, cuando, por otra parte, el propio gobierno de ocupación se

inclinaba por someter a los actos de las otras autoridades administrativas a una revisión judicial, y así articular un mecanismo judicialista al efecto.

Durante el tiempo que rigió la Orden Militar No. 208 se distorsionó la unidad del modelo judicialista para lo contencioso-administrativo en Cuba, y operó una dualidad en el mecanismo de control jurisdiccional del funcionamiento administrativo al hacerse presente dos tipos de jurisdicción para conocer de los actos administrativos de la Administración Pública cubana, según el tipo de órgano del que emanaba: para los actos del Gobernador Militar procedía una jurisdicción especial administrativa, radicada en un órgano administrativo especial, y para los de las autoridades civiles de rango inferior a ese Gobernador procedía la jurisdicción ubicada en los tribunales de justicia.

De ahí entonces que con la Orden No. 208, y mientras estuvo vigente, coexistieron en nuestra realidad el modelo administrativo y el judicial en lo que al contencioso-administrativo respecta, evitando que el sistema judicialista se extendiera como el único imperante al respecto.

Delineado de esa manera el panorama, se dictó tiempo después la Orden Militar No. 111, de 24 de abril de 1901, por la que se dio por terminada toda la situación anteriormente descrita. Por esa Orden No. 111 se dispuso la supresión del Consejo Administrativo a que se refería el artículo segundo de la Orden No. 208 (artículo I). En consecuencia, se suprimió también el recurso de revisión que establecía en sus artículos tercero y cuarto la expresada Orden No. 208 (artículo II). Por su parte, el artículo IV declaraba vigentes en cuanto no hubieran sido derogados, la Ley de 13 de septiembre de 1888, que regulaba la materia contencioso-administrativa y el Reglamento para su ejecución, de 29 de diciembre de 1890; los cuales tendrían aplicación a todos los procedimientos contencioso-administrativos, tanto los que se ordenaban en el artículo III de la propia orden¹⁹² como aquellos a que se contraía el artículo V de esa disposición normativa.

Asimismo, el artículo V de esa Orden No. 111 regulaba que las resoluciones dictadas por el Gobernador Militar de la Isla, desde primero de enero de 1899

¹⁹² Ese artículo III prescribía: «Se mantiene en vigor el artículo primero de la propia orden número 208 en cuanto establece que “todas las cuestiones pendientes o que puedan suscitarse en lo adelante conforme a la legislación vigente sobre lo contencioso-administrativo contra resolución que no hubiere dictado el Gobernador General de la Isla desde primero de Enero de 1899, a saber, las pronunciadas por las autoridades españolas antes de aquella fecha, o por el Gobernador Militar de la Habana o por los Secretarios del Gobernador General de la Isla o de los Gobernadores Civiles de la Isla, continuarán sustanciándose ante la Audiencia de La Habana y el Tribunal Supremo, en su caso”; a cuyo efecto y por lo que respecta a esta clase de procedimientos se mantienen asimismo en vigor el artículo CIII de la Orden No. 92 de 1899 en cuanto se refiere al recurso de casación contra las decisiones de la Sala de lo Civil de la Audiencia de la Habana, los artículos CIV, CV y CVI de la propia Orden y la Orden No. 96 de dicho año 1899».

hasta la fecha de la orden, exceptuadas del recurso contencioso-administrativo según lo dispuesto en las Órdenes No. 163 y 208 de 1900, que no hubiesen quedado firmes, lo propio que aquellas que dictare dicha autoridad con posterioridad a la presente fecha, podrían ser objeto del recurso contencioso-administrativo, del cual deberían conocer la Sala de lo Civil de la Audiencia de La Habana en primera instancia y en segunda la Sala de lo Contencioso-Administrativo, creada por la Orden No. 95 de 1901 en el Tribunal Supremo de la Isla de Cuba, confiriéndosele por tanto a dicho efecto, por la presente orden, la jurisdicción necesaria.

Sobre ese artículo V aclararía la jurisprudencia cubana del más alto tribunal, en el auto No. 16 de 7 de febrero de 1903, en materia contencioso-administrativa, que si bien en él

«... se declara que las resoluciones dictadas por el Gobernador Militar desde 1º de Enero de 1899 hasta la fecha de esa Orden, que no hubiesen quedado firmes, lo propio que las que aquella Autoridad dictara posteriormente, pueden ser objeto del recurso contencioso-administrativo, esto es sin perjuicio de la obligación del recurrente de demostrar en cada caso particular que la resolución interpelada es susceptible, conforme a la ley, de ser recurrible en esa vía; puesto que el objeto del citado artículo no fue el de otorgar el recurso contra todas las resoluciones del Gobernador Militar, sino contra aquellas que por su naturaleza fueran susceptibles del repetido recurso, conforme a la legislación vigente, restableciéndose la normalidad de la misma, alterada por órdenes anteriores que habían declarado que contra las resoluciones de dicha Autoridad no procedía ese recurso».

No obstante lo preceptuado en el artículo V, seguirían exceptuadas del recurso contencioso-administrativo, además de las resoluciones correspondientes a la facultad discrecional y de las otras que ya estuvieran exceptuadas por la ley, aquellas que dictare el Gobernador Militar en uso de las facultades excepcionales inherentes a dicha autoridad, cuando así se hiciese constar en la resolución gubernativa (artículo VI).

En tales disposiciones de la Orden Militar No. 111 de 1901, señalaba ÁLVAREZ TABÍO a la altura de la década de 1950,

«... se dio origen a una situación peculiarísima en esta materia, pues en lo adelante la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo y más tarde la de lo Contencioso-Administrativo (creada por la Ley de 28 de septiembre de 1936), tendrán el doble carácter de Tribunal de casación en los recursos contra las sentencias dictadas por las Audiencias en única instancia, y de órgano de apelación en los casos de recursos ante la Audiencia de la

Habana contra las resoluciones dictadas por el Gobernador General (hoy el Presidente de la República)». ¹⁹³

Al otorgarse por la Orden Militar No. 111 la tutela judicial sobre resoluciones del Gobernador Militar —con las excepciones que se establecieron— se alcanzó la armonización del modelo de justicia administrativa cubano a favor de la solución judicialista. De la Orden No. 111 emanó la unidad final modélica en la revisión judicial de los actos administrativos al extenderse esta a los actos del Gobernador Militar, los cuales habían quedado fuera del control en sede judicial por las Órdenes No. 163 y No. 208 de 1900. A tenor de la aludida Orden No. 111 emergió configurado el sistema judicialista en el control jurisdiccional de la Administración Pública, como diseño que caracterizaría a ese control en Cuba; revelándose luego con vocación de futuro y de permanencia, pues, con modificaciones menores posteriores que no afectaron su esencia y existencia, se ha mantenido vigente en nuestro país hasta la actualidad. Este sistema ha sobrevivido desde aquellos días de intervención extranjera —prologándose en el tiempo entre nosotros— como mecanismo imperante, a regímenes más o

¹⁹³ ÁLVAREZ TABÍO, Fernando, *El Proceso...*, ob. cit., p. 203. Lo aquí expuesto por ÁLVAREZ TABÍO venía precedido por apoyo jurisprudencial, pues, por ejemplo, en el auto No. 4, materia contencioso-administrativa, de 19 de mayo de 1917, había dicho el Tribunal Supremo: «Según doctrina reiterada y constante del Tribunal Supremo contra las resoluciones dictadas por la Audiencia de la Habana en pleitos que versen sobre resoluciones del Presidente de la República se da el recurso de apelación, y no el de casación, para ante el Tribunal Supremo, procediendo este último recurso cuando se trata de resoluciones de otras autoridades». También, en sentencias como la No. 141 de 15 de diciembre de 1934 y la No. 247 de 3 de septiembre de 1936, se observaba: «Contra sentencias dictadas en recurso Contencioso-Administrativo establecido contra resolución del Presidente de la República, no se otorga el recurso de Casación, sino el de Apelación, conforme al artículo V y sus concordantes de la Orden 111 de 1901, y el artículo 25 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, por tratarse de procedimientos que la Ley ordena sustanciar ante la Audiencia de La Habana en primer instancia y ante el Tribunal Supremo en segunda, y no en una sola instancia como ocurre con la impugnación de los acuerdos o resoluciones de otros organismos y funcionarios del Estado». En el auto No. 4 de 18 de febrero de 1947, se explicaba: «Como se tiene declarado, la Orden Militar número 111 de 1901 tuvo por objeto restablecer el recurso contencioso-administrativo que por disposiciones anteriores había sido suprimido, y al hacerlo, por su artículo quinto ordenó que dichos recursos, cuando fueran interpuestos contra resoluciones del Gobernador Militar, se sustanciarían en dos instancias, la primera ante la Audiencia de La Habana y la segunda ante el Tribunal Supremo, y en su consecuencia, por el inciso c) del artículo VIII se dispuso que contra las sentencias definitivas dictadas por dicha Audiencia se diera el recurso de apelación y no el de casación otorgado para los casos distintos previstos en el artículo tercero de la citada Orden; y habiendo cesado la autoridad del Gobernador Militar y establecida la República, el Tribunal Supremo ha mantenido que el antes dicho precepto, referente al procedimiento contencioso-administrativo contra resoluciones dictadas por el Gobernador Militar como Jefe Superior de la Administración Pública, es de aplicación a los que se entablen contra las que dicte el Presidente de la República, cuya autoridad de Jefe Superior del orden administrativo actual es la misma que ejercía el repetido Gobernador en la época en que se promulgó la mencionada Orden 111 de 1901, puesto que existiendo la misma situación de derecho debía ser aplicado el mismo precepto legal».

menos democráticos, a dictaduras, a una revolución socialista y a ideologías tan diferentes como las que rigen el capitalismo y el socialismo.

Una última Orden Militar, la No. 69 de 10 de marzo de 1902, vino a pronunciarse sobre la continuidad en el Tribunal Supremo de Cuba de los asuntos pendientes a resolver ante el Tribunal de lo contencioso-administrativo de Madrid.

En el artículo I de esa orden se consignaba:

«I. En todos los asuntos pendientes ante el Tribunal de lo Contencioso-administrativo de Madrid, el día primero de Enero de 1899, procedentes de la Isla de Cuba, y en los cuales no hubiese recaído resolución en lo que fue objeto de apelación; o en aquellos en que se hubiese resuelto la apelación con posterioridad a dicha fecha; excepto que estuvieren definitivamente resueltos de cualquier modo por sentencia del Tribunal Supremo de esta Isla, cualquier parte interesada podrá dentro de treinta días, a contar desde la publicación de esta orden, solicitar del Gobernador Militar la autorización necesaria para continuar y proseguir dichos recursos, ante el Tribunal Supremo de la Isla, el cual una vez concedida la autorización, tendrá jurisdicción para conocer y decidir los recursos en dichos casos con audiencia de las partes interesadas, previa citación y emplazamiento dado a las mismas con treinta días de anticipación».

En los artículos II, III y IV de esa Orden No. 69 de 1902 se señalaban las exigencias y el modo de proceder para obtener la autorización del Gobernador Militar que se fijaba en el artículo inicial, y otras cuestiones relacionadas con esos supuestos procesales. Por último, en el artículo V se determinaba:

«La presente orden se aplicará en todos los casos a que se refiere el párrafo primero de la misma y en los que actualmente existieren establecidos procedimientos por ante el Gobernador Militar».

En definitiva, y como conclusión de todo lo dicho en este acápite, en órdenes militares del gobierno norteamericano de la primera ocupación, como las ya tratadas No. 33, No. 41, No. 80, No. 95 y la No. 111, puede cifrarse la base normativa originaria más directa de la organización del orden contencioso-administrativo en Cuba, que recibimos hoy representada por las Salas de lo Civil y de lo Administrativo en los Tribunales Provinciales Populares y en el Tribunal Supremo Popular; más allá de que aquellas normas y estas últimas estructuras respondan a momentos histórico-concretos, políticos, legales, de organización y de funcionamiento estatales, e ideológicos, claramente distintos entre sí.

CAPÍTULO II: La justicia administrativa durante el periodo republicano prerrevolucionario (1902-1958)

1. Ideas preliminares

Con el clarear del siglo xx, Cuba se unió al concierto de Estados nacionales en el mundo, comenzando a correr para los cubanos una etapa republicana inicial, que se extendería por las seis primeras décadas de esa vigésima centuria. Como es dable suponer se abriría también con ello un nuevo tiempo para la historia del Derecho patrio, a lo que no escaparía la incidencia sobre el régimen jurídico del control jurisdiccional de la Administración Pública. Esta fue una etapa rica en matices y acontecimientos jurídicos, donde el tema procesal administrativo involucró algunas referencias interesantes a lo largo de los distintos momentos que abarcó, a lo interno, la primera era republicana del siglo pasado; si bien no se produjo un cambio sustancial en su régimen jurídico entre nosotros.

El 20 de mayo de 1902 cesó finalmente el Gobierno de intervención militar norteamericano y Cuba se convirtió en República, bajo los auspicios del primer texto constitucional del siglo XX cubano: la Constitución de 1901.

Por lo pronto, téngase en cuenta que la Séptima de las Disposiciones Transitorias de la Constitución de 1901 estableció que

«Todas las leyes, decretos, reglamentos, órdenes y demás disposiciones que estuvieren en vigor al promulgarse esta Constitución, continuarán observándose en cuanto no se opongan á ella, mientras no fueren legalmente derogadas o modificadas».¹⁹⁴

¹⁹⁴ Como bien interpretó desde temprano VIVANCO HERNÁNDEZ, tal como claramente lo señala el precepto referido: «Dedúcese de este artículo que la subsistencia de las leyes, decretos, reglamentos, órdenes y demás disposiciones que estuvieren en vigor al tiempo de promulgarse esta Constitución, tiene efecto en todo aquello que no se oponga á lo contenido en ésta; quedando por consiguiente derogado lo que, formando parte de aquellas leyes, decretos, órdenes, etc., estuvieran en oposición á lo preceptuado en esta Ley fundamental». VIVANCO HERNÁNDEZ, José Clemente, *Constitución de la República comentada*, Imprenta y encuadernación San Ignacio Núm. 8, Habana, 1901, p. 137.

Con esa prescripción normativa de rango superior se daba una extensión más allá del efectivo nacimiento de la República, en lo que no contradijera el nuevo texto constitucional, del ordenamiento jurídico que para Cuba traía causa de la última etapa del dominio español y del periodo precedente de intervención militar estadounidense.¹⁹⁵ Ello marcaba, en lo general, un interesante y complejo panorama jurídico, pues un segmento mayoritario de los principales resortes jurídicos del país, a nivel de legislación ordinaria, tenían el sabor y el sello, matices a un lado, de otro tiempo político, significado, esencialmente, por la dominación extranjera –sobre todo española– sobre nuestra nación.¹⁹⁶

¹⁹⁵ Útil en esto es que se vea el análisis de ARAMBURO, Mariano, «El Derecho cubano», en *Cuba Contemporánea*, Año II, tomo V, no. 3, julio de 1914, Habana, p. 284 y ss. A la vista de medio siglo después, Alberto BLANCO expresó en relación con ello: «La Constitución de 1901, en la que hubo de organizarse el nuevo Estado, dispuso en su transitoria séptima que se mantenían en vigor todas las leyes, decretos, reglamentos, órdenes y demás disposiciones que estuvieran en vigor al tiempo de su promulgación, los que continuarían aplicándose en cuanto no se opusieran a lo establecido en ella, sin que el ordenamiento cuya vigencia de tal modo se hacía extensiva a la República naciente resultara afectado por el texto constitucional, no obstante la diversidad de régimen político establecido [...]». BLANCO, Alberto, «Libro séptimo: El movimiento jurídico en los primeros cincuenta años de independencia. Capítulo único: Consideraciones generales. Reformas y disposiciones legales en particular. La enseñanza del Derecho», en Ramiro Guerra y Sánchez, José M. Pérez Cabrera, Juan J. Remos y Emeterio S. Santovenia (publicada bajo la dirección de), *Historia de la Nación cubana*, tomo VIII – *Advenimiento de la República. Organización institucional desde 1902 hasta 1951 (1)*, Editorial Historia de la Nación Cubana, S. A., La Habana, 1952, p. 369.

¹⁹⁶ Según refirió Mariano ARAMBURO en los primeros lustros de vida republicana: «... fuera de la reforma fundamental que implica el código político de un Estado, y de algunos parciales y desconcertados cambios decretados en tiempo de la primera intervención, intacta quedó la legislación de la colonia, con sus anacronismos y estancamientos, con su viejo espíritu de asimilación racional y posible, inconciliable con las necesidades naturales de un pueblo emancipado [...]». En otra parte de su trabajo, este autor valoraba: «Nuestra legislación es un caos, no sé si genésico o apocalíptico. La pluralidad de orígenes y fuentes, la oposición y contradicción de esos principios, hacen del organismo total de nuestras leyes un todo monstruoso, por lo desacordado de sus miembros, por el espíritu contradictorio de sus partes, tan diferenciadas por el origen como desavenidas por el tiempo y contrapuestas por el fin que las inspira. Leyes españolas de la colonia, leyes norteamericanas del gobierno de ocupación (órdenes militares), leyes de la administración provisional de los Estados Unidos, leyes de la República. Todo lo cual forma un conjunto tan abigarrado, inextricable y pintoresco, que es maravilla cómo puede vivir un pueblo del siglo xx con tan rara legislación. Así el segundo de sus caracteres es el espíritu contradictorio que la anima». ARAMBURO, Mariano, «El Derecho cubano», ob. cit., pp. 287 y 294. Como estimó Alberto BLANCO: «La República, pues, hubo de iniciar sus pasos en el terreno de lo jurídico con los mismos instrumentos de que la Metrópoli había hecho uso por espacio de siglos, lo que ya por sí deja ver las dificultades que una legislación extensísima y variada, integrada por los Códigos fundamentales y por enorme número de reales decretos y órdenes, leyes especiales y disposiciones administrativas de todo género, habría de suscitar en su aplicación». BLANCO comentó además: «El tema mismo de la vigencia resultaba extremadamente complejo, porque las disposiciones a considerar podían estimarse contradictorias, o incongruentes a lo menos, con el nuevo régimen político, siendo menester apreciarlas en relación a lo dispuesto por el Gobierno español, bien para hacerlas extensivas a Cuba, bien por abstenerse de hacerlo –lo que engendraba serias dudas

A la vista de una situación de ese tipo, la entrada en vigencia de la Constitución de 1901 planteaba la necesidad de una rápida, amplia, profunda y sistémica reforma del ordenamiento jurídico patrio, para poner a tono los resortes legislativos ordinarios con las exigencias de los preceptos constitucionales.¹⁹⁷ Sin embargo, las movidas –en general– de reforma de ese ordenamiento y de sus principales piezas, no llegaron tal como debieron ser,¹⁹⁸ y cuando se dieron no fueron ni rápido, mucho menos sistémicas, ni con todo el calado que requería desde un primer momento la recién estrenada República;¹⁹⁹ urgida desde su nacimiento, para su buen funcionamiento, entre otros factores, de dotarse de leyes propias y de sacudirse de disposiciones normativas anteriores que no fueron forjadas en las brasas de nuestras circunstancias republicanas.²⁰⁰

al respecto– bien para que se apreciara en el caso el no cumplimiento de determinados requisitos sobre la aplicabilidad en este país de las normas promulgadas por aquél». BLANCO, Alberto, «Libro séptimo: El movimiento jurídico...», ob. cit., pp. 369 y 370.

¹⁹⁷ Interesante resulta en esta orientación el trabajo de ARAMBURO, Mariano, «El Derecho cubano», ob. cit., p. 284 y ss.

¹⁹⁸ Con razón advirtió ROIG DE LEUCHSENRING, casi a la altura del primer cuarto de siglo de vida republicana: «En lo que a nuestra esterilidad legislativa y jurídica se refiere, nuestra apatía y abandono han llegado a tal extremo que mientras en plenos campos de la Revolución nuestros libertadores encontraron tiempo, en medio del duro bregar, de las miserias y de las penalidades, para acordar y promulgar, no esperando el momento definitivo de la victoria, leyes que rigieran en los territorios ocupados por las fuerzas revolucionarias [...] mientras eso hicieron los patriotas alzados en armas, nosotros, los ya ciudadanos de una República, ni siquiera hemos intentado la promulgación o la reforma de aquellas leyes que, por su carácter eminentemente político, eran el complemento necesario y obligado de nuestra nueva y flamante Constitución; leyes indispensables para que en el nuevo Estado pudiera aplicarse debidamente su Carta Fundamental, no siendo posible, como es lógico, que ésta contenga más que principios e ideas de carácter general, las normas básicas, los cimientos del naciente edificio nacional». ROIG DE LEUCHSENRING, Emilio, «La colonia superviva. Cuba a los veintidós años de República», conferencia leída en la sesión que celebró la Sociedad Cubana de Derecho Internacional, el 11 de abril de 1924, en *Cuba Contemporánea*, Año XII, tomo XXXVI, no. 144, diciembre de 1924, La Habana, pp. 252 y 253.

¹⁹⁹ En un balance de ROIG DE LEUCHSENRING, de inicios de la década de 1920: «Conservamos todavía inalterable casi toda la legislación colonial que rigió en Cuba hasta 1899, con esta curiosa particularidad: que esa misma legislación, que nosotros apenas hemos tocado, ha sido modificada notablemente en España a partir de aquella fecha»; para decir con dureza seguidamente: «Y tanto más necesaria se hace la reforma cuanto que hoy nuestro derecho positivo no sólo adolece del defecto de ser marcadamente anticuado y anacrónico, sino que, además, lo caracteriza una completa confusión, producida por las aisladas y a veces churriguerescas e ininteligibles modificaciones introducidas en nuestros Códigos, sin plan ni método, por las órdenes americanas y leyes de la República, que hacen que lo que era malo y viejo, pero constituía un todo en cierto modo armónico, continúa siendo cada día, naturalmente, más anticuado, y además, confuso, ininteligible y contradictorio». ROIG DE LEUCHSENRING, Emilio, «La colonia superviva...», ob. cit., p. 255.

²⁰⁰ No está de más recordar aquí, por ilustrativa, la visión del gobierno interventor estadounidense durante la segunda intervención norteamericana en nuestro país (1906-1909), cuando en un informe del Gobernador Provisional, Charles MAGOON, se estampaba: «La Constitución de

Como percibió Mariano ARAMBURO:

«Eran necesidades apremiantes, de urgencia vitalísima, las que se habían de satisfacer con esas leyes. No había ni atinado régimen municipal, ni organización del gobierno de las provincias, ni sistema judicial, ni principios permanentes de jerarquía administrativa, ni garantías amparadoras de la verdad del sufragio y la independencia del elector. Y a todo ello había que proveer rápidamente, para que la República marchara con desembarazo desde el comienzo de su nueva etapa». ²⁰¹

A la realidad general anteriormente descrita, como es dable entender sin esfuerzo, no escapó el marco jurídico procesal administrativo cubano de entonces, dejando una interesante conclusión por delante, nada más plantearse el nuevo panorama político-jurídico que introdujo la Constitución de 1901, a saber: el control jurisdiccional de la Administración Pública erigida en sus pilares esenciales por los cubanos en su nuevo texto constitucional, mirando al siglo xx, estaba regido en su núcleo básico por disposiciones normativas, en su caso, de factura no cubana (española), o dictadas en un momento donde aún esa Administración Pública y su trazado constitucional no se habían esbozado efectivamente, y que arrastraban, en su inspiración conceptual, los aires de un siglo xix que ya se dejaba atrás.

Cuba fué [sic] promulgada por una Orden Militar de 14 de Abril de 1902, y se puso en vigor en 20 de Mayo del mismo año, en cuya fecha se inauguró un gobierno que había de regirse por sus disposiciones». Un párrafo más abajo se precisaba: «Para completar el cambio de un Gobierno Monárquico al Republicano, se necesitaba urgentemente una acción legislativa de gran alcance. La necesidad más inmediata era una nueva legislación para perfeccionar la organización del Gobierno ajustándola á la Constitución, y para poner en vigor las disposiciones de esa misma Carta Fundamental que no eran, por su índole, aplicables por sí solas, y por consiguiente, quedaban incumplidas. La seguía en importancia la revisión de las leyes existentes que regían la administración pública, las cuales, en su mayoría, fueron promulgadas en España y reflejaban la gran centralización que ejercía el Gobierno español en Cuba. La reforma de estas últimas leyes, era el primer paso necesario que había que dar, con el objetivo de eliminar aquellas disposiciones que daban á [sic] los funcionarios del Gobierno una intervención indebida en los asuntos judiciales, y en las administraciones provinciales y municipales. De menor urgencia, pero de gran importancia, era la revisión de las leyes sustantivas en vigor en la fecha en que se adoptó la Constitución, la mayoría de las cuales eran leyes de la península hechas extensivas á Cuba durante la década que siguió á la terminación de la guerra de los diez años. Muchas de las leyes especiales de origen español que regían en Cuba, habían sido promulgadas á principios del siglo anterior, y las codificadas entre 1870 y 1890. Toda esta legislación necesitó una extensa revisión tendente á la eliminación de disposiciones provenientes de la soberanía española y de la unión del Estado y la Iglesia, y su adaptación al nuevo estado de cosas, debido á la sustitución por un gobierno republicano». MAGOON, Charles, *Informe de la Administración Provisional desde 13 de octubre de 1906 hasta el 1º de diciembre de 1907*, Imprenta y Papelería de Rambla y Bouza, Habana, 1908, pp. 72 y 73.

²⁰¹ ARAMBURO, Mariano, «El Derecho cubano», ob. cit., p. 288.

2. El régimen procesal administrativo durante el primer tiempo del periodo republicano prerrevolucionario (1902-1933)

El régimen procesal administrativo cubano, en las disposiciones normativas esenciales que componía, especialmente la Ley de septiembre de 1888, que constituía su nervio fundamental, conservó su vigencia a pesar de inaugurarse la nueva era sociopolítica para Cuba y de la entrada en vigor de la Constitución de 1901; ajustándose, eso sí, en lo correspondiente, a los postulados del texto constitucional cubano de comienzos del siglo xx.

En ese cuerpo constitucional se articulaba (artículo 81) que el poder judicial se ejercía por un Tribunal Supremo de Justicia y por los demás tribunales que las leyes establecieran, las cuales regularían sus respectivas organización y facultades, el modo de ejercerlas y las condiciones que debían concurrir en los funcionarios que los compusieran. Por el artículo 85 se disponía que los tribunales conocerían de todos los juicios, ya fueran civiles, criminales o contencioso-administrativos.

En el criterio de ÁLVAREZ TABÍO, sobre el artículo 85 de la Constitución de 1901:

«Con esta norma se incorporó constitucionalmente el proceso contencioso-administrativo a la función jurisdiccional, desligándosele de la tutela que sobre él había ejercido históricamente “el rey o su Gobierno responsable”».²⁰²

De esta forma, con la Constitución de 1901 se redondeaba o se incorporaba una pieza de acabado en la organización del sistema judicial de control de la Administración Pública, al consagrar, con rango constitucional, el principio de unidad de jurisdicción y el carácter ordinario de la jurisdicción contencioso-administrativa, al señalarla, estructural y funcionalmente, dentro del poder judicial y del contenido de la función judicial.

A partir de este momento cobra virtualidad una afirmación como la que hiciera Fernando ÁLVAREZ TABÍO, poco más de medio siglo después:

«Hoy los órganos de lo contencioso-administrativo tienen en nuestra República el carácter de tribunales ordinarios, porque sus componentes pertenecen a la carrera judicial y sus funciones integran la jurisdicción general, aunque ésta se halla repartida en las diversas ramas: criminal, civil, laboral, contencioso-administrativa, etc. Todos los órganos del Poder judicial, incluso los Tribunales de lo contencioso-administrativo, forman un complejo de órganos investidos todos idealmente de la función

²⁰² ÁLVAREZ TABÍO, Fernando, *El Proceso...*, ob. cit., p. 19.

jurisdiccional, siendo cada una como la ramificación de un solo cuerpo que posee potencialmente jurisdicción en todas las causas o negocios, o sea, el poder judicial».²⁰³

Con la vigencia de la Constitución de 1901 comenzó a correr un nuevo tiempo para el sistema jurídico nacional, esta vez con todos los resortes de la creación y realización jurídicas colocados en manos cubanas.

Para el orden procesal administrativo, el avance del siglo XX no traería cambios estructurales, de principios o de esencia, en su diseño y realización, que afectaran los fundamentos al efecto heredados de la última etapa del colonialismo español y del primer periodo de intervención norteamericana.

Lo anterior puede constarse en la jurisprudencia sostenida en ese tiempo por el Tribunal Supremo en materia contencioso-administrativa.

Por ejemplo, en la sentencia No. 11, de 20 de junio de 1910, se precisaba:

«La resolución gubernativa que se impugne ha de causar estado en cuanto a la cuestión o derecho debatido en la vía contenciosa; y, por ello, ésta es improcedente cuando se utiliza para discutir derechos vulnerados reclamados administrativamente, pero sobre los cuales no decide explícitamente la resolución recurrida, cuando se limita a desestimar un recurso por defectos de forma».

En las sentencias No. 2, de 30 de enero de 1903; y No. 10, de 24 de octubre de 1904, se reafirmaba que:

«Para que proceda el recurso contencioso-administrativo es requisito esencial que la resolución recurrida vulnere un derecho preexistente a favor del recurrente, creado por una ley o un reglamento administrativo».

Mientras, en la sentencia No. 22, de 20 de septiembre de 1913, se decía:

«El pleito contencioso administrativo tiene por objeto discutir si la resolución administrativa lesiona, o no, el derecho que el demandante alega que le asiste en virtud del precepto legal que cite como reconocedor del mismo, y sólo a ese particular debe circunscribirse el fallo, sin que pueda en éste tomarse en consideración ningún otro derecho ni precepto no invocado».

En los autos No. 16, de 7 de febrero de 1903; y No. 4, de 26 de enero de 1906, se exponía:

«Es improcedente un recurso contencioso-administrativo cuando el recurrente no invoca la ley o disposición que cree a su favor el derecho que resulte vulnerado por la resolución recurrida».

²⁰³ *Ibidem*, p. 36.

Por auto No. 32, de 8 de abril de 1903, se contemplaba: «El recurso contencioso administrativo sólo procede contra las resoluciones dictadas por la Administración en el ejercicio de sus facultades regladas».

Igualmente, por la sentencia No. 10, de 9 de octubre de 1905, se dejaba claro: «No puede resolverse en vía contenciosa reclamaciones previamente no deducidas en la administrativa».

Y por la sentencia No. 13, de 15 de agosto de 1904:

«Para hacer valer eficazmente un derecho preexistente, en vía contenciosa administrativa, respecto de una concesión de ocupación del litoral, es necesario haber hecho valer oportunamente ese derecho en el expediente administrativo».

El nervio central del sistema procesal administrativo continuaría siendo la Ley de 3 de septiembre de 1888, y su Reglamento, de 1890, con las correspondientes modificaciones introducidas por el gobierno de la primera intervención estadounidense, y con las reformas que se le introdujeron durante este tiempo de vida republicana.

En este sentido, indicaba la sentencia No. 5, de 8 de mayo de 1909, del Tribunal Supremo en materia contencioso-administrativa:

«El procedimiento contencioso-administrativo se rige entre nosotros por las disposiciones de la ley española de 3 de Septiembre de 1888, aplicada a esta Isla mediante el Real Decreto de 23 de Noviembre del mismo año, y por las del Reglamento dictado para la ejecución de dicha ley en 24 de Diciembre de 1890, al que se refiere la Real Orden de 4 de Abril de 1891, así como también por las disposiciones que distintos gobiernos han promulgado en Cuba con posterioridad a la extinción de la soberanía española; por lo cual está claro que es inútil del todo, para obtener la casación, citar como infringidos otros preceptos cualesquiera».

Algunos autores, desde bien temprano, no pasaron por alto la situación en torno a la existencia de una ley procesal administrativa (la de 1888), creada por y desde un poder extranjero (España), adecuada en lo conveniente bajo la tutela de otro poder extranjero (el interventor norteamericano), para regir en un régimen político distinto al que ahora imperaba en Cuba, y cuya puesta en práctica en el nuevo contexto político-jurídico implicaba un necesario ejercicio de adecuación, armonización y actualización, en relación con la nueva realidad objetiva y normativa que se iría generando.

Ángel C. BETANCOURT había advertido que

«... al establecerse definitivamente, de acuerdo con la Constitución, el nuevo régimen administrativo, han influido necesariamente, aunque de un modo indirecto, en el procedimiento contencioso, regulado, literalmente,

por leyes dictadas para un régimen distinto, cuyo cumplimiento exige a cada paso armonizarlas y concordarlas con las modernas».²⁰⁴

En un sentido más general, Enrique HERNÁNDEZ CARTAYA había apuntado, en torno al paso del dominio colonial al régimen constitucional de 1901:

«El derecho público, poco cultivado en aquel antiguo régimen, iba a tener una importancia colosal. Se recibía una máquina de resortes anticuados, forjados, muchos de ellos, en moldes distintos de los que establecía el nuevo sistema, y era preciso no olvidar la técnica, para adaptar el antiguo mecanismo a lo que demandara la incipiente vida constitucional».²⁰⁵

En el decir de Mariano SÁNCHEZ ROCA, bastaba compulsar las órdenes norteamericanas y los decretos que enunciaba, entre otros,

«... para darse cuenta exacta de que son tantas y tan sustanciales las variantes, que la consulta de preceptos de la Ley de lo Contencioso y de su Reglamento resulta laboriosa y difícil para excluir toda posibilidad de error, pese a las obras magníficas publicadas sobre la Materia por los Doctores Betancourt y Vivanco».²⁰⁶

Igualmente, otros también comenzaron a advertir, en los primeros lustros del nuevo siglo, las insuficiencias contenidas en el régimen jurídico que consagraba el marco procesal administrativo entonces vigente, especialmente en la Ley de lo contencioso-administrativo, y las contradicciones que se generaban entre una norma que respondía a un contexto conceptual y objetivo diferente al que respondía la Cuba de inicios del siglo xx; todo ello en función de proveer a la adecuada protección jurisdiccional frente al actuar administrativo.

En un importante discurso de 1917, el entonces presidente del Tribunal Supremo, José Antolín DEL CUETO, avistaba sobre el contencioso-administrativo:

«... La actual reglamentación mantiene vivo lo que en Francia y Alemania ha desaparecido hace más de cincuenta años, y en nuestro régimen

²⁰⁴ BETANCOURT, Ángel C., *Nueva edición...*, ob. cit., pp. 6 y 7.

²⁰⁵ HERNÁNDEZ CARTAYA, Enrique, «La reforma del Derecho Público cubano», discurso de apertura de las Academias de la Facultad de Derecho (curso de 1918 a 1919), en *Anuario de la Facultad de Ciencias Sociales y Derecho Público. 1952*, Facultad de Ciencias Sociales y Derecho Público, Universidad de La Habana, La Habana, 1952, pp. 15 y 16 [publicado también previamente como «La reforma del Derecho Público cubano», discurso pronunciado por el doctor Enrique HERNÁNDEZ CARTAYA en la Apertura de las Academias de la Facultad de Derecho, el día 26 de octubre de 1918, en José Manuel Carbonell y Rivero (recopilación dirigida, prologada y anotada por), *La Oratoria en Cuba*, tomo V (edición oficial), Imp. Montalvo y Cárdenas, La Habana, 1928, p. 57 y ss.; por la publicación primeramente referida en esta nota es que lo citaremos].

²⁰⁶ SÁNCHEZ ROCA, Mariano, *Leyes administrativas...*, ob. cit., p. 14. En sentido más general, trascendiendo más allá de lo estricto del contencioso-administrativo, puede verse también: VICENTE TEJERA, Diego, *Estado de la legislación cubana...*, ob. cit., pp. 8 y 9.

republicano niega a los ciudadanos garantías que a los franceses otorgó el emperador Napoleón III. [...] Régimen aceptable para un Gobierno colonial, resulta borgeguí de tortura que comprime las ansias de legalidad de nuestra naciente democracia, siendo en la práctica funesto no sólo por lo que niega por sí mismo, sino por lo que reflejamente perturba, influyendo poderosamente en el mecanismo del recurso de inconstitucionalidad de las leyes, con merma de su efectividad. [...]».²⁰⁷

Para HERNÁNDEZ CARTAYA perduraba un contencioso-administrativo

«... con un mecanismo que, por lo dilatorio se vuelve ineficaz para corregir urgentemente abusos de poder, y por el principio del privilegio en que descansa hace inútil, en gran número de recursos, la iniciativa del ciudadano».²⁰⁸

Más pronto que tarde, esa situación desembocaría en la potenciación de la toma de conciencia sobre la necesidad de acometer una reforma integral de ese régimen procesal administrativo, para dotarle de mayor operatividad y funcionalidad como mecanismo de defensa y garantía del interés público y de los derechos e intereses de los administrados, ante las insuficiencias que dicho régimen pondría rápidamente al descubierto. Sin embargo, esa reforma integral nunca llegaría.

En 1906 se incorpora un nuevo cambio en la organización judicial del contencioso-administrativo, pues por la Ley de 6 de marzo de ese año (artículo 10) se suprimió la Sala de lo Contencioso-Administrativo (que existía desde la Orden Militar No. 95 de 1901), y se pasó a conocimiento de la Sala de lo Civil, que ahora se denominaría Sala de Civil y Contencioso-Administrativo (como era el caso de la Audiencia de La Habana), el conocimiento de los asuntos que aquella primera comprendía. Con esto, el contencioso-administrativo perdía autonomía estructural dentro de la organización de los tribunales cubanos.

A partir del segundo lustro de la primera década del siglo xx, comenzarían a derivarse repercusiones para el régimen procesal administrativo, que llegarían de la mano de las normas jurídicas que se fueron dictando, generalmente relacionadas con retoques —cambios o añadiduras— en la organización interna, en la competencia o atribución de asuntos a esos tribunales, en la determinación de actos impugnables en sede contencioso-administrativa, así como otros aspectos de corte más formal que sustancial.

En ese orden de ideas, podemos contar —sin ánimo de agotar las referencias, pero con el interés de ser lo más ilustrativos posibles—: el Decreto No. 371

²⁰⁷ DEL CUETO, José A., *Discurso leído en la solemne apertura de los Tribunales de 1º de septiembre de 1917*, Tribunal Supremo, Librería e Imprenta «La Moderna Poesía», La Habana, 1917, pp. 4 y 5.

²⁰⁸ HERNÁNDEZ CARTAYA, Enrique, «La reforma...», ob. cit., p. 18.

de 1 de abril de 1908, que promulgó la Ley Electoral de 11 de septiembre de 1908, luego derogado por la Ley de 8 de agosto de 1919, Código Electoral; el Decreto No. 568 de 19 de mayo de 1908, promulgando la Ley Orgánica de los Municipios; el Decreto No. 578 de 19 de mayo de 1908, que promulgó la Ley Orgánica de las Provincias; el Decreto No. 78 de 12 de enero de 1909, por el que se promulgó la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo; el Decreto No. 80 de 25 de enero de 1909, modificando las Ordenanzas de Aduana.

Un aparte requiere la Ley Orgánica del Poder Judicial, promulgada por el Decreto No. 127 de 27 de enero de 1909. Esa disposición normativa, que con sus modificaciones tuvo una larga vigencia en Cuba, vino a completar el régimen de organización judicial en nuestro país, siguiendo los criterios pautados por la Constitución de 1901, así como los que se habían expresado en el marco ordenador de los tribunales que regía antes de la vigencia de esta disposición orgánica.

En esa Ley Orgánica del Poder Judicial se reafirmaba el modelo de unidad jurisdiccional ya establecido entre nosotros, y respaldado con rango constitucional en 1901 al refrendar que la potestad de aplicar las leyes en los juicios civiles, criminales y contencioso-administrativos, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado, correspondería exclusivamente a los tribunales (artículo 2). De ahí se desprendía que dentro de la jurisdicción ordinaria caía la competencia de los asuntos contencioso-administrativos en la forma y en los casos que determinaran las leyes (artículo 119, apartado tercero);²⁰⁹ para la administración de justicia —en lo que interesa a la materia administrativa— estaba el Tribunal Supremo, en la capital de la República, y en cada Distrito (6) una Audiencia (artículo 13).

El Tribunal Supremo se dividiría en dos Salas de Justicia: una para conocer de los asuntos civiles y contencioso-administrativos y otra de los asuntos criminales (artículo 21); la Audiencia de La Habana se dividiría en cuatro salas, donde una era para lo civil y lo contencioso-administrativo (artículo 25).

²⁰⁹ Esta situación, mantenida entre nosotros como uno de los presupuestos de organización de la justicia administrativa criolla, llevó a un autor como Gustavo RAMÍREZ OLIVELLA a sostener en el segundo lustro de la década de 1940, y en el contexto de esa década: «En Cuba no existe jurisdicción contencioso-administrativa propiamente dicha, puesto que la ordinaria es la que conoce de la materia por disposición de diversas Órdenes Militares dictadas a raíz del cese de la dominación española, y posteriormente, conforme a lo dispuesto en los artículos 119 y 132 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, y nuestra Constitución reconoce, además de la jurisdicción ordinaria, la Electoral, reservada para las reclamaciones de esta índole, y la Militar, que conoce de los delitos militares y de los hechos ocurridos en el servicio de las armas. Sin embargo, continuamos llamando jurisdicción contencioso-administrativa, sin serlo, la facultad atribuida a los Tribunales ordinarios para conocer y resolver los negocios de esa índole, posiblemente por costumbre, por desidia, o por respetar la estructura de la Ley». RAMÍREZ OLIVELLA, Gustavo, *Las excepciones dilatorias...*, ob. cit., p. 23.

A la Sala de lo Civil y de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo correspondía conocer, en los asuntos contencioso-administrativos, de: los recursos de casación por infracción de ley, o de doctrina legal, o por quebrantamiento de forma, admitidos contra las sentencias dictadas en única instancia por las Audiencias; los recursos de queja contra los autos denegatorios de los recursos expresados en el apartado que le precede; los recursos de revisión; todos los otros asuntos que sometan a su conocimiento las leyes procesales u otras (artículo 125).

Por el artículo 132, párrafo primero, se disponía que correspondía a las Audiencias, en materia contencioso-administrativa, conocer de las reclamaciones que procedieran con arreglo a las leyes, contra las resoluciones dictadas por las autoridades y organismos provinciales y municipales de su distrito; igualmente, por el párrafo segundo de ese precepto mencionado se indicaba que a la Audiencia de La Habana correspondía, además, el conocimiento de las reclamaciones contencioso-administrativas contra las resoluciones de los Secretarios de Despacho y del Presidente de la República que fueren susceptibles de dicha reclamación, con arreglo a las leyes.

A partir del complemento que aportaba la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1909 a nuestro régimen procesal administrativo, la sentencia No. 24 de 3 de diciembre de 1910, del Tribunal Supremo, en materia contencioso-administrativa, argumentaba:

«El recurso contencioso administrativo es una reclamación de carácter judicial, porque se establece, sustancia y decide ante los tribunales de justicia de la jurisdicción ordinaria, y porque, aún sustanciándose y decidiéndose (como en el régimen español ocurría) ante otros de distinta jurisdicción, siempre tendría dicho carácter, que siempre le fue reconocido, puesto que sometidas las cuestiones que en esos recursos se promueven a tribunales que han de resolverlos ejerciendo la potestad de juzgar, y mediante controversia entre partes, carácter que tiene en ellos la Administración pública, es visto que reúnen todas las características de las contiendas o reclamaciones judiciales».

Luego de la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1909, vendrían otras normas como: la Ley de 15 de julio de 1910, por la cual se creaba en la Audiencia de La Habana una Sala Segunda de lo Civil y de lo Contencioso-Administrativo; el Decreto No. 612 de 21 de julio de 1910, que suspendía la instalación de la Sala Segunda de lo Civil y de lo Contencioso-Administrativo que creaba la Ley de 15 de julio de 1910, mientras el Congreso no otorgara la dotación necesaria que exigían los gastos de instalación de la sala; la Ley de 2 de julio de 1913, derogatoria de la Ley de 15 de julio de 1910, sobre creación de la segunda Sala de lo Civil y lo Contencioso-Administrativo en la Audiencia de La Habana, la cual no llegaría a instalarse; el Decreto No. 548 de 23 de abril de 1915, contenido del Reglamento para la sustanciación y decisión de las competencias entre

las autoridades administrativas y los tribunales de justicia; el Decreto No. 728 de 19 de mayo de 1917, modificando los artículos 7 y 262 del Reglamento de la Ley de lo Contencioso-Administrativo (de 1890); la Ley de 3 de agosto de 1918, sobre el Servicio Militar Obligatorio, que atribuyó a la Sala de lo Civil y Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo el conocimiento en grado de apelación de las sentencias de las Audiencias relativas al Servicio Militar Obligatorio, y también atribuyó a las Audiencias el conocimiento en grado de apelación de las resoluciones de las Comisiones locales de reclutamiento; la Ley de 25 de junio de 1919, de Jubilación de funcionarios y empleados públicos del Estado, la Provincia y el Municipio, y pensiones a sus viudas y sus hijos; la Ley de 31 de enero de 1921, de creación de la Comisión Temporal Bancaria y el Decreto No. 523 de 12 de abril de 1921, que aprobó el Reglamento para la ejecución de esa ley; la Ley de 27 de junio de 1921; la Ley de 3 de octubre de 1923; la Ley de 3 de marzo de 1926, de reorganización de los Registros de la Propiedad y los Registros Mercantiles del Partido Judicial de La Habana, y otra ley de esa fecha que autorizaba al ejecutivo para que al dictar el Reglamento de la Ley de los Registros de la Propiedad Inmueble y Mercantiles, de la Propiedad Mueble, de Créditos y Poderes, Civiles y Ferrocarriles, hiciera las modificaciones que estimara necesarias para la mejor aplicación, desenvolvimiento y ejecución de aquella ley. La reforma constitucional de 1928 no aportaría cambio alguno a la situación entonces existente. Después se dictaría el Decreto No. 490 de 31 de mayo de 1931, que dejaba sin efecto el Decreto No. 728 de 17 de mayo de 1917, quedando subsistentes como estaban redactados con anterioridad al decreto de 1917, los artículos 7 y 262 del Reglamento de 29 de diciembre de 1890.

3. El estudio del Derecho Procesal Administrativo durante el primer tiempo del periodo republicano prerrevolucionario (1902-1933)

En estas tres primeras décadas del siglo xx, el interés de los autores por el lado científico de las cuestiones propias del proceso administrativo no alcanzó escalas apreciables. Antes bien, ese interés quedó mucho más atrás de la conciencia que, desde bien temprano en la etapa republicana, se manifestó en torno a las insuficiencias del régimen procesal administrativo heredado de periodos político-jurídicos anteriores y a la necesidad de su profunda reforma para adecuarlo a las exigencias más actuales y a las de la vida en República.

No fue este que ahora nos ocupa un periodo donde resalte la producción bibliográfica de calidad sobre el tema en cuestión. Fue más bien un periodo de cierta «sequía» en esa producción sobre el contencioso administrativo, que, por tal, no hace justicia ni refleja adecuadamente, el debate y el movimiento de ideas que sobre el régimen procesal administrativo patrio tenía lugar dentro

de la comunidad jurídica nacional –que sin dudas lo hubo, por lo que se dejó escrito en ese orden de cosas y por otras «señales» que al respecto pueden obtenerse en otros trabajos, intervenciones, conferencias, discursos, etc., en relación con el panorama de entonces–; comunidad esa pletórica, en dicho momento, de destacadas figuras en la cátedra y en el ejercicio del Derecho, con la sapiencia, la autoridad científica y la experiencia profesional más que suficientes como para haber producido, a nivel de escritos, un cuerpo de doctrinas teórico-prácticas mucho más amplio y sustancial sobre el Derecho Procesal Administrativo nacional, que mostrara decididamente, en función del desarrollo científico, el estado del pensamiento en torno a ese régimen jurídico.

En el exiguo espectro bibliográfico en esa etapa, ciertamente hubo algún trabajo importante en la bibliografía patria sobre el Derecho Procesal Administrativo.²¹⁰

Lo más destacable en ese orden fue la obra de Ángel C. BETANCOURT MIRANDA sobre lo que aún se denominaba comúnmente «procedimiento contencioso-administrativo».

BETANCOURT fue un muy destacado magistrado judicial que llegó a ser presidente del Tribunal Supremo cubano y autor de un número considerable de obras desde la primera década de vida del siglo xx y a lo largo de su primer cuarto (y algo más), donde vertió, sobre todo, su experiencia como juez. Corresponde a BETANCOURT el mérito de haber sido el primer gran comentarista en ese siglo, ya cuando el país andaba bajo los auspicios republicanos, de las principales leyes vigentes en lo sustantivo y en lo procesal,²¹¹ además de recoger en otras obras extractos de la jurisprudencia en diversas materias del propio alto órgano judicial patrio (civil y contencioso-administrativo²¹² y penal). Sin dudas, para los comienzos del país como Estado, la obra de BETANCOURT fue extremadamente útil, en función del buen conocimiento y manejo, por los profesionales del Derecho del momento, de importantes cuerpos legales que constituyeron nervios principales del ordenamiento positivo nacional, así como de la jurisprudencia que producía el recién creado Tribunal Supremo Popular sobre la base de esa legislación.²¹³ En sentido general, puede decirse

²¹⁰ Nos referimos específicamente a BETANCOURT, Ángel C., *Nueva edición...*, ob. cit., en todo; y DEL CUETO, José A., *Discurso...*, ob. cit., en todo.

²¹¹ A BETANCOURT se deben, entre otros, comentarios a los códigos civil, penal, de comercio; a las leyes procesales, civil, penal, contencioso-administrativo, del recurso de inconstitucionalidad; la legislación hipotecaria, la suspensión de pagos.

²¹² V. gr., BETANCOURT, Ángel C., *Jurisprudencia cubana. Prontuario, por orden alfabético, de la doctrina establecida por el Tribunal Supremo de la República de Cuba. Parte civil y contencioso-administrativa*, tomo I (1899 a 1908) y tomo II (1909-1918), Imprenta y Papelería de Rambla, Bouza y C^a, Habana, 1912 y 1929.

²¹³ En la valoración de HERNÁNDEZ CORUJO sobre la figura de Ángel C. BETANCOURT MIRANDA: «... Su labor como publicista fue en lo fundamental la de coordinar la legislación dispersa y publicarla con lo que él llamaba sus acotaciones, que eran notas referidas a preceptos

que Ángel C. BETANCOURT constituye, por derecho propio, uno de los autores fundamentales del espectro jurídico cubano del siglo XX.²¹⁴

Sobre la obra de BETANCOURT relativa al «procedimiento contencioso-administrativo», hay que decir que conoció dos ediciones: la primera en 1907 y la segunda —que es la que hemos venido manejando en esta obra—²¹⁵ en 1916, con el título de *Nueva edición del procedimiento contencioso-administrativo vigente en la República de Cuba*. Fue esta la primera obra de exégesis general que se produjo en nuestro país sobre la ley del contencioso-administrativo que regía y que había trascendido en su vigencia de la etapa colonial a la época republicana; resultando de gran valor para el manejo organizado del complejo orden contencioso-administrativo entonces vigente, dentro del que se mezclaban varias disposiciones normativas originadas en momentos político-jurídicos diversos.²¹⁶

Ciertamente, este libro de Ángel C. BETANCOURT no fue un comentario amplio y profundo de la letra de la ley —y su reglamento— reguladora del contencioso-administrativo; mas, justo es decir que no por ello su relevancia es menor. La *Nueva edición del procedimiento contencioso-administrativo vigente en la República de Cuba* de Ángel C. BETANCOURT, es una de las tres obras cubanas más destacables —la primera de ellas en el tiempo, además— que, propiamente, comentaron la Ley de lo contencioso-administrativo de 1888 a lo largo de su vigencia en nuestro país (las otras dos, ya tendremos oportunidad de señalarlas, son de fecha posterior y correspondieron a José Clemente VIVANCO y a Fernando ÁLVAREZ TABÍO). Esta de BETANCOURT no solo es uno de los estudios sobre esa ley en nuestro país, sino que es una de las piezas esenciales para comprender el régimen contencioso-administrativo cubano del primer cuarto del siglo XX, y sirve aún hoy para conocer, desde el contexto temporal en que se enmarca, el desarrollo y la evolución, tanto desde el punto de vista teórico como práctico, de ese régimen en nuestro

vigentes, a enmiendas producidas en los mismos y a su interpretación sintética, con la vista de la Jurisprudencia cubana y española. [...] poco a poco, fueron comprendiendo los Abogados, Profesores y estudiantes de la Universidad, que la labor que iba realizando, resulta imprescindible para el ejercicio profesional y la práctica de la enseñanza [...]». HERNÁNDEZ CORUJO, Enrique, «Discurso pronunciado por el Dr. Enrique Hernández Corujo en el acto de entrega del Premio Nacional “Ángel C. Betancourt” al Dr. Antonio Lancís», *Revista de Colegio de Abogados de La Habana*, Año X, vol. X, no. 66, abril-junio, Revista de Colegio de Abogados de La Habana, 1947, pp. 350 y 351.

²¹⁴ HERNÁNDEZ CORUJO llegó a decir sobre los trabajos de BETANCOURT que «sus obras son parte imprescindible de toda biblioteca seria de Derecho». HERNÁNDEZ CORUJO, Enrique, «Discurso...», ob. cit., p. 351.

²¹⁵ BETANCOURT, Ángel C., *Nueva edición...*, ob. cit., en todo.

²¹⁶ Según reconocía BETANCOURT, entre nosotros estaba en esa etapa «[...] el procedimiento contencioso, regulado, literalmente, por leyes dictadas para un régimen distinto, cuyo cumplimiento exige a cada paso armonizarlas y concordarlas con las modernas». BETANCOURT, Ángel C., *Nueva edición...*, ob. cit., pp. 6 y 7.

país a lo largo de su historia. Ese libro es, además, expresión de los grandes aportes que hicieron los jueces de Cuba al estudio y conocimiento del régimen procesal administrativo patrio en las primeras seis décadas del siglo pasado, pues fueron sobre todo los magistrados judiciales, de conjunto con algunos de los profesores universitarios, los que sustanciaron la mayor parte de las aportaciones bibliográficas nacionales sobre esta temática, no solo en las seis décadas señaladas, sino en toda esa centuria. No tenemos reparos en calificar a esta de BETANCOURT como una de las piezas esenciales e imprescindibles que conforman la bibliografía nacional sobre el Derecho Procesal Administrativo.²¹⁷

Sin embargo, más allá de lo destacable en este sentido, hay que reconocer que, en una perspectiva general, los trabajos sobre el contencioso administrativo cubano en este tiempo al que nos referimos, no llevaron consigo la pretensión de desarrollar de modo extendido la visión científica y sistémica de este, de aportar un análisis y construcción jurídicos acabados, desde lo general o lo particular que puede abarcar esa cuestión, y bajo la visión nacional, en función del perfeccionamiento del marco normativo ordenador del proceso administrativo; sino que estaban más enfocados en ordenar y arrojar luz sobre el régimen positivo vigente, o en llamar la atención sobre la necesidad de cambios en dicho orden normativo.

También debemos dar cuenta de que junto a lo precedentemente mencionado, se pueden encontrar otros, pocos, trabajos o incursiones menores, normalmente destinados a una descripción del régimen legal vigente o a tomar nota de ciertos pronunciamientos de la jurisprudencia o comentar alguno de ellos o a divulgar alguna demanda interesada en sede contenciosa; pero sin muchas más pretensiones o resultados más sustanciales que eso.²¹⁸

²¹⁷ Como una «magnífica obra» la calificó SÁNCHEZ ROCA, Mariano, *Leyes administrativas...*, ob. cit., p. 14. Sobre ella dijo Fernando ÁLVAREZ TABÍO, a la altura de finales de la década de 1950, que ha sido «[...] fuente inagotable para todos los jueces y abogados cubanos que nos dedicamos al estudio de la materia contencioso-administrativa». ÁLVAREZ TABÍO, Fernando, *Procedimiento contencioso-administrativo...*, ob. cit., p. 31.

²¹⁸ Ver, por ejemplo, además de alguno ya citado, a PORTO, Enrique, «Competencias de jurisdicción», ob. cit., p. 102 y ss.; GARCÍA MENOCA, José Ricardo, *Demanda en vía contencioso-administrativa sobre excedencia voluntaria*, Imprenta y Papelería de Rambla, Bouza y C.ª, Habana, 1917; SEGURA CABRERA, Andrés, «Derecho Administrativo», en Andrés Segura Cabrera, *Programa para los ejercicios teórico y práctico para la provisión de notarías*, Librería «La Moderna Poesía», La Habana, 1924, p. 573 y ss.; SEGURA CABRERA, Andrés, *Acciones y recursos legales (judiciales y administrativos)*, Casa Editorial Librería Cervantes de R. Veloso y CA., Habana, 1925, p. 101 y ss., 138 y ss., y 238 y ss.; SEGURA Y GARCÍA MENOCA, Ismael, «Materia contencioso-administrativa», en Ismael Segura y García Menocal, *Manual del Procurador y del Mandatario Judicial*, Cultural, S.A., Habana, 1927, p. 679 y ss.; GARCÍA RIVERA, Fausto, *Escritos Judiciales*, 2ª edición corregida y aumentada, Cultural, S.A., Habana, 1927; DORTA DUQUE, Manuel, «Admisibilidad (en lo contencioso-administrativo), Nota al Auto del Tribunal Supremo No. 2 de 1929», *Revista Cubana de Derecho*, Año VI, no. 1 (21), enero-marzo, 1929, Imprenta de F. Verdugo, Habana, p. 83 y ss.; RAMÍREZ OLIVELLA, Gustavo, *Legislación contencioso-administrativa con toda la jurisprudencia establecida por el Tribunal*

A lo anterior debemos sumar que poco (o casi nada) ayudó en ese desarrollo científico el modo en que se enfocaba, desde la enseñanza del Derecho, los temas propios del área procesal administrativa. En la enseñanza del Derecho, esta primera etapa del siglo xx (al menos en el primer cuarto de esa centuria), estuvo dominada por la organización y la planificación que se introduce primero con el llamado *Plan Lanuza* (conocido así por haber sido su promotor el entonces Secretario de Justicia a Instrucción Pública del gobierno del general BROOKE, José Antonio GONZÁLEZ LANUZA, quien fuera además catedrático de Derecho Penal en la Universidad de La Habana), que fue el primer plan de estudios con trascendencia a la educación superior en la Cuba poscolonial—con muy corta vigencia—, promulgado por la Orden Militar No. 212 de noviembre de 1899, y luego por el denominado *Plan Varona* (por su impulsor: Enrique José VARONA, Secretario de Instrucción Pública del gobierno del general Leonard WOOD), que entró en vigor a raíz de la Orden Militar No. 266 de 30 de junio de 1900.

Con el *Plan Varona*, el Derecho Administrativo —de un curso de duración en el *Plan Lanuza*— pasó a enseñarse en dos cursos (en esta etapa, en un primer momento fue catedrático Antonio GOVÍN Y TORRES, y al pasar este al Tribunal Supremo le sucedió en la cátedra Enrique HERNÁNDEZ CARTAYA, quien se mantendría en ella hasta la década de 1930, aunque sobre la mitad de la década de 1920 las explicaciones de clases las asumirían Julián Modesto RUIZ Y GÓMEZ y Rafael Santos JIMÉNEZ, como profesores auxiliares del 1er y 2do cursos de Derecho Administrativo, respectivamente), y los contenidos relativos al contencioso-administrativo eran incorporados como el último tema dentro del segundo curso de Derecho Administrativo, apareciendo formalmente referido como: «El procedimiento administrativo y los recursos contra las resoluciones administrativas», y su contenido: «Lo contencioso-administrativo. La jurisdicción administrativa. Derecho Comparado». Esta situación se mantuvo durante todo el primer cuarto del siglo, hasta los cambios que sobrevendían alrededor de la década de 1940. Como se podrá colegir, por esas fechas, poco tratamiento se le otorgaba a los aspectos procesales administrativos propiamente dichos dentro de la formación universitaria de los juristas.²¹⁹

Supremo de Cuba desde su creación hasta la fecha, 1ª edición, Imprenta Rambla, Bouza y Ca., Habana, 1931. Las referencias a las cuestiones contencioso-administrativas contenidas en diversas voces de RODRÍGUEZ HERRERA, E., *Enciclopedia Cubana Jurídico-Administrativa*, vol. I, A-ADU, Arellano y Compañía Impresores, La Habana, 1933, respectivamente pp. 450 y 529 y 530 (este fue el único volumen de dicha enciclopedia que se publicó).

²¹⁹ Lo anterior puede constatarse en las siguientes obras de corte general, reflejo del periodo: GOVÍN Y TORRES, Antonio, *Elementos de Derecho Administrativo*, tomo I, parte I, 2ª edición, Imprenta y Librería de M. Ricoy, Habana, 1910; así como *Elementos de Derecho Administrativo*, tomo II, 2ª edición, Imprenta «El Siglo XX», Habana, 1914 (la primera edición de esta obra de GOVÍN Y TORRES, en dos tomos, apareció en 1903-1904); NÚÑEZ Y NÚÑEZ, Eduardo Rafael, *Tratado de Derecho Administrativo*, Con arreglo al Programa del Profesor de la Asignatura en la Universidad Nacional Dr. Enrique Hernández Cartaya, 2 tomos, 13ª edición, Imprenta J.

Aunque queremos llamar la atención que ya aquí aparece perfilada una tendencia a la enseñanza de los aspectos del contencioso-administrativo, esencialmente desde los contenidos docentes de la esfera jurídico-administrativa; y no siguiendo la línea que había sido trazada en el plan de estudios de 1886, donde a raíz de la asignatura Derecho Procesal civil, penal, canónico y administrativo y teoría y práctica de redacción de instrumentos públicos, a la que respondía el *Programa de Derecho Procesal* que enseñaba Ricardo DOLZ Y ARANGO a finales del periodo colonial, se incluía en ella, en una perspectiva unitaria de la esfera iusprocesalista –tanto lo procesal civil, cuanto lo penal, canónico y administrativo, aun cuando desde lo jurídico-administrativo también podían verse algunos aspectos que involucraba la jurisdicción administrativa–. De hecho, en la nueva etapa poscolonial aquella asignatura de corte procesal de 1886 se convierte en Derecho Procesal con el *Plan Lanuza*, desarrollándose en dos cursos bajo el auspicio del *Plan Varona*, con una carga docente temática, esencialmente, de Derecho Procesal Civil.²²⁰

De ahí que el estudio de los aspectos procesales administrativos –en el alcance que fuera– se convirtieran en una materia asumida particularmente en el marco de la formación jurídica a nivel de la enseñanza superior por los iusadministrativistas, fundamentalmente; sin dejar de reconocer su pertenencia como ámbito sustancial al terreno más amplio del Derecho Procesal.

Según se acogía fugazmente en un texto de la época, resultado de las explicaciones de clases que desarrollaba el segundo curso de Derecho Administrativo en la entonces Escuela Privada de Derecho, y que se deben como profesor a un joven Antonio LANCÍS Y SÁNCHEZ:

«La tercera parte de esta asignatura es la materia relativa al recurso contencioso administrativo, recurso que procede contra las resoluciones que emanan de la Administración, siempre que causen estado, nazcan de algunas de sus facultades regladas y vulneren un derecho administrativo preestablecido. Un requisito fundamental es el de que la resolución cause

Hernández Lapido, Habana, 1926 (la primera edición de esta obra apareció en 1918 suscrita por José A. Mestre y Eduardo R. Núñez); LANCÍS Y SÁNCHEZ, Antonio y Joaquín MARTÍNEZ SAENZ, *Ensayos de Derecho Administrativo*, tomo I, Imprenta y Papelería de Rambla, Bouza y C^ª, Habana, 1922; SEGURA CABRERA, Andrés, «Derecho Administrativo», ob. cit., pp. 575 y 576; LANCÍS Y SÁNCHEZ, Antonio, *Sumarios de las lecciones de Derecho Administrativo explicadas en la Academia de Derecho*, Recopiladas por Juan Antonio Mendoza, Habana, 1923, p. 18; y *Notas de Derecho Administrativo. Segundo Curso*, Tomadas Taquigráficamente por el alumno Aurelio Espinosa en las clases del Dr. Antonio Lancís y Sánchez, Imp. y Lib. «La Propagandista», Habana, 1928, p. 128.

²²⁰ Una muestra fehaciente de esto resultan los textos de PORTELA, Guillermo, *Tratado de Derecho Procesal con arreglo al «Programa» del Doctor Ricardo Dolz y Arango*, Tipografía de Cuba Intelectual, Habana, 1911, especialmente lo que señalaba en pp. 2 y 3; y *Tratado de Derecho Procesal con arreglo al «Programa» del Doctor Ricardo Dolz y Arango*, tomo II, Imp. y Lib. La Moderna Poesía, Habana, 1923.

estado, es decir, que contra la misma no quepa en la vía administrativa ningún recurso. Este estudio pertenece al Derecho Procesal, donde se comprende más propiamente la materia relativa al mismo».²²¹

El saldo real de una situación como la de entonces fue que ni los iusprocesalistas ni los iusadministrativistas del periodo, en general más ocupados en el estudio de otras cuestiones sustanciales de esos ámbitos, prestaran la atención debida –al menos a nivel de la bibliografía producida, con todo y que no fue abundante– al análisis del régimen jurídico del proceso administrativo; circunstancia esta que abonó y profundizó el estado de abandono científico de la materia en nuestro país, a pesar de la conciencia imperante entre los juristas cubanos sobre su importancia y la necesidad de una profunda reforma de su ordenación jurídica entre nosotros.

4. El régimen procesal administrativo durante el segundo tiempo del periodo republicano prerrevolucionario (1933-1958)

La década de 1930, sobre todo a partir de 1933, significó para Cuba una etapa convulsa en lo político y en lo social, que desembocó en importantes transformaciones político-jurídicas, señalando nuevos derroteros dentro de nuestro universo jurídico, especialmente en lo atinente al Derecho Público.

Con el Decreto –con fuerza de Ley– No. 3001 de 1 de diciembre de 1933 sobrevendría una de las más importantes modificaciones que sufriría la Ley de lo contencioso-administrativo de 1888 durante este periodo prerrevolucionario que nos ocupa. Específicamente, la modificación tocaría a los artículos 1, 6, 7, 42 y 46 de esa ley procesal, así como a los artículos 7 y 262 del Reglamento de la ley de 1890, del cual también se suprimiría la letra del artículo 295.

En la base objetiva del Decreto No. 3001 de 1933 había una de las cuestiones que venía atormentando al contencioso-administrativo cubano, en relación con ciertos formalismos y las excepciones dilatorias,²²² que merece una breve referencia; pues una de las consecuencias de dicho Decreto fue que la reforma que por él se introdujo «barrió con un grave defecto de la LC; tratar como incompetencia de jurisdicción la falta de vulneración».²²³

De acuerdo con lo que sabemos, la redacción originaria del artículo 1 de la Ley de lo contencioso-administrativo de 1888 regulaba en su apartado tercero como uno de los requisitos para poder interponer el recurso contra las resoluciones administrativas, que estas últimas «vulneraren un derecho de

²²¹ LANCÍS Y SÁNCHEZ, Antonio, *Notas...*, ob. cit., p. 128.

²²² Sobre el tema de las excepciones dilatorias, ver, especialmente, RAMÍREZ OLIVELLA, Gustavo, *Las excepciones dilatorias...*, ob. cit., p. 15 y ss.

²²³ ÁLVAREZ TABÍO, Fernando, *Procedimiento...*, ob. cit., p. 90.

carácter administrativo, establecido anteriormente a favor del demandante, por una ley, un reglamento u otro precepto administrativo». En lo que tiene que ver con el contenido de ese Decreto No. 3001, la redacción inicial del artículo 46 de la Ley de 1888, que pertenecía a la Sección Cuarta, «Excepciones dilatorias», del Capítulo I, «De la única instancia», del Título III, «Del procedimiento», había sido:

«El demandado y sus coadyuvantes podrán proponer dentro de los diez días siguientes al emplazamiento, como excepciones dilatorias, las siguientes:

1ª Incompetencia de jurisdicción.

2ª Falta de personalidad en el actor o en su representante y en el demandado.

3ª Defecto legal en el modo de proponer la demanda.

»Se entenderá incompetente el Tribunal cuando por la índole de la resolución reclamada no se comprenda, a tenor del título I de esta Ley, dentro de la naturaleza y condiciones del recurso contencioso-administrativo, o cuando éste se hubiere interpuesto fuera de los plazos determinados por el artículo 7º.

»Se entenderá que existe defecto legal en el modo de proponer la demanda cuando se hubiere formulado sin los requisitos establecidos en la ley».

Del contraste entre esos artículos 1, apartado 3, y 46, salió la situación que narra ÁLVAREZ TABÍO en los términos siguientes:

«La aplicación literal de este precepto —se refería al artículo 46, párrafo penúltimo— suponía cerrar dentro del ámbito de la excepción dilatoria de incompetencia toda la materia del recurso contencioso-administrativo; pues siendo el objeto de éste, precisamente, obtener la reparación del derecho vulnerado, al quedar comprendido el inciso tercero del artículo primero en la norma definidora de la incompetencia, clara resultaba que toda lesión de un derecho administrativo preexistente habría de situarse en el círculo de la incompetencia, con lo cual se desterraba radicalmente la posibilidad de que pudiera plantearse la excepción perentoria de falta de acción. Técnicamente los pleitos debían morir en el incidente para las excepciones dilatorias».

ÁLVAREZ TABÍO agregó además:

«Los tribunales de justicia, hondamente preocupados con esta cuestión, tuvieron que fijar el verdadero sentido y alcance de las prealudidas normas a fin de evitar que el pleito principal desapareciera cada vez

que se planteara la existencia del derecho vulnerado como cuestión interlocutoria». ²²⁴

En las palabras de Ángel C. BETANCOURT, como magistrado del Tribunal Supremo, ha quedado resumida la explicación de las consideraciones de la jurisprudencia previa a 1933 respecto a lo anterior:

«Nuestro Tribunal Supremo, siguiendo el criterio en algunos casos expuesto por el de lo Contencioso de España, ha declarado que cuando la excepción se funda en *no haberse lesionado* un derecho administrativo preexistente, la cuestión que con la excepción se plantea está de tal modo relacionada con el fondo del recurso, que no es posible plantearla y decidirla en un artículo previo. Nos parecen claros los términos de la doctrina, si se atiende a la propia significación de ellos. El Supremo no ha dicho, ni creemos que haya querido decir, que siempre que se discuta la vulneración de un derecho, la cuestión es de fondo, pues en tal caso anularía el artículo previo que la ley autoriza, y obligaría a seguir innecesariamente el pleito por todos sus trámites, para obtener, a la postre, en definitiva una resolución igual –y con los mismos fundamentos– a la que pudo y debió obtenerse sin prolongar el procedimiento. El Tribunal lo que ha dicho es que la cuestión de si el derecho ha sido o no vulnerado está tan íntimamente ligada con el fondo del pleito, que no es posible separarla de éste. Es claro; de la vulneración nace la acción; si no ha habido vulneración, no hay acción, y la *sine actione agis* es una excepción perentoria y no dilatoria. Hay, pues, que distinguir el fundamento de la excepción para conocer cuándo ésta es dilatoria y cuándo va imbibita en la perentoria; y a nosotros se nos ocurre una regla que, a nuestro juicio es sencillísima. Cuando se discuta la naturaleza del derecho, el asistir o no asistir al recurrente, en razón a circunstancias especiales (personales o de hecho) que en el caso concurren, podrán alegarse como dilatorias, siempre que la cuestión sea de mero derecho y como tal pueda decidirse; y perentoria, cuando exija la demostración, no del hecho fundamental, sino de los colaterales necesarios para formarse idea cabal de la verdadera situación del recurrente». ²²⁵

La necesidad de llegar a un criterio más preciso ante los problemas que las disposiciones involucradas generaban llevó entonces a dictar el mencionado Decreto No. 3001 de 1933, por el que se reformó alguna preceptiva de la Ley procesal administrativa de 1888.

Para RAMÍREZ OLIVELLA, la explicación de esa reforma se encontraba en la adición al artículo 46 de un último párrafo: «La inexistencia del derecho

²²⁴ ÁLVAREZ TABÍO, Fernando, *El Proceso...*, ob. cit., p. 406.

²²⁵ BETANCOURT, Ángel C., *Nueva edición...*, ob. cit., p. 149.

invocado, o la ausencia de justificación del mismo, constituirán falta de acción y materia del fondo del pleito». Según él:

«... la intención del legislador se encaminó a evitar que la falta del requisito tercero – aludía al artículo 1– continuara produciendo la incompetencia de jurisdicción como primitivamente sucedía. Ahora esta excepción sólo procede cuando falten uno o los dos primeros requisitos en la resolución reclamada, o el tercero en la demanda y, desde luego, en los demás casos que la legislación y la doctrina jurisprudencial hayan establecido expresamente. Cuando alegándose la vulneración de un derecho, éste no exista o no se justifique, tales circunstancias constituyen la excepción de falta de acción utilizable tan solo como perentoria al contestar la demanda».²²⁶

Por su parte, para Eloy G. MERINO BRITO:

«... la variante introducida por dicho Decreto lo fue [...] con la finalidad de aliviar el rigor original de la Ley, ya que si no se alegaba debidamente el derecho que había sido vulnerado así como la Ley o disposición que lo declaraba a favor del recurrente, la demanda era defectuosa y bastaba que el demandado alegara en su oportunidad la excepción dilatoria de defecto legal en modo de proponer la misma para que el Tribunal, sin poder juzgar del fondo del asunto, lo declara así, matando definitivamente la acción del demandante, que vencido ya el plazo de interposición del recurso no podía reproducir la cuestión en procedimiento semejante posterior».²²⁷

De tal suerte, por el Decreto No. 3001 la redacción del artículo 1 de la ley quedó de modo que se disponía que el recurso contencioso-administrativo podría interponerse por la Administración o por los particulares contra las resoluciones administrativas que reunieran los requisitos siguientes: 1º) que causaren estado; 2º) que emanasen de la Administración en el ejercicio de sus facultades regladas; 3º) que se alegara la vulneración de un derecho de carácter administrativo establecido anteriormente en favor del demandante, por

²²⁶ RAMÍREZ OLIVELLA, Gustavo, *Legislación contencioso-administrativa...*, ob. cit., nota 1, pp. 23 y 24.

²²⁷ MERINO BRITO, Eloy G., *Principios fundamentales del procedimiento contencioso-administrativo*, Jesús Montero, Editor, La Habana, 1945, p. 35. Decía además (pp. 35 y 36): «... Por ello el mencionado Decreto comenzó por modificar sustancialmente el artículo 42 de la Ley de 13 de septiembre de 1888, regulador de la forma de redactar la demanda, disponiendo que en éstas se consignarían simplemente en forma sucinta y numerados los hechos y fundamentos de derecho, fijando con claridad y precisión lo que se pide y la resolución contra la cual se interponga el recurso», adicionando seguidamente el artículo 46 con la declaración de que «la inexistencia del derecho invocado o la ausencia de justificación del mismo, constituirán falta de acción y materia de fondo del recurso».

una ley, un reglamento u otro precepto legal. Si se contrasta con la redacción anterior, la modificación de este artículo 1 se centraba en el apartado 3º.²²⁸

En la valoración de RAMÍREZ OLIVELLA sobre la reforma de ese precepto:

«... ya no existía duda alguna de que la ausencia del derecho administrativo vulnerado no podía proponerse como cuestión incidental dilatoria, sino como Falta de Acción al contestar la demanda, dándose vida legal a la doctrina sentada por el Tribunal Supremo».²²⁹

Sobre esa modificación del artículo 1 se dijo que «en esencia no se ha variado la exigencia fundamental que el precepto contenía»;²³⁰ y que aunque «no obstante, no ha sido variado o modificado en su concepto, pues la variante introducida por dicho Decreto lo fue en un aspecto formal».²³¹

Más allá en su valoración fue Gustavo RAMÍREZ OLIVELLA al comentar:

«... La modificación introducida no concuerda con el sentido general del precepto, puesto que su párrafo inicial se refiere a los requisitos que deben reunir las resoluciones administrativas para que puedan ser recurridas en la vía contenciosa, y el nuevo inciso a una condición de la demanda».²³²

²²⁸ Sobre este artículo pueden consultarse: VIVANCO HERNÁNDEZ, José Clemente, *El juicio contencioso-administrativo*, ob. cit., p. 26 y ss.; DÍAZ CRUZ, Jr., Mario, «Un caso de excepción dilatoria de incompetencia de jurisdicción en materia contencioso-administrativa», *Repertorio Judicial*, Año XVI, no. 12, diciembre de 1940, Año 1940, Compañía Editora de Libros y Folletos, La Habana, p. 241 y ss.; SÁNCHEZ ROCA, Mariano, *Leyes administrativas...*, ob. cit., p. 15 y ss.; RAMÍREZ OLIVELLA, Gustavo, *Legislación contencioso-administrativa...*, ob. cit., p. 23 y ss.; MERINO BRITO, Eloy G., *Principios...*, ob. cit., p. 23 y 35 y ss.; RUIZ Y GÓMEZ, Julián Modesto, *Procedimientos administrativos*, Copias de clase, Departamento de Publicaciones, Facultades de Derecho, Ciencias Sociales y Derecho Público, Universidad de La Habana, s/a, p. 148 y ss.; ÁLVAREZ TABÍO, Fernando, *Procedimiento...*, ob. cit., p. 35 y 39 y ss.

²²⁹ RAMÍREZ OLIVELLA, Gustavo, *Las excepciones dilatorias...*, ob. cit., p. 40. Véase sobre esa modificación lo que por su parte expusiera GONZÁLEZ ENRÍQUEZ, Pablo F., «No alegación del derecho vulnerado. Excepción de incompetencia de jurisdicción en el procedimiento contencioso-administrativo», *Repertorio Judicial*, Año XXI, no. 6, junio de 1945, Año 1945, Compañía Editora de Libros y Folletos, La Habana, pp. 121 y 122.

²³⁰ VIVANCO HERNÁNDEZ, José Clemente, *El juicio contencioso-administrativo*, ob. cit., p. 26 y ss.

²³¹ MERINO BRITO, Eloy G., *Principios...*, ob. cit., p. 35.

²³² RAMÍREZ OLIVELLA, Gustavo, *Legislación contencioso-administrativa...*, ob. cit., nota 1, p. 23; y *Las excepciones dilatorias...*, ob. cit., p. 40. En igual sentido, ÁLVAREZ TABÍO precisaba: «... y si bien es verdad que dejó resueltas todas las dudas surgidas en torno a la excepción de incompetencia derivada del inciso tercero, no por ello puede negarse que violó las más elementales reglas de la sintaxis [...]»; y recordaba seguidamente lo escrito por RAMÍREZ OLIVELLA y que nosotros hemos reproducido en el párrafo al que pertenece esta nota. ÁLVAREZ TABÍO, Fernando, *El Proceso...*, ob. cit., p. 409; y del mismo autor, *Procedimiento...*, ob. cit., p. 39. El mismo ÁLVAREZ TABÍO argumentaba en relación con las nuevas disposiciones que del Decreto No. 3001 derivaban para los artículos 1 y 46 de la Ley de 1888: «De manera que entre la oración enunciada en el inciso tercero y las anteriores no existe la menor coordinación, yuxtaponiéndose conceptos discordantes con el fin de lograr el propósito principal perseguido por el reformador o sea, evitar que el requisito tercero, tal como antes regía, continuara

También los artículos 42 y 46 de la ley procesal administrativa tendrían cambios en su redacción.²³³

El artículo 42 inicialmente referendaba:

«En las demandas se consignarán, con la debida separación entre los puntos de hecho y los fundamentos de derecho, las alegaciones relativas a la competencia del Tribunal, a las condiciones de la resolución reclamada para poder impugnarla en vía contenciosa exige el Título I de esta Ley, a la personalidad del demandante, al término en que el recurso se interponga y el fondo del asunto, formulando con claridad la pretensión que se deduzca».

Y por el Decreto No. 3001 de 1933 quedaría redactado así:

«En la demanda se consignarán en forma sucinta y numerados, los hechos y fundamentos de derecho, y se fijarán con claridad y precisión lo que se pida y la resolución contra la cual se interponga el recurso».

Observaba RAMÍREZ OLIVELLA sobre ese artículo 42, según la reforma del Decreto No. 3001:

«... Acres censuras originó la redacción primitiva del precepto que, como se advierte, imponía la obligación de consignar en las demandas los requisitos a que el mismo se refiere que, al dejar de cumplirse, culminaban con la muerte legal del recurso por virtud del defecto legal en el modo de proponerlas de los incisos segundo y tercero del artículo 313 del Reglamento y jurisprudencia del caso. Caballero, en cambio, se yergue en defensor del mismo, aduciendo que dada la peculiar naturaleza del recurso contencioso-administrativo, y que no todas las resoluciones administrativas

produciendo la incompetencia de jurisdicción. Ahora esta excepción sólo procede cuando “no se alegue la vulneración de un derecho administrativo”, y la inexistencia de éste o su falta de justificación producirán en lo sucesivo la “sine actione agis”». ÁLVAREZ TABÍO, Fernando, *El Proceso...*, ob. cit., p. 409.

²³³ En relación con estas últimas cuestiones pueden verse VIVANCO HERNÁNDEZ, José Clemente, *El juicio contencioso-administrativo*, ob. cit., p. 195 y ss., y 212 y ss.; SÁNCHEZ ROCA, Mariano, *Leyes administrativas...*, ob. cit., p. 44 y 46 y ss.; RAMÍREZ OLIVELLA, Gustavo, *Legislación contencioso-administrativa...*, ob. cit., pp. 192 y 193, y 205 y ss.; MERINO BRITO, Eloy G., *Principios...*, ob. cit., p. 35 y ss.; RUIZ Y GÓMEZ, Julián Modesto, *Procedimientos administrativos*, ob. cit., p. 163 y ss.; RAMÍREZ OLIVELLA, Gustavo, *Las excepciones dilatorias...*, ob. cit., p. 15 y ss.; NÚÑEZ Y NÚÑEZ, Eduardo Rafael, *Defecto legal en el modo de proponer la demanda contencioso-administrativa*, Jesús Montero, Editor, La Habana, 1948, p. 7 y ss.; ÁLVAREZ TABÍO, Fernando, *El Proceso...*, ob. cit., pp. 116 y 117, y 143 y ss.; ÁLVAREZ TABÍO, Fernando, *Procedimiento...*, ob. cit., pp. 85 y 86, y 89 y ss.; GUTIÉRREZ VALLADÓN, Viriato, Ovidio MAÑALICH RODRÍGUEZ, Laureano F. GUTIÉRREZ FALLA, Numa GOTTARDI SOBRADO y Ramiro MAÑALICH RODRÍGUEZ, *Estudio sobre la excepción de incompetencia de jurisdicción en la Ley y el Reglamento de lo contencioso-administrativo y caso práctico en el que se promovió incidente de incontestación alegando la excepción*, Bufete Gutiérrez-Mañalich Abogados, Cenit S.A., La Habana, 1958, p. 5 y ss.

son reclamables en esa vía, es razonable que quien intente promover el pleito, signifique y demuestre que la resolución que contenciosamente impugna, es de las que pueden originar el litigio conforme al título primero de la Ley, que el Tribunal tiene competencia para conocer del mismo, que se interpone dentro del plazo legal y que quien lo promueve tiene la personalidad legal necesaria para ello. Nosotros no compartimos esta opinión, porque el incumplimiento de una formalidad que no afecta el procedimiento, puesto que para la comprobación de los requisitos exigidos el Tribunal dispone de los elementos necesarios, no debe servir de base para rechazar una reclamación que, siendo justa, acarrearía perjuicios irreparables a quien promueve. Es, pues, muy plausible y razonable la nueva redacción, que facilita el camino adecuado para obtener la reparación del agravio recibido, mediante un escrito de demanda que se limite, conforme a los términos del artículo 523 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, a exponer los hechos y fundamentos de derecho, fijando con claridad y precisión lo que se pida y la resolución contra la cual se interpone el recurso, máxime cuando en el procedimiento contencioso-administrativo se puede gestionar sin intervención de Letrado por ministerio del párrafo tercero del artículo 91 de la Ley, y no es justo que se exijan tecnicismos legales a quienes no poseen conocimientos en las disciplinas del derecho, ni de la doctrina jurisprudencial». ²³⁴

Frente a esa nueva letra del artículo 42 (según el Decreto No. 3001), referiría VIVANCO HERNÁNDEZ:

«Con la nueva redacción dada a este artículo [...], se dio término al semillero de dificultades que representaba la anterior, y que tan acerbas censuras recibiera de la crítica profesional». ²³⁵

²³⁴ RAMÍREZ OLIVELLA, Gustavo, *Legislación contencioso-administrativa...*, ob. cit., nota 192, p. 199. Además: SÁNCHEZ ROCA, Mariano, *Leyes administrativas...*, ob. cit., p. 44.

²³⁵ VIVANCO HERNÁNDEZ, José Clemente, *El juicio contencioso-administrativo*, ob. cit., p. 195. En otro momento de su comentario (pp. 197 y 198) consignaba: «... sin reservas, aplaudimos la nueva redacción dada al artículo que nos ocupa, la cual hace innecesario el 295 del Reglamento que también con él concordaba, y que por ello fue especialmente derogado. Ya no es menester que en el escrito de demanda se hagan las alegaciones superfluas acerca de determinadas circunstancias que por su natural relieve no han menester de consideraciones para acreditar su existencia. Basta que se existan realmente, y que de ellas puedan tomar debida nota los contendientes y los Tribunales. Ahora es suficiente lo que de ordinario se exige en toda demanda judicial, esto es, consignar en forma sucinta, y numerados para hacerlos más perceptibles, los hechos que la motiven y los fundamentos de derecho que la amparan, como se venía haciendo desde antaño por exigencias del Reglamento de 1846, de donde lo tomó la Ley de Enjuiciamiento Civil para los juicios ordinarios; y de fijar exactamente lo que se pide, así como la resolución contra la cual se interpone; [...] debiendo observarse que en los casos en que haya precedido el trámite de interposición del recurso, a que se contrae el art. 34, el señalamiento de la resolución reclamada ha de coincidir exactamente con la fijada

Ese artículo motivaría otras observaciones, como la de MERINO BRITO, en el sentido siguiente:

«... Quien revise la primitiva redacción del Artículo 42 de la Ley de lo Contencioso-Administrativo, la Jurisprudencia que su interpretación motivó y los recursos que se perdieron por el incumplimiento de algunos de sus requisitos, se preguntará si en verdad no sería el propósito del legislador el de hacer tan escabroso y difícil la Acción Contencioso-Administrativa que deliberadamente puso tantos obstáculos».

Y agregaba a renglón seguido:

«Mientras rigió ese precepto hasta la promulgación del Decreto número 3001 de primero de Diciembre de 1933, que lo modificó sustancialmente, redactar debidamente una demanda contencioso-administrativo sólo podían hacerlo unos cuantos abogados de larga experiencia en la materia [...]».²³⁶

Por su parte, el artículo 46, sobre excepciones dilatorias establecía ahora por la modificación introducida por el Decreto No. 3001 que el demandado y sus coadyuvantes podrían proponer dentro de los diez días siguientes al emplazamiento, como excepciones dilatorias, las siguientes: 1ª incompetencia de jurisdicción; 2ª falta de personalidad en el actor o en su representante y en el demandado; 3ª defecto legal en el modo de proponer la demanda.

A ello le seguían tres párrafos, el primero:

«Se entenderá incompetente el Tribunal cuando por la índole de la resolución reclamada no se comprenda, a tenor del Título I de esta Ley, dentro de la naturaleza y condiciones del recurso contencioso-administrativo, o cuando éste se hubiere interpuesto fuera de los plazos determinados por el artículo 7º».

El segundo: «Se entenderá que existe defecto legal en el modo de proponer la demanda cuando se hubiere formulado sin los requisitos establecidos en la Ley»; y el tercero — importante en esta modificación—: «La inexistencia del

en dicho trámite, de no correr el peligro de perderse la demanda porque no se considera recurrida aquélla en tiempo y forma».

²³⁶ MERINO BRITO, Eloy G., *Principios...*, ob. cit., pp. 22 y 23. Por su lado, también señalaría Fernando ÁLVAREZ TABÍO sobre esta modificación del artículo 42: «... Este decreto barrió con el excesivo formalismo que imponía la norma reformada, cuyo estricto cumplimiento constituía un verdadero problema, pues, además de los punto de hecho y de derecho, había que consignar alegaciones relativas a la competencia, a las condiciones de la resolución reclamada exigidas en el artículo primero, a la personalidad del demandante, al término en que el recurso se interponía y al fondo del asunto. Cualquier omisión traía aparejada la excepción de defecto legal. A virtud de la reforma, dejó de ser exigible la consignación de las referidas alegaciones (S. 67, 19 de junio 1934). [...]». ÁLVAREZ TABÍO, Fernando, *Procedimiento...*, ob. cit., p. 85.

derecho invocado o la ausencia de justificación del mismo, constituirán falta de acción y materia de fondo del pleito».

Sobre la adición de ese último párrafo del artículo 46 por el Decreto No. 3001 de 1933, observaría Mariano SÁNCHEZ ROCA que

«... tendió a precisar aún más el alcance y la naturaleza del recurso y a armonizarlo con la modificación que la propia disposición introdujo en el texto del nº 3º del art. 1º de la Ley».²³⁷

Y ÁLVAREZ TABÍO afirmaba que con él

«... se eliminaron todos los problemas surgidos en torno a la primitiva redacción, que dificultaba el deslinde entre los problemas de fondo y las cuestiones procesales sobre legitimación; porque [...] ésta se reduce a determinar si la persona que como demandante ha deducido la pretensión es el titular del derecho reclamado, que es cosa bien distinta de la existencia o justificación del mismo derecho».²³⁸

Los otros cambios en la letra de la ley de 1888 que se introdujeron por el Decreto No. 3001 se relacionaban con el artículo 6 y el acceso a la vía contenciosa; y el artículo 7 y el término para imponer el recurso contencioso-administrativo, el tercer párrafo de ese artículo 7 sería después modificado por el Decreto-Ley No. 649 de 13 de marzo de 1936.

Ateniéndonos aún al Decreto No. 3001 de 1933, ÁLVAREZ TABÍO también apreciaría que

«... en cierto modo, la reforma introducida por el decreto 3001 de primero de diciembre de 1933, significó la consagración de la fórmula de la acción procesal como derecho autónomo. En efecto, ya no es necesario para el “éxito” de la demanda, que se haya producido una vulneración real y efectiva de derecho (aunque, claro está, para el “buen éxito” será necesario que dicha vulneración exista); bastará que se “alegue” esa vulneración para que el Tribunal pueda examinar el fondo del asunto».

En el párrafo siguiente ÁLVAREZ TABÍO ampliaba:

«En otras palabras, la jurisdicción puede ponerse en movimiento aún en presencia de una acción infundada. Así lo ha reconocido la jurisprudencia: “Una cosa es que no se alegue con precisión el derecho administrativo que se estima vulnerado y otra cosa muy distinta es que las disposiciones invocadas no sean atinentes. Lo primero genera la incompetencia, lo segundo la falta de acción” (S. 990, 13 de diciembre 1951)».²³⁹

²³⁷ SÁNCHEZ ROCA, Mariano, *Leyes administrativas...*, ob. cit., p. 47. Véase lo que escribiera, por su lado, GONZÁLEZ ENRÍQUEZ, Pablo F., «No alegación...», ob. cit., p. 122.

²³⁸ ÁLVAREZ TABÍO, Fernando, *Procedimiento...*, ob. cit., p. 90.

²³⁹ ÁLVAREZ TABÍO, Fernando, *El Proceso...*, ob. cit., p. 77.

Nuevas disposiciones normativas continuaron acotando el régimen procesal administrativo en nuestro país durante la década de 1930; régimen que, en su sentido más general, salió indemne de los cambios político-jurídicos que acontecieron en Cuba durante esa década, específicamente a partir de 1933.

De esta etapa pueden ser de interés para lo que aquí tratamos, entre otros: el Decreto No. 552, de 28 de abril de 1933; la Ley de 3 de julio de 1933; el Decreto No. 276, de 27 de enero de 1934; el Decreto-Ley 207, de 11 de mayo de 1934, modificando los artículos 24, 25, 26 y 38 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, junto a otras prescripciones, por este Decreto-Ley nuevamente se creaba una segunda Sala de lo Civil y lo Contencioso-Administrativo en la Audiencia de La Habana;²⁴⁰ el Decreto-Ley No. 280, de 8 de junio de 1934, que derogaba los artículos 4, 5 y 6 del Decreto-Ley No. 207 de 11 de mayo de 1934, y por el que se emitían nuevas disposiciones relativas a la distribución de asuntos entre las Salas de lo Civil y de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia de La Habana; por acuerdo de la Sala de Gobierno de esa Audiencia, de fecha 16 de junio de 1934, sobre la base del Decreto-Ley No. 280 de 8 de junio de 1934, se atribuyó a la Sala Primera el conocimiento de los asuntos civiles y a la Sala Segunda el conocimiento de la materia administrativa, creando de ese modo una sala especializada en las cuestiones contencioso-administrativas —con la peculiaridad de que se derivaba de una decisión a lo interno de esa estructura, y no del trazado que la letra de la ley acogía al respecto, donde no aparecía

²⁴⁰La creación de esa nueva Sala en la Audiencia de La Habana, era explicada por Antonio LANCÍS Y SÁNCHEZ en los términos siguientes: «... Sin una organización técnica capacitada, la República llegó al 12 de agosto de 1933, con una centralización política tan compleja y acabada, que todas nuestras actividades dependían del Jefe del Poder Central, como en la monarquía más absoluta. A partir de aquel momento, en vez de haberse adoptado una adecuada “racionalización del Poder”, lo que se hizo fue sustituir a algunos de sus titulares y trabajarse en la creación de nuevos departamentos y secretarías, de comisiones y de organismos, de una esfera tal de amplia autonomía, que se caracterizan por la adopción de leyes propias para cada departamento, produciéndose, como es natural, evidentes contradicciones, frecuentes conflictos de jurisdicción y desenvolviéndose un espíritu sindicalista que tomó carta de naturaleza en todos los ámbitos de la administración. El movimiento ascendente llegó a extremos tales que hasta se suprimió el recurso de alzada, con lo que el Presidente de la República consintió en la descentralización de los departamentos, a cargo de sus auxiliares, en forma tal, que la supresión de ese recurso, de tan marcado sabor jerárquico, iba a privarlo de dar a su administración la unidad que le era menester. Este simple error técnico produjo el aumento en la radicación de los recursos contencioso-administrativos, lo que demandó la creación de una Sala más en la Audiencia de La Habana, y hasta se habló de la creación de otra en el Tribunal Supremo, y sus resultados fueron tan poco provechosos que, finalmente, se restableció el antiguo recurso de alzada, después del fracaso de la práctica en contrario». LANCÍS Y SÁNCHEZ, Antonio, «Las conclusiones de la legislación revolucionaria y el Derecho Administrativo», *Revista Cubana de Derecho*, Año XIII, no. 1 y 2 (49-50), enero-junio de 1936, Imprenta de F. Verdugo, La Habana, p. 60 y ss. (de este trabajo hay edición en folleto).

esa autonomía estructural del contencioso-administrativo expresamente acogida dentro de la composición que se fijaba para la audiencia habanera—;²⁴¹ el Decreto-Ley No. 446, de 24 de agosto de 1934; el Decreto-Ley No. 583, de 16 de octubre de 1934; el Decreto-Ley 799, de 8 de enero de 1935; la Ley No. 89, de 12 de abril de 1935, sobre el Consejo Superior de Trabajo y la Ley No. 91, Ley Orgánica de la Secretaría de Trabajo; el Decreto-Ley No. 397, de 12 de noviembre de 1935; el Decreto-Ley No. 636, de 10 de marzo de 1936; el ya mencionado Decreto-Ley No. 649, de 13 de marzo de 1936; el Decreto-Ley No. 811, de 4 de abril de 1936; la Ley de 9 de octubre de 1937, por la que se modificaban algunos artículos de la Ley Orgánica del Poder Judicial (del 61 al 66), se creaba una nueva Sala en la Audiencia de La Habana (para lo Criminal) y se modificaban los artículos 25 y 25 de la aludida ley orgánica, y se emitían otras disposiciones; el Decreto No. 798, de 13 de abril de 1938; la Ley de 20 de diciembre de 1939.

Por la Ley de 28 de septiembre de 1936 se realizaron algunas modificaciones a la Ley Orgánica del Poder Judicial (de 27 de enero de 1909), que tuvieron repercusión en la organización del contencioso-administrativo dentro del Tribunal Supremo. Por esa ley se creó en ese máximo tribunal una sala que se denominaría “Sala de lo Contencioso-Administrativo y de Leyes Especiales”, y se emitieron otros lineamientos relativos a su organización, modificando los artículos 20, 21, 122, 125, 126, 178 y 205, de la mencionada ley orgánica de lo judicial.

²⁴¹ Sobre la existencia de dos Salas para lo Civil y Contencioso-Administrativo en la Audiencia de La Habana, y específicamente por el hecho de estar concentrado el conocimiento de los procesos administrativos en una sola de ellas (la Sala Segunda), en relación con la funcionalidad de la actividad judicial, comentó Andrés María LAZCANO Y MAZÓN (*Comentarios...*, ob. cit., p. 93): «Puede afirmarse sin lugar a dudas, que el personal de funcionarios de la Audiencia de La Habana, no es suficiente para evitar la justicia retardada; pues si bien los que integran las Salas Primera de lo Civil y las cinco de lo Criminal, son los necesarios para dar abasto al servicio de administrar justicia que les está impuesto no sucede lo propio con los que forman parte de la Sala Segunda de lo Civil y de lo Contencioso-Administrativo, por ser sumamente excesivo el trabajo que pesa sobre esa Sala. Esto lo ha reconocido ya la Cámara de Representantes en el Proyecto de Ley Orgánica que aprobó, en 1945, y que está sometido al Senado en el que se aumenta la dotación de funcionarios, a un Presidente, ocho Presidentes de Sala y treinta y cuatro Magistrados —artículo 26—; para que de esta manera funcione: una para lo civil, cinco para lo criminal y dos para lo contencioso-administrativo». Según daba noticia seguidamente el mismo LAZCANO Y MAZÓN (*Comentarios...*, ob. cit., p. 93): «En el Proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial, de la Cámara de Representantes, elaborado por la Comisión de Justicia y Códigos que presidía el doctor Rafael Santos Jiménez, al que tuve el honor de auxiliar, se aumentaba también en una sala para lo contencioso, sin alterar la dotación que existía». Véase lo que explicaba luego LAZCANO Y MAZÓN, *Comentarios...*, ob. cit., p. 93, al volver sobre esta cuestión a raíz del comentario que hacía de artículo 25 de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Debemos precisar que el Proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial al que se refería Andrés María LAZCANO Y MAZÓN no llegó a convertirse en Ley.

A raíz de la ley de 1936, el artículo 21 de la Ley del Poder Judicial quedó así:

«El Tribunal Supremo se dividirá en tres Salas de Justicia: una para conocer de los asuntos Contencioso-administrativos y de Leyes Especiales; otra para conocer de los asuntos Criminales; y otra para los asuntos Civiles. A cada una de estas Salas estarán adscriptos un Presidente y seis Magistrados».

Según el artículo octavo de esa norma legal de 28 de septiembre de 1936, el artículo 126 de la Ley Orgánica del Poder Judicial quedaría redactado de la manera siguiente:

«La Sala de lo contencioso-Administrativo y de Leyes Especiales conocerá de los asuntos contencioso-administrativos, y de electorales, de los recursos contra las decisiones dictadas por la Comisión de Ferrocarriles, de la Ley de Accidentes del Trabajo, de las Pensiones y Jubilaciones de todas clases que por las leyes respectivas venía conociendo la Sala de lo Civil y de lo Contencioso-Administrativo y serán en lo delante de su competencia; y de las apelaciones que señala el artículo 39 de la Ley creando la Comisión de Inteligencia Obrera y de los asuntos y recursos regulados por leyes especiales de los que conocía la Sala de lo Civil y de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo».

De ese modo, en la composición estructural del más alto órgano judicial del país, la materia administrativa recuperaba la autonomía estructural que había perdido en 1906, con la ley de 6 de marzo, al suprimirse entonces la Sala de lo Contencioso-Administrativo que se había creado en el Tribunal Supremo por la Orden Militar No. 95 de 1901, sala esta última que tendría una breve existencia en aquel momento. Luego de treinta años de experiencia práctica en el nivel superior del aparato judicial cubano, donde lo que había primado era la coincidencia en una misma sala de la competencia en lo civil y en lo administrativo, ahora, con la ley de septiembre de 1936, surgían dos salas especializadas dentro de aquel diseño estructural, una de ellas relativa a la materia administrativa; aunque también comprendía en su competencia el conocimiento de ciertos litigios derivados de «leyes especiales», donde no todos pueden considerarse de naturaleza propiamente administrativa (había aquí asuntos de naturaleza electoral y de índole laboral o del trabajo, por ejemplo). Con esta organización del contencioso-administrativo en el Tribunal Supremo se daba un paso en el mejoramiento del orden procesal administrativo y en la operatividad del funcionamiento judicial,²⁴² pues dicho orden ganaba en autonomía estructural en relación con la organización del

²⁴² Andrés María LAZCANO Y MAZÓN anotaba que: «El establecimiento de la nueva Sala de lo Contencioso-Administrativo hizo pensar que se descongestionaría el trabajo en el Tribunal; y así en efecto fue, en lo que respecta a la Sala de lo Civil; pero a poco que funcionó la Sala que se acababa de crear se advirtió que el cúmulo de trabajo que tenía a su cargo la misma era

orden procesal civil, al pasar a la competencia de una sala especializada en esas cuestiones particularmente. Por esa vía se atendía a uno de los reclamos que desde inicios del siglo xx se había esgrimido como uno de los aspectos que tributarían a la reforma y el mejoramiento de nuestro régimen procesal administrativo, pero que no se habían practicado.

Para apoyar esto último, no olvidemos que ya en 1917, el entonces presidente del Tribunal Supremo, José Antolín DEL CUETO, había identificado que para que la reforma del contencioso-administrativo en Cuba fuera

«... fecunda habría que confiar su aplicación a manos expertas, especialmente dedicadas a lo contencioso-administrativo. Serán necesarias Salas especiales, una en este Supremo Tribunal y otra en la Audiencia de la capital [...]». ²⁴³

Sobre la división que incorporaba la ley de septiembre de 1936, y la que se había dado en 1934 con las dos salas de lo civil y lo contencioso-administrativo de la Audiencia de La Habana, dijo el profesor Julián Modesto RUIZ Y GÓMEZ en sus memorables lecciones de clase:

«... Esta división tiene la ventaja extraordinaria de mejorar la jurisprudencia en materia administrativa, porque son jueces especializados que se van a ocupar de los asuntos públicos y no de los problemas de carácter civil, que, como ustedes saben, deben resolverse con un espíritu distinto de aquel espíritu con que se resuelven los asuntos de carácter público: en los asuntos públicos hay que resolver con un sentido de mayor comprensión, con una visión más amplia y general de los problemas, mientras que los asuntos de carácter civil se resuelven con un criterio más restringido y desde el punto de vista de la esfera más estrecha de “lo mío y lo tuyo”». ²⁴⁴

abrumador; y cada día va en aumento [...]». LAZCANO Y MAZÓN, Andrés María, *Comentarios...*, ob. cit., p. 532.

²⁴³ DEL CUETO, José A., *Discurso...*, ob. cit., p. 27.

²⁴⁴ RUIZ Y GÓMEZ, Julián Modesto, *Procedimientos administrativos*, ob. cit., p. 146. En otro trabajo, RUIZ Y GÓMEZ apuntaba: «... debe destacarse como paso de avance la creación de las Salas de lo Contencioso-Administrativo tanto en la Audiencia de La Habana como en el Tribunal Supremo de Justicia [...], pues esta reorganización judicial permite, por razón de la especialidad, una mejor comprensión y una más acertada solución de los problemas de carácter administrativo en la aplicación, interpretación y suplenia del ordenamiento jurídico administrativo cubano». RUIZ Y GÓMEZ, Julián Modesto, «Progreso del Derecho Administrativo en Cuba», en *Anuario de la Facultad de Ciencias Sociales y Derecho Público. 1952*, Facultad de Ciencias Sociales y Derecho Público, Universidad de La Habana, La Habana, 1952, p. 27. En igual sentido que RUIZ Y GÓMEZ, Héctor J. GARCINI GUERRA recogía: «... La jurisprudencia en materia administrativa ha mejorado con esta medida porque son jueces especializados los que se van a ocupar de los asuntos públicos sin conocer de los de carácter civil, resolviendo aquéllos con la visión más amplia y general de los problemas que los asuntos públicos requieren en contraposición con los civiles que se resuelven con un criterio más restringido y una esfera más estrecha [...]». GARCINI GUERRA, Héctor J., *Programa de Derecho Administrativo. Primer Curso* (Cátedra

Para después argumentar:

«Por consiguiente, si la jurisdicción es judicial, por cuanto que son los Tribunales de Derecho común lo que conocen de estos problemas, la competencia es de las Audiencias Provinciales, y en la Audiencia de la Habana y en el Tribunal Supremo hay una competencia especialísima, la de las Salas especiales creadas para conocer concretamente de estos asuntos de carácter público, entre ellos del contencioso-administrativo».²⁴⁵

Así las cosas, el surgimiento en 1936 de la Sala especializada en la competencia contencioso-administrativa en el Tribunal Supremo quedaría como definitiva para la organización del contencioso-administrativo cubano en ese grado organizacional de lo judicial, durante todo lo que restaría del tiempo republicano previo al cambio político de 1959; y no volvería a variar hasta que, años después, el gobierno revolucionario decidió replantearse la estructuración de ese alto cuerpo de justicia.

El 1 de julio de 1940 se firmó la que sería la segunda de las grandes Constituciones cubanas del siglo xx (la primera es la de 1901). Esa nueva Constitución se promulgaría el 5 de julio siguiente, y el 10 de octubre de 1940 entraría en vigor la que se convertiría, entre los cubanos, en el mayor mito constitucional nacional de ese siglo xx: la Constitución de 1940.

En relación con la ordenación judicial, el magno texto jurídico de 1940 mantuvo con carácter esencial el principio de unidad de jurisdicción, que ya se había consagrado entre nosotros desde los días de la primera intervención militar norteamericana, y que se había convertido, desde el surgimiento mismo del Estado cubano a inicios del siglo xx, en uno de los principios estructurales esenciales en la organización del aparato judicial cubano; observado y respetado en todos esos años y los que sobrevendrían después, y modelando el diseño de nuestro sistema de justicia en su base.

Así, por el artículo 170, párrafos primero y tercero, de la Constitución de 1940 se dejaba establecido que la justicia se administraba en nombre del pueblo y solo podría administrarse justicia por quienes pertenecieran permanentemente al poder judicial;²⁴⁶ mientras que por el artículo 171 se señalaba que

«F» de la Facultad de Ciencias Sociales y Derecho Público de la Universidad de La Habana), Contiene: Derecho Administrativo. Primer Curso, Procedimientos Administrativos, Ciencia de la Administración, Bibliografía, Mecanografiado, La Habana, septiembre de 1951, p. 356.

²⁴⁵ RUIZ Y GÓMEZ, Julián Modesto, *Procedimientos administrativos*, ob. cit., p. 146.

²⁴⁶ Sobre este precepto, ÁLVAREZ TABÍO comentaba que en él se consagraban los principios de unidad de fueros y de independencia judicial; y: «En el precepto transcrito, además, se barre con los conceptos tradicionales relativos a la jurisdicción retenida o delegada. Hoy la Justicia se administra en nombre del pueblo y los jueces sólo deben obediencia a la Ley; de manera que las autoridades gubernativas no pueden limitar sus poderes ni obstruccionar el cumplimiento de las decisiones firmes de los tribunales de justicia». ÁLVAREZ TABÍO, Fernando, *El Proceso...*, ob. cit., p. 27.

el poder judicial se ejercería por el Tribunal Supremo de Justicia, el Tribunal Superior Electoral y los demás Tribunales y Jueces que la Ley estableciera, la que regularía la organización de los tribunales, sus facultades, el modo de ejercerlas y las condiciones que habrían de concurrir en los funcionarios que la integraran. En consonancia con lo anterior, el artículo 196, primer párrafo, planteaba que los Tribunales ordinarios conocerían de todos los juicios, causas o negocios, sea cual fuere la jurisdicción a que correspondan, con la sola excepción de los originados por delitos militares o por hechos ocurridos en el servicio de las armas, los cuales quedarán sometidos a la jurisdicción militar; así como se preveía, por el artículo 197, que en ningún caso podrían crearse tribunales, comisiones y organismos a los que se conceda competencia especial para conocer de hechos, juicios, causas, expedientes, cuestiones o negocios de las jurisdicciones atribuidas a los tribunales ordinarios.

El artículo 172, párrafo primero, de la Constitución de 1940 refrendaba que el Tribunal Supremo de Justicia se compondría de las Salas que la Ley determinara. Mas, ese mismo cuerpo constitucional creaba el Tribunal de Garantías Constitucionales y Sociales, que se constituiría en una de las Salas de Tribunal Supremo de Justicia (artículo 172, párrafo segundo); disponiendo, además, pautas generales sobre él en el Título XIV, «Del Poder Judicial», Sección Tercera, «Del Tribunal de Garantías Constitucionales y Sociales», artículos 182 y 183, y en la Sección Séptima, «De la Inconstitucionalidad», artículos 194 y 195, que después serían desarrolladas y complementadas por la Ley No. 7 de 31 de mayo de 1949, sobre la creación y organización del Tribunal de Garantías Constitucionales y Sociales, determinándose en ese marco normativo la competencia de dicho Tribunal de Garantías en los asuntos de constitucionalidad.²⁴⁷

Igualmente, en la Constitución de 1940 se amparaba la creación de un Tribunal Superior Electoral (artículo 171), dedicándole la Sección Cuarta, «Del Tribunal Superior Electoral», del Título XIV, «Del Poder Judicial», artículos 184 y 187. Sobre este último Tribunal Superior Electoral, órgano jurisdiccional de carácter especial dentro del aparato judicial (véase el artículo 184 sobre su integración), debemos precisar que por el artículo 185 y 186 se encuadraba la competencia del mismo en sus líneas más globales, relativa a las cuestiones electorales.

También, entre otras posibles repercusiones del texto constitucional de 1940, del Título XV, «Del Régimen Municipal», Sección Segunda, «Garantías de la Autonomía Municipal», se desprendían ciertas consecuencias en relación con la protección judicial en materia administrativa.

²⁴⁷ Sobre este Tribunal de Garantías Constitucionales y Sociales pueden verse, por ejemplo, y sin interés de agotar la orientación, los trabajos que compilamos en MATILLA CORREA, Andry (compilador), *Estudios cubanos sobre control de constitucionalidad (1901-2008)*, Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, Porrúa, S.A. de CV., México D.F., 2009; así como la orientación bibliográfica contenida en la introducción que realizáramos para ese libro., p. XLI y ss.

Fernando ÁLVAREZ TABÍO, al referirse a la acción pública –destacando que su fin es la defensa de la legalidad objetiva más que la reparación de derecho o intereses particulares a propósito de la Constitución de 1940–, razonaba sobre ella:

«A pesar del extraordinario retraso que se observa en nuestra legislación contencioso-administrativa en este aspecto, frente a la de otros países, es conveniente destacar el formidable avance que significa la reforma introducida por la Constitución de 1940, hasta el punto de llegar a consagrar una verdadera acción pública de nulidad en los artículos 217-B y 219-A».²⁴⁸

Si bien del régimen constitucional que trazaba la Constitución de 1940 no se derivaron transformaciones esenciales en los fundamentos del sistema de justicia administrativa que venía imperando en Cuba a los largo de esa vigésima centuria –como tampoco ocurrió en el caso de los conocidos como Estatutos Constitucionales de 1952, que resultaron de la interrupción abrupta del ritmo constitucional iniciado en 1940 por el golpe de Estado de Fulgencio BATISTA en 1952²⁴⁹–, sus efectos sí conllevarían cierto reacomodo en cuanto a los asuntos que debían conocer y que caían dentro del contenido de la competencia de los tribunales en sede contencioso-administrativa, sobre todo a raíz de la creación de las nuevas estructuras judiciales (*v. gr.*, Tribunal de Garantías Constitucionales y Sociales y Tribunal Superior Electoral) en las que se ven-

²⁴⁸ ÁLVAREZ TABÍO, Fernando, *El Proceso...*, ob. cit., pp. 78 y 79; véase además lo que a continuación agregaba en p. 79. En el artículo 217 de la Constitución de 1940 se consagraba que como garantía de la autonomía municipal, quedaba establecido lo siguiente: b) los acuerdos del ayuntamiento o de la comisión, o las resoluciones del alcalde o de cualquiera otra autoridad municipal no podrían ser suspendidas por el Presidente de la República, el Gobernador de la Provincia ni por otra autoridad gubernativa; los referidos acuerdos o resoluciones solo podrían ser impugnados por las autoridades gubernativas cuando estas los estimasen ilegales, ante los Tribunales de Justicia, que serían los únicos competentes para declarar, mediante el procedimiento sumario que estableciera la Ley, si el organismo o las autoridades municipales los habían tomado o no, dentro de la esfera de su competencia, de acuerdo con las facultades concedidas a los mismos por la Constitución. Mientras que el artículo 219 de ese cuerpo constitucional establecía que como garantía de los habitantes del Término Municipal respecto a sus gobernantes locales, se disponía lo siguiente: a) En caso de que las resoluciones o acuerdos de las autoridades u organismos municipales lesionaran algún interés privado o social, el perjudicado o cualquier habitante del Municipio que considerara que el acuerdo o resolución lesionaba un interés público podría solicitar su nulidad y la reparación del daño ante los tribunales de Justicia, mediante un procedimiento sumario establecido por la Ley; el Municipio respondería subsidiariamente y tendría el derecho de repetir, cuando fuere condenado al pago, contra el funcionario culpable de haber ocasionado el daño en los términos que dispusiera la Ley.

²⁴⁹ En su esencia, las regulaciones contenidas en aquella *Ley Constitucional para la República de Cuba* de 1952, de factura batistiana, en relación con los aspectos que nos ocupan e interesan en este trabajo, conservaron su similitud con lo dispuesto en la Constitución de 1940, lo que ahora en una nueva numeración de los títulos y artículos, como el 145, 146, 147, 157, 158, 159, 160, 161, 171, 192, entre otros.

tilarían otros asuntos de Derecho Público (materias de constitucionalidad y electoral, en sus respectivos casos).

Además de las disposiciones normativas hasta ahora mencionadas, en este último tramo de la vida republicana prerrevolucionaria en Cuba aparecieron otras normas jurídicas que tendrían alguna consecuencia para los asuntos contencioso-administrativos, como es el caso de la Ley No. 21, de 23 de diciembre de 1951, nueva Ley Orgánica de las Provincias; el Decreto No. 250, de 4 de febrero de 1952; la Ley-Decreto No. 317, de 6 de agosto de 1952; la Ley-Decreto No. 714, de 27 de febrero de 1953; la Ley-Decreto No. 715, de 27 de febrero de 1953; la Ley-Decreto No. 746, de 6 de marzo de 1953; el Acuerdo-Ley No. 43, de 5 de agosto de 1956.

Hasta aquí hemos repasado someramente un número considerable de las disposiciones normativas –entre ellas las fundamentales, más otras no tanto, sin ánimo de exhaustividad en relación con todas ellas–, que repercutieron en el marco jurídico ordenador del proceso administrativo en Cuba durante el periodo histórico en que nos enmarcamos en este acápite. Junto a ello, debemos hacer algunas reflexiones de otra índole, que nos ayudarán a completar la visión general en relación con el esquema histórico, conceptual y funcional del régimen procesal administrativo en esas seis décadas de República prerrevolucionaria; para así proveer otras ideas en función de un estudio más sustancial de la temática que nos ocupa, y que no quede solo en una relación, más o menos amplia, de la normativa entonces alumbrada.

5. Los estudios sobre el proceso administrativo en el segundo tiempo del periodo republicano prerrevolucionario (1933-1958)

Lo primero que hay que dejar salvado es que a lo largo todo el tiempo en el que nos circunscribimos, no dejó de estar enraizada en lo más preclaro del pensamiento iuspublicista y jurídico en general de entonces, la convicción de la importancia de realizar un control judicial efectivo sobre el actuar de la Administración Pública, como medio jurídico de garantía de los ciudadanos frente al ejercicio del poder público, como vía de respaldar la consecución del interés público, y como forma de proveer al respeto y observancia de la legalidad en el perímetro de la comunidad políticamente organizada. Ese pensamiento es constatable en cualquier momento de aquella etapa republicana, tanto a través de nombres imprescindibles de la ciencia jurídica nacional del primer cuarto del siglo xx, como en las voces más autorizadas y encumbradas del iuspublicismo criollo, que se encuadrarían en los lustros posteriores a ese cuarto de siglo; aun cuando la literatura al respecto no era abundante en este sentido. Sirvan algunos pronunciamientos en tiempos diversos como ilustración de esa situación.

En momentos tempranos de la República, José Antolín DEL CUETO, sobre el necesario respaldo a lo que denominaba «un *Estado de derecho* que existe y se desenvuelve bajo el reinado de la ley», argumentaba:

«... Para que en la práctica se realice plenamente esta hermosa conquista [...], es indispensable que organicemos un Poder jurisdiccional ante el cual se inclinen todos los funcionarios públicos y en el que encuentren amparo todos los ciudadanos. Sea cualquiera el Partido que gobierne y por excelsas que sean las virtudes de los que rijan nuestros destinos, no tendremos régimen de legalidad debidamente garantido mientras continuemos con una reglamentación del Poder jurisdiccional anticuada, deficiente, inidónea para asegurar el efectivo goce de los derechos, y, lo que más importa, el cumplimiento estricto de los deberes que la independencia nacional implica».²⁵⁰

Por su parte, en esa misma segunda mitad de la década de 1910, Enrique HERNÁNDEZ CARTAYA decía sobre la reforma del contencioso-administrativo (ciertamente hablaba de «la reforma de nuestro procedimiento en el derecho público»):

«... a mi juicio, en ella estriba principalmente el éxito, en definitiva, de todo sistema político. No basta que el ciudadano pueda leer en las leyes que lo rigen, los derechos de que se le inviste; no es suficiente que aparezcan como pasajes decorativos para recreo del espíritu; es menester que esos preceptos tomen vida, salgan del texto que los contiene, y ayudados por un instrumento adecuado, se impongan, por igual, a todos los que los desconozcan o vulneren. Es necesario que ese ciudadano sepa, que aquello no es simplemente un texto legal; sino un arma de garantía, cuyos resortes funcionan pronto y bien, cuando requiere ejercitarlos. Esos resortes son los procedimientos, sin los cuales el derecho no tendría vida».²⁵¹

Pronunciamientos como esos, en una u otra forma, no faltaron a lo largo de los lustros posteriores, cada vez con más conciencia y convicción.²⁵²

²⁵⁰ DEL CUETO, José A., *Discurso...*, ob. cit., p. 5. Hacia el final de su discurso, DEL CUETO (p. 27) aseveraba: «... Hay que enraizar en la conciencia pública el convencimiento de que *gobernar es servir*, servir a la Nación, cuidar de sus intereses con inteligencia y probidad. Que al Ejecutivo no debe doler que sus actos se fiscalicen, como no duele al Parlamento que sus leyes se revisen mediante el recurso de inconstitucionalidad» (cursivas en el original).

²⁵¹ HERNÁNDEZ CARTAYA, Enrique, «La reforma...», ob. cit., pp. 18 y 19.

²⁵² Véase, por ejemplo, VIVANCO HERNÁNDEZ, José Clemente, *El juicio contencioso-administrativo*, ob. cit., p. 195 y ss., y 212 y ss.; SÁNCHEZ ROCA, Mariano, *Leyes administrativas...*, ob. cit., p. 4 y ss.; RAMÍREZ OLIVELLA, Gustavo, *Legislación contencioso-administrativa...*, ob. cit., p. 7; NÚÑEZ Y NÚÑEZ, Eduardo R., «Frontis», en Eloy G. Merino Brito, *Principios...*, ob. cit., p. 5 y ss.; MERINO BRITO, Eloy G., *Principios...*, ob. cit., p. 9 y ss.; RUIZ Y GÓMEZ, Julián Modesto, *Procedimientos administrativos*, ob. cit., pp. 139 y 140; CARMONA Y ROMAY, Adriano G., *Derecho Procesal Administrativo. Su razón. Su necesidad. Su concepto. Su bibliografía*, La Habana, 1946, p. 5

Así, en la década de 1950, una pluma tan autorizada entre nosotros como la de Fernando ÁLVAREZ TABÍO sostenía en su texto fundamental sobre el proceso contencioso-administrativo:

«Hoy día [...] se llega a proclamar que la consagración de la llamada justicia administrativa supone el momento en que la doctrina del Estado de Derecho adquiere plena validez, pues al admitirse el control de los actos del Gobierno por órganos independientes, se sustituye automáticamente la idea del Poder por la de Servicio Público».²⁵³

En otros de sus trabajos ÁLVAREZ TABÍO consignaba:

«Una Administración convencida de que en los hombres del Poder Judicial domina el espíritu de respeto al Derecho, se preocupará de no salirse nunca de los cauces de la ley; mientras que si no se siente eficazmente fiscalizada caerá inevitablemente en la arbitrariedad [...]».²⁵⁴

También escribiría en otro momento ese autor:

«Pero cuando se habla de justicia administrativa como instrumento adecuado para someter la Administración a la Ley, hay que pensar en un proceso administrativo que constituya un verdadero sistema de garantías jurisdiccionales, porque el proceso es el más eficaz instrumento del Estado de Derecho para realizar la justicia».²⁵⁵

Otro elemento a tomar en cuenta cuando se trata de acercarnos a la realidad del Derecho Procesal Administrativo en Cuba en el primer segmento del

y ss.; MÁRQUEZ DE LA CERRA, Miguel F., «El proceso contencioso-administrativo y el Estado de Derecho», en *Anuario de la Facultad de Ciencias Sociales y Derecho Público. 1955-1956*, Facultad de Ciencias Sociales y Derecho Público, Universidad de La Habana, La Habana, 1956, p. 197 y ss., publicado también en ÁLVAREZ TABÍO, Fernando, Miguel F. MÁRQUEZ DE LA CERRA y Juan Bautista MORÉ BENÍTEZ, *Sobre lo Contencioso-Administrativo (Ciclo de conferencias dictadas en la Universidad de La Habana)*, Librería Martí, La Habana, 1956, p. 27 y ss. (por su publicación en esta última obra es que lo citaremos de ahora en adelante).

²⁵³ ÁLVAREZ TABÍO, Fernando, *El Proceso...*, ob. cit., p. 7. Ver, además, lo que planteara en esta propia obra en pp. 15 y 16.

²⁵⁴ ÁLVAREZ TABÍO, Fernando, *Función política de lo contencioso-administrativo*, conferencia pronunciada en el Colegio de Abogados de Güines el 23 de marzo, Librería Martí, Habana, 1956, p. 18.

²⁵⁵ ÁLVAREZ TABÍO, Fernando, en la «Exposición de Motivos» de su Proyecto de Ley de Enjuiciamiento Administrativo, incorporado como «Apéndice» en ÁLVAREZ TABÍO, Fernando, *Procedimiento...*, ob. cit., p. 263. En el párrafo anterior había estampado: «Esta situación de evidente desequilibrio entre los poderes del Estado exige arbitrar los medios adecuados para someter la Administración a la Ley, y en este sentido cumple la justicia administrativa la más alta función de restablecer ese equilibrio alterado; porque mediante ella el Estado se exige a sí mismo Derecho en relación a una de las ramas de los tres poderes esenciales que aún pretende imponerse de "legibus solutus". No es de extrañar pues, que Radbruch proclamase que "no se colocó la última piedra del Estado de Derecho hasta que se implantó la jurisdicción administrativa"».

siglo xx tiene que ver con el estado de su ciencia y el grado de avance teórico que alcanzaba.

Ciertamente, y en un balance global, no le faltaba razón a Fernando ÁLVAREZ TABÍO cuando se lamentaba de lo poco que había interesado hasta ese momento a los juristas cubanos el contencioso-administrativo, concluyendo que el mismo

«... –viviendo en una zona gris, donde no le alcanza ni la atención de los procesalistas ni la curiosidad de los investigadores del derecho administrativo– ha quedado a la zaga del derecho substancial, del que hasta hoy sólo ha constituido un apéndice sin importancia, e ignorante del formidable esfuerzo realizado en los últimos años por la ciencia del derecho procesal, adquirió vicios de tal índole que en gran parte ha perdido su eficacia».²⁵⁶

En un espacio precedente habíamos dado cuenta de lo poco que se había escrito sobre las cuestiones del contencioso-administrativo en Cuba en las primeras tres décadas del siglo xx. Sin embargo, y en la medida en que gradualmente se iba desarrollando el Derecho Público en Cuba – donde también hay que ver la influencia del adelanto en lo iusadministrativo y el notable impulso que tuvo el Derecho Procesal, ambos en el ámbito de Europa y América– y se iba ganando más experiencia práctica en la realización patria de la protección judicial frente a la actuación administrativa, a partir de esa década del treinta del siglo comenzaron a aparecer, en el panorama bibliográfico del Derecho nacional, estudios de mayor envergadura sobre el proceso administrativo y el Derecho Procesal Administrativo, que fueron ganado en número y en sustancialidad durante los dos décadas subsiguientes.

²⁵⁶ ÁLVAREZ TABÍO, Fernando, *El Proceso...*, ob. cit., p. 543, en el «Epílogo» de ese libro, en el que recopila su intervención en diciembre de 1953, en el marco de la Mesa Redonda organizada por la Asociación Nacional de Funcionarios del Poder Judicial (ANFPJ), con motivo de la publicación del Anteproyecto de Código Procesal Civil Cubano, cuyo ponente fuera el Dr. José R. GORRÍN. Por su parte, Máximo MARTÍNEZ VÉLEZ se hacía eco de un pronunciamiento de esta naturaleza cuando exponía en esa conferencia: «... En la presentación que del doctor Fernando Álvarez Tabío, hizo el Letrado de este Colegio, doctor Enrique Fernández Barros, se refirió al aspecto procesal de la materia administrativa, marginando en la literatura española y cubana y yo agrego, ampliando la afirmación, que éste es un fenómeno del Derecho Procesal tanto administrativo como civil que alcanza todo el siglo pasado y gran parte del presente. No hay pues una doctrina procesal española ni cubana; el abandono de los estudios procesales fue evidente en España y el Profesor Alcalá Zamora en un arranque de franqueza nos dice: "Culpémonos los universitarios de ello". La producción jurídica se limitó a comentarios sobre textos de derecho positivo como los de Caravantes, Gómez de la Serna, Ortiz de Zúñiga, Hernández de la Rúa, Manresa, Reus, etc. Como consecuencia de ello el pensamiento jurídico se asfixiaba dentro de puro positivismo, que como todos salen del puro empirismo; hubieron muchos procedimentalistas pero no procesalistas. Los estudios procesales en España comienzan después de introducida la monografía de Chiovenda sobre la "acción en el sistema del derecho" que sirvió de base a los trabajos de Gallardo y Romero publicados en 1928». MARTÍNEZ VÉLEZ, Máximo, *Principios del Ante-Proyecto de Código Procesal Civil Montagú-Gorrín*, conferencia pronunciada en el Colegio de Abogados de Güines, el día 3 de Mayo de 1956 a las 9 p.m., Puga, La Habana, 1956, pp. 9 y 10.

Este es, sin dudas, el periodo más fecundo en la producción bibliográfica sobre Derecho Procesal Administrativo dentro de la etapa republicana prerrevolucionaria, pero también dentro de cualquier otro periodo en Cuba hasta hoy; sin dejar de ver las limitaciones de esa fecundidad, que es solo en comparación con lo que hubo de acontecer en lo nacional en otros periodos históricos, precedentes y posteriores.

Entre el segundo lustro de la década de 1930 y el año 1958 se producen en nuestro país importantes obras y trabajos sobre el proceso administrativo, con fines y alcance diversos, y de la mano de autores con diversas motivaciones y procedencias dentro del universo profesional del Derecho en Cuba. Siguen destacando dentro de ese espectro de literatura jurídica los magistrados judiciales, a quienes se debe el grueso —en cantidad y calidad— de esa producción a propósito del régimen procesal administrativo,²⁵⁷ acompañados en menor medida por profesores universitarios y también por abogados.

De tal suerte, en ese periodo ven la luz relevantes obras de diversa índole: comentarios de la ley de lo contencioso-administrativo;²⁵⁸ recopilaciones legislativas con extractos de la jurisprudencia del Tribunal Supremo, colocadas en la perspectiva de cada artículo de la ley;²⁵⁹ recopilación de extractos de pronunciamientos jurisprudenciales;²⁶⁰ estudios de corte monográfico, más o menos amplios, sobre cuestiones generales o particulares del proceso

²⁵⁷ En un comentario bibliográfico del español Jesús GONZÁLEZ PÉREZ sobre la obra de ÁLVAREZ TABÍO, Fernando, Miguel F. MÁRQUEZ DE LA CERRA y Juan Bautista MORÉ BENÍTEZ, *Sobre lo Contencioso-Administrativo...*, ob. cit., incluido en *Revista de Administración Pública*, Año VII, no. 20, mayo-agosto, 1956, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, p. 301, dicho autor recogía que los trabajos en él incluidos constituían «[...] una clara muestra del grado de especialización y preparación de la Magistratura cubana encargada de conocer y decidir los litigios administrativos».

²⁵⁸ VIVANCO HERNÁNDEZ, José Clemente, *El juicio contencioso-administrativo*, ob. cit. (la 1ª edición de esta obra es de 1937) y ÁLVAREZ TABÍO, Fernando, *Procedimiento...*, ob. cit., p. 31.

²⁵⁹ SÁNCHEZ ROCA, Mariano, *Leyes administrativas...*, ob. cit.; y RAMÍREZ OLIVELLA, Gustavo, *Legislación contencioso-administrativa...*, ob. cit., p. 7 (la 1ª edición de esta obra es de 1931). Sobre esa obra de SÁNCHEZ ROCA dijo Adriano G. CARMONA Y ROMAY: «... Sólo este trabajo de compilación y ordenamiento —adicionado con notas y jurisprudencia— [...] constituye un aporte notable a la construcción de nuestro Derecho Procesal Administrativo». CARMONA Y ROMAY, Adriano G., *Derecho Procesal Administrativo...*, ob. cit., p. 24. Por su parte, sobre ese trabajo de RAMÍREZ OLIVELLA escribió HERNÁNDEZ CARTAYA: «... el trabajo del Dr. Ramírez Olivella, ofreciendo la legislación de lo Contencioso-administrativo, en Cuba, con la doctrina judicial que ha ido formándose al aplicarse por nuestros Tribunales, ha de ser de un valor práctico innegable, porque ahorrará tiempo y vacilaciones, y orientará por la vía adecuada, mediante la autorizada interpretación de los preceptos legales». HERNÁNDEZ CARTAYA, Enrique en su «Prólogo a la primera edición», en Gustavo Ramírez Olivella, *Legislación contencioso-administrativa...*, ob. cit., pp. 5 y 6.

²⁶⁰ DE MONTAGÚ, Guillermo, *Jurisprudencia del Tribunal Supremo de Cuba en materia civil, hipotecaria, contencioso-administrativa y de inconstitucionalidad*, tomo I (1919-1923), tomo II (1924-1928), tomo III (1929-1933), tomo IV (1934-1938), tomo V (1939-1943), tomo VI (1944-1948), Cultural, S.A., La Habana, 1941, 1941, 1944, 1946, 1948 y 1952, respectivamente; y

administrativo;²⁶¹ o sobre un tema en concreto, dentro del que se incluye su reflejo y tratamiento en el marco del proceso administrativo.²⁶²

Asimismo, aunque no con gran profusión, en esta época tienen algo más de presencia los artículos relacionados con el proceso administrativo en revistas jurídicas²⁶³

RAMÍREZ OLIVELLA, Gustavo, *Diccionario de jurisprudencia contencioso administrativo*, Repertorio por orden alfabético, de todas las decisiones del Tribunal Supremo de Cuba al resolver los recursos de casación, apelación y queja en la jurisdicción contencioso-administrativa, tomo I (desde la creación del Tribunal hasta diciembre de 1932, inclusive), tomo II (desde enero de 1933 hasta diciembre de 1937, ambos meses inclusive), tomo III (desde enero de 1938 hasta diciembre de 1942, ambos meses inclusive), tomo IV (desde enero de 1943 hasta diciembre de 1948, ambos meses inclusive), tomo V (desde enero de 1948 hasta diciembre de 1952, ambos meses inclusive), tomo VI (desde enero de 1953 hasta diciembre de 1957, ambos meses inclusive), Jesús Montero, Editor, La Habana, 1933, 1939, 1944, 1949, 1953, 1958, respectivamente.

²⁶¹ Por ejemplo, y en un interés en ser lo más abarcadores posibles, pero sin agotar las referencias bibliográficas, véanse: MERINO BRITO, Eloy G., *Principios...*, ob. cit.; CARMONA Y ROMAY, Adriano G., *Derecho Procesal Administrativo...*, ob. cit.; RAMÍREZ OLIVELLA, Gustavo, *Las excepciones dilatorias...*, ob. cit.; NÚÑEZ Y NÚÑEZ, Eduardo Rafael, *Defecto legal...*, ob. cit.; CARMONA Y ROMAY, Adriano G., «*La irreparabilidad del daño irreparable*» por medio de la suspensión de las resoluciones reclamadas en lo contencioso-administrativo (El control preventivo de la resolución recurrida en el r curso contencioso-administrativo número 2121 de 1948 de la Audiencia de La Habana), Cenit, La Habana, 1949; BUSTELO VÁZQUEZ, Manuel, *La lesividad de los actos administrativos*, Librería Martí, La Habana, 1952; ÁLVAREZ TABÍO, Fernando, *Función política...*, ob. cit.; ÁLVAREZ TABÍO, Fernando, Miguel F. MÁRQUEZ DE LA CERRA, y Juan Bautista MORÉ BENÍTEZ, *Sobre lo Contencioso-Administrativo...*, ob. cit.

²⁶² V. gr., MERINO BRITO, Eloy G., *Las costas procesales. Estudio doctrinal y jurisprudencial de los gastos y costas del proceso civil, contencioso administrativo, penal y otros*, Jesús Montero, Editor, La Habana, 1945; FLÓREZ Y LÓPEZ, Fernando, *Los interdictos posesorios y de la propiedad industrial*, Jesús Montero, Editor, La Habana, 1951; VIDAURRETA Y CASANOVA, Augusto L., *El mejor proveer y su jurisprudencia (Estudio teórico-práctico de la institución)*, Librería Martí, La Habana, 1959, p. 261 y ss.

²⁶³ Por ejemplo, también en un interés en ser lo más abarcadores posibles, pero sin agotar las referencias bibliográficas, véanse LANCÍS Y SÁNCHEZ, Antonio, Nota a la sentencia contencioso-administrativa No. 41 de 17 de enero de 1935, del Tribunal Supremo, sobre «Adeudos del Estado, etc.», en *Revista Cubana de Derecho*, Año XII, nos. 1 y 2 (45 y 46), enero-junio de 1935, Sección doctrinal, Imprenta de F. Verdugo, Habana; LANCÍS Y SÁNCHEZ, Antonio, Nota a la sentencia contencioso-administrativa No. 79 de 22 de febrero de 1935, del Tribunal Supremo, sobre «Obras públicas, acciones civiles, etc.», en *Revista Cubana de Derecho*, Año XII, no. 3 (47), septiembre de 1935, Sección doctrinal, Imprenta de F. Verdugo, Habana; DÍAZ CRUZ, Jr., Mario, «Un caso de excepción...», ob. cit., p. 241 y ss.; HERNÁNDEZ RECIO, Francisco, «La personalidad en la vía administrativa», *Revista del Colegio de Abogados de La Habana*, Año IV, vol. IV, julio-septiembre, 1941, Colegio de Abogados de La Habana, La Habana, p. 177 y ss.; GONZÁLEZ ENRÍQUEZ, Pablo F., «No alegación...», ob. cit., p. 121 y ss.; NÚÑEZ Y NÚÑEZ, Eduardo Rafael, «¿Puede oponerse la excepción de falta de reclamación previa en la vía gubernativa en los desahucios por falta de pago contra el Estado?», *Repertorio Judicial*, Año XXV, no. 8, agosto de 1949, Año 1949, Imprenta A. Rodríguez, Habana; NÚÑEZ Y NÚÑEZ, Eduardo Rafael, «¿Cuándo comienza a contarse el término de la caducidad en el recurso contencioso-administrativo?», *Repertorio Judicial*, Año XXVI, no. 11, noviembre de 1950, Año 1950, Imprenta A. Rodríguez, Habana; GONZÁLEZ ENRÍQUEZ, Pablo F., «El coadyuvante en el recurso contencioso administrativo. ¿Puede apelar la sentencia cuando

o en recopilaciones de trabajos de algún autor.²⁶⁴ Y no falta tampoco alguna compilación parcial –legislativa o de jurisprudencia– sujeta a un criterio temático;²⁶⁵ y, claro está, otros trabajos o publicaciones menores.²⁶⁶

Dentro de todo el conjunto mencionado, hay obras que no solo tratan de dar una visión organizada y precisa de la ordenación jurídica del proceso administrativo entre nosotros, o de uno de sus aspectos, a los fines de su mejor comprensión y aplicación; sino que también comentan y analizan el articulado de la legislación procesal administrativa en vigor, ya desde el prisma de la valoración teórico-práctica, jurisprudencial, ya sobre todo utilizando los

la Administración se allana a la demanda o consiente el fallo?», *Repertorio Judicial*, Año XXVIII, no. 4, abril 1952, 1952, Imprenta Habana 553, La Habana; ÁLVAREZ TABÍO, Fernando, *Función política...*, ob. cit.; «La cosa juzgada en el Derecho Administrativo», en *Anuario de la Facultad de Ciencias Sociales y Derecho Público. 1955-1956*, Facultad de Ciencias Sociales y Derecho Público, Universidad de La Habana, La Habana, 1956, p. 179 y ss. (publicado también en ÁLVAREZ TABÍO, Fernando, Miguel F. MÁRQUEZ DE LA CERRA y Juan Bautista MORÉ BENÍTEZ, *Sobre lo Contencioso-Administrativo...*, ob. cit., p. 9 y ss., por esta publicación es que lo citaremos); MÁRQUEZ DE LA CERRA, Miguel F., «El proceso contencioso-administrativo y el Estado de Derecho», en *Anuario de la Facultad de Ciencias Sociales y Derecho Público. 1955-1956*, Facultad de Ciencias Sociales y Derecho Público, Universidad de La Habana, La Habana, 1956, p. 197 y ss. (publicado también en ÁLVAREZ TABÍO, Fernando, Miguel F. MÁRQUEZ DE LA CERRA y Juan Bautista MORÉ BENÍTEZ, *Sobre lo Contencioso-Administrativo...*, ob. cit., p. 27 y ss.); MORÉ BENÍTEZ, Juan Bautista, «La interpretación judicial de la ley en Derecho Administrativo», en *Anuario de la Facultad de Ciencias Sociales y Derecho Público. 1955-1956*, Facultad de Ciencias Sociales y Derecho Público, Universidad de La Habana, La Habana, 1956, p. 216 y ss. (publicado también en ÁLVAREZ TABÍO, Fernando, Miguel F. MÁRQUEZ DE LA CERRA y Juan Bautista MORÉ BENÍTEZ, *Sobre lo Contencioso-Administrativo...*, ob. cit., p. 47 y ss., por su publicación en esta obra es que aquí lo citaremos); ÁLVAREZ TABÍO, Fernando, «El acto confirmatorio en la jurisprudencia cubana», *Revista de Administración Pública*, Año VII, no. 20, mayo-agosto, 1956, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, p. 269 y ss.; «El acto confirmativo en la jurisprudencia cubana», *Repertorio Judicial*, Año XXXIII, no. 4, abril de 1957, Imp. Habana 553, Habana, p. 63 y ss.

²⁶⁴ V. gr., NÚÑEZ Y NÚÑEZ, Eduardo Rafael, *Autositos procesales (Instituciones imprescindibles anexas a la Ley de Enjuiciamiento Civil)*, Jesús Montero, Editor, La Habana, 1947; *Trazos de la jurisprudencia*, Jesús Montero, Editor, La Habana, 1948; NÚÑEZ Y NÚÑEZ, Eduardo Rafael, *Cuestiones de Práctica Procesal (Civil, Contencioso-Administrativa y Penal)*, Jesús Montero, Editor, La Habana, 1949; *Dictámenes de la jurispericia*, Jesús Montero, Editor, La Habana, 1950.

²⁶⁵ V. gr., NÚÑEZ Y NÚÑEZ, Eduardo Rafael, *Procedimientos Civiles Especiales. Apéndice y complemento de la Ley de Enjuiciamiento Civil*, tomo II, 1ª edición, Jesús Montero, Editor, La Habana, 1939.

²⁶⁶ V. gr., RABIÑA, M. J., *Curso para aspirante a procurador*, 2ª edición (corregida y aumentada), Ciencias, Habana, s/a. (la primera edición es del año 1944); LEAL Y GONZÁLEZ, Antonio, «Procedimiento contencioso-administrativo», en Antonio Leal y González, *El Procurador Público. Su preparación teórica y práctica. Desarrollo completo del Programa Oficial de Exámenes*, Talleres Tipográficos de Editorial Lex, La Habana, 1954, p. 143 y ss.; GUTIÉRREZ VALLADÓN, Viriato, Ovidio MAÑALICH RODRÍGUEZ, Laureano F. GUTIÉRREZ FALLA, Numa GOTTARDI SOBRADO y Ramiro MAÑALICH RODRÍGUEZ, *Estudio sobre la excepción...*, ob. cit.; MERINO BRITO, Eloy G., *Divulgaciones Jurídicas*, tomo II, Lex, La Habana, 1959.

pronunciamientos de la jurisprudencia como desarrollos de la letra de esa normativa.

Se produce además, algún texto producto de la enseñanza universitaria, y que, junto a los demás escritos apuntados, permiten apreciar cómo va ganando en sustanciación y desarrollo el pensamiento y la construcción jurídica en torno a las cuestiones procesales administrativas; todo lo cual tendrá su punto más relevante y acabado en la obra *El Proceso Contencioso-Administrativo*, de Fernando ÁLVAREZ TABÍO (1954).

Ciertamente hay nombres y obras destacables en esta etapa, a propósito de la producción bibliográfica sobre Derecho Procesal Administrativo; pero queremos resaltar ahora, en particular, sin desdeñar otras, *El juicio contencioso-administrativo*, de José Clemente VIVANCO Y HERNÁNDEZ.

VIVANCO tuvo una relevante vida desde su participación en la última guerra de independencia (1895-1898) hasta su paso por el sistema judicial cubano, donde llegó a ocupar la presidencia del Tribunal Supremo;²⁶⁷ igualmente dejó algunos interesantes trabajos escritos, donde destacan un temprano comentario –breve– a la Constitución de 1901,²⁶⁸ sus discursos en la inauguración de los tribunales, y su obra sobre el contencioso-administrativo.

En particular hay que decir que *El juicio contencioso-administrativo*, de José Clemente VIVANCO Y HERNÁNDEZ, tuvo dos ediciones: la primera en 1937 y la segunda, revisada, en 1944 (que es la que hemos manejado). Esta fue, entre las más relevantes en la línea del tiempo, la segunda de las obras de exégesis que se hizo a la legislación contencioso-administrativa vigente. A pesar de la modestia con que el propio autor lo refirió,²⁶⁹ es un libro extenso (el más extenso entre los dedicados a comentar la legislación contencioso-administrativa), fruto, sobre todo, de la experiencia judicial de su autor.²⁷⁰ Fue un texto importante y bien acogido y valorado en la época,²⁷¹ incluso

²⁶⁷Sobre la figura de José Clemente VIVANCO HERNÁNDEZ puede verse TABÍO, Evelio, «José Clemente Vivanco», *Repertorio Judicial*, Año XXII, no. 7, julio de 1946, Año 1946, Compañía Editora de Libros y Folletos, La Habana, p. 121 y ss.

²⁶⁸VIVANCO, José Clemente, *Constitución de la República de Cuba comentada*, ob. cit.

²⁶⁹Véase lo que expresaba el propio VIVANCO en el «Prefacio» de VIVANCO HERNÁNDEZ, José Clemente, *El juicio contencioso-administrativo*, ob. cit., pp. 7 y 8.

²⁷⁰Según comentó Evelio TABÍO, a tenor del citado libro de VIVANCO y su autor: «Y se explica porque él vivió en los tribunales como magistrado, el desenvolvimiento de la disciplina contencioso-administrativa, y llevó a las páginas de su libro su experiencia y su cultura jurídica». TABÍO, Evelio, ob. cit., p. 122.

²⁷¹Como «magnífica obra» la calificó SÁNCHEZ ROCA, Mariano, *Leyes administrativas...*, ob. cit., p. 4. Mientras que ÁLVAREZ TABÍO la catalogó (junto a la de Ángel C. BETANCOURT) como que ha sido «fuente inagotable para todos los jueces y abogados cubanos que nos dedicamos al estudio de la materia contencioso-administrativa». ÁLVAREZ TABÍO, Fernando, *Procedimiento contencioso-administrativo...*, ob. cit., p. 31. Por su parte, Evelio TABÍO valoró que en esa obra VIVANCO: «... volcó sus grandes conocimientos del Derecho, con abundantes y precisos comentarios, sobre el texto positivo, contenido en la Ley de 13 de Septiembre de 1888, y la

conocido fuera de Cuba; y aún hoy sigue siendo de importancia dentro de la bibliografía nacional. Esta es otra de las obras relevantes en el tracto histórico de la bibliografía cubana sobre el régimen procesal administrativo.

Desde el punto de vista de la formación jurídica universitaria, si bien el Derecho Procesal Administrativo no tenía autonomía como asignatura, sí encontraba cabida y atención, con cierto detenimiento, aunque insuficiente si se observa desde un prisma más actual, dentro de la asignatura Procedimientos Administrativos, cuyos contenidos estaban dedicados al estudio de lo que hoy comprendemos como procedimientos administrativos y como proceso administrativo, o en la nomenclatura entonces imperante, al estudio de los procedimientos administrativos internos y externo (contencioso-administrativo). Asignatura que en las décadas de 1940 y de 1950 (un momento importante fue el acuerdo adoptado en la sesión de 29 de septiembre de 1944, donde se aprobaron los programas de estudio de las asignaturas de la Facultad) estaba comprendida dentro de la Cátedra F, «Derecho Administrativo, Primer Curso», de la Facultad de Ciencias Sociales y Derecho Público de la Universidad de La Habana, cuyo titular durante todo ese tiempo fue el profesor Julián Modesto RUIZ Y GÓMEZ, una de las figuras más importantes del iusadministrativismo cubano.²⁷²

De las lecciones de clases de RUIZ Y GÓMEZ saldría otro de los textos, esta vez al uso universitario, que ha de considerarse cuando se trata de abarcar el panorama bibliográfico del momento, en lo que a la temática que nos ocupa se refiere.²⁷³ Ciertamente no fue un manual sobre el tema, pero fue el

jurisprudencia concordante. Toda ella llena de observaciones pletóricas de un intenso sabor jurídico, revelando la preparación del cubano ilustre que acaba de morir y creemos que en esa materia, es una de las obras de consulta más acabada que existe actualmente». TABÍO, Evelio, «José Clemente Vivanco», ob. cit., p. 122.

²⁷² El programa de esa asignatura puede verse en *Programa de Procedimientos Administrativos*, La Habana, 1944, González y Compañía, Impresores, La Habana, 1944, folleto; y en *Anuario de la Facultad de Ciencias Sociales y Derecho Público. 1952*, Facultad de Ciencias Sociales y Derecho Público, Universidad de La Habana, La Habana, 1952, pp. 194 y 204.

²⁷³ RUIZ Y GÓMEZ, Julián Modesto, *Procedimientos administrativos*, ob. cit., p. 139 y ss. Para Adriano G. CARMONA Y ROMAY: «En Cuba, las conferencias mimeografiadas del Profesor de la Universidad de la Habana Dr. Julián Modesto Ruiz y Gómez, para uso de los alumnos de "Procedimientos Administrativos (externos)", constituyen un magnífico y brillante esfuerzo de metodización científica de los recursos administrativos en nuestro Derecho». CARMONA Y ROMAY, Adriano G., *Derecho Procesal Administrativo...*, ob. cit., p. 23. Sobre la base de las lecciones de cátedra (de Derecho Administrativo, primer curso) de Julián Modesto RUIZ Y GÓMEZ, elaboraría Héctor J. GARCINI GUERRA el *Programa de Derecho Administrativo. Primer Curso*, para acceder como profesor auxiliar de la Cátedra «F», cuyo titular era el mismo RUIZ Y GÓMEZ, en la Facultad de Ciencias Sociales y Derecho Público de la Universidad de La Habana, y cuya segunda parte de ese *Programa de Derecho Administrativo. Primer Curso* estaba dedicada a «Procedimientos Administrativos», donde en su parte final se trataba el procedimiento contencioso-administrativo. Ver GARCINI GUERRA, Héctor J., *Programa de Derecho Administrativo. Primer Curso*, (Cátedra «F» de la Facultad de Ciencias Sociales

material que con más amplitud –sin ser extenso– recogió la temática dentro del segmento de explicaciones de clases u obras universitarias que se publicaron a lo largo de las primeras seis décadas del siglo XX. Estas lecciones conocieron más de una tirada (correspondiente a distintos años académicos) en formato de copias mimeografiadas, que junto al hecho de ser lecciones de clases con alcance limitado como explicaciones, no ayudaron a extender su circulación entre la comunicada jurídica. Hoy es una verdadera rareza encontrarse con algún ejemplar (ni hablar con cierto grado de conservación).

Este panorama de las décadas de 1940 y 1950, en cuanto a la enseñanza de los contenidos propios del Derecho Procesal Administrativo a nivel de la formación jurídica universitaria, significaba un paso de avance en relación con la situación de los primeros decenios del siglo xx, pues se había ganado cierto margen mayor de atención de tales contenidos en el marco de aquella formación universitaria, en contraste con lo que acontecía al respecto en ese primer espacio de tiempo de la vigésima centuria, donde no era mucho más que un tema dentro del contenido del segundo curso de Derecho Administrativo que se impartía.

Como se puede apreciar de lo dicho hasta aquí, a pesar de lo poco vasta que se presentaba la realidad científica y bibliográfica cubana sobre el Derecho Procesal Administrativo, y la insuficiencia de estudios y análisis sobre esa área procesal –lo que respaldaba lo sostenido por ÁLVAREZ TABÍO en 1953 y 1954–, creemos que a partir de la década de 1940 en adelante (hasta fines de la década de 1950), se puede identificar la fase inicial de un movimiento que trasluciría después cierta marcha en ascenso discreto y gradual, en función, precisamente, del debate en torno a las cuestiones procesales administrativas. Sin embargo, es necesario dejar adelantado a la altura de estas líneas, que ese propio movimiento no lograría consolidarse, ni rendiría los frutos que pudiera haberse esperado si hubiera despegado de una vez y por todas, pues quedó truncado con el advenimiento del triunfo revolucionario de 1959 y la aparición de un contexto político-jurídico cuyas particularidades, de diversa índole y complejidad difícil de explicar en un trabajo como el que aquí asumimos, no propiciaron el desarrollo científico y práctico del Derecho Procesal Administrativo, abriendo una época de estancamiento teórico-práctico –y hasta de retroceso– y una pérdida del interés científico en relación con los temas propios del régimen jurídico del proceso administrativo, cuyas consecuencias desfavorables están presentes hoy para nosotros.

En ese último periodo prerrevolucionario, en el que decíamos que se identificaba esa fase inicial de un movimiento discreto y gradual a favor de las cuestiones procesales administrativas, se sentían con más fuerza los aires de renovación científica en el Derecho Administrativo y en el Derecho Procesal,

y Derecho Público de la Universidad de La Habana), Contiene: Derecho Administrativo. Primer Curso, Procedimientos Administrativos, Ciencia de la Administración, Bibliografía, Mecanografiado, La Habana, septiembre de 1951, p. 353 y ss.

precedentes especialmente de las filas de los científicos europeos de esas ramas; y se iba prestando oídos, entre nosotros, a las nuevas tendencias conceptuales y funcionales en relación con esos subsistemas jurídicos, unido al desarrollo práctico que había tenido la cuestión procesal administrativa en tierra cubana a lo largo de poco más de medio siglo.

De hecho, ese ambiente se notaba desde el manejo mismo de las categorías, pues ya se comenzaba a ver un cierto abandono –si no total, sí en propagación– de las viejas denominaciones y conceptos imperantes, que traían causa del viejo arsenal técnico-jurídico decimonónico, y se abogaba por atender más, desde la perspectiva científica, la realidad del proceso administrativo en Cuba y a lo que ocurría a nivel de otros países en relación con la protección jurisdiccional ante el funcionamiento administrativo. Incluso, es en ese lapso donde se puede apreciar claramente que está calando, con más o menos rigor, la referencia al proceso (y no al recurso o procedimiento) administrativo o contencioso-administrativo,²⁷⁴ y al *Derecho Procesal Administrativo* como etiqueta conceptual bajo la que se ha de colocar el régimen jurídico del proceso administrativo.

Adviértase que, en aquel contexto, por ejemplo, Adriano G. CARMONA Y ROMAY hablaba de «la nueva ciencia del Derecho Procesal Administrativo», para sostener que «este Derecho Procesal Administrativo, se encuentra en su fase primaria de formación»;²⁷⁵ aunque hay que advertir que en la interpreta-

²⁷⁴ Véase el modo en que discurrían, por ejemplo, SÁNCHEZ ROCA, Mariano, *Leyes administrativas...*, ob. cit., p. 3; DE MONTAGÚ, Guillermo, *Origen...*, ob. cit., pp. 145 y 146; MÁRQUEZ DE LA CERRA, Miguel F., *El Anteproyecto «Gorrín»...*, ob. cit., p. 42 y ss.; ÁLVAREZ TABÍO, Fernando, *El Proceso...*, ob. cit., p. 15; ÁLVAREZ TABÍO, Fernando, *Función política...*, ob. cit., p. 18 y ss.; MÁRQUEZ DE LA CERRA, Miguel F., «El proceso contencioso-administrativo...», ob. cit., p. 41 y ss.; MORÉ BENÍTEZ, Juan Bautista, «La interpretación judicial...», ob. cit., p. 62 y ss.; ÁLVAREZ TABÍO, Fernando, *Procedimiento...*, ob. cit., p. 29 y ss.

²⁷⁵ CARMONA Y ROMAY, Adriano G., *Derecho Procesal Administrativo...*, ob. cit., p. 23. Anteriormente, CARMONA Y ROMAY (p. 12) había destacado: «Si tal es la importancia del procedimiento administrativo, si tal su entraña social y política, si impone la necesidad de construir –para imposibilitar científicamente el reinado de la arbitrariedad, fuente de peligrosísimas conmociones sociales– con los elementos materiales y formales que nos ofrece nuestro derecho positivo y las exigencias mismas de la Administración y los administrados una Teoría del procedimiento y un Derecho Procesal Administrativo». También Mariano SÁNCHEZ ROCA (*Leyes administrativas...*, ob. cit., p. 3) había recogido en la exposición de su recopilación administrativa: «Denominamos la aludida Materia “Procedimiento Contencioso-Administrativo”, siguiendo las normas que estableciera la alta e indiscutida autoridad del Dr. Ángel C. Betancourt, porque si bien la vía contenciosa por tener su legislación reguladora especial propia, implica en sí una jurisdicción revisora de la esencialmente administrativa, es incuestionable que la característica más acusada de la aludida legislación es su sentido PROCESAL ya que, en efecto, tanto la Ley de 13 de Septiembre de 1888 como su Reglamento de 29 de Diciembre de 1890, son un conjunto de normas procesales, posteriormente completadas por una serie de disposiciones en las que, igualmente, prima más lo adjetivo que lo substantivo, no obstante contener la Ley fundamental algunos preceptos de este último matiz que son, en definitiva, base del ejercicio de la acción contenciosa». En sentido similar

ción de este profesor, el *Derecho Procesal Administrativo* comprendía tanto a los procedimientos administrativos, como al proceso administrativo;²⁷⁶ visión esa técnicamente inexacta.

Con más énfasis y con mayor propiedad, ÁLVAREZ TABÍO consideraba que el Derecho que regulaba el proceso contencioso-administrativo era el Derecho Procesal Administrativo, añadiendo:

«Esta rama procesal del Derecho administrativo, a quien los tratadistas apenas dedican un apéndice, es de una importancia capital, pues constituye el vehículo que ha de servir de instrumento para señalar lo que hay de antijurídico en los actos de la Administración».²⁷⁷

Ese movimiento que comenzaba a despuntar en torno al Derecho Procesal Administrativo en Cuba, y al que nos hemos venido refiriendo en las líneas anteriores, tendrá su momento más acabado y descollante con la obra *El Proceso Contencioso-Administrativo*, de la autoría de Fernando ÁLVAREZ TABÍO.

ÁLVAREZ TABÍO fue un destacado magistrado judicial de la Audiencia de La Habana, y para ese entonces devenido una de las principales figuras en materia procesal administrativa en Cuba. Pero la valoración de esta figura no debe quedar ahí, pues ya para la década de 1950 era uno de los más importantes iuspublicistas cubanos, con obras en materia de Derecho Público, especialmente en Derecho Constitucional y Derecho Procesal Administrativo. Su labor y su obra en Cuba continuarían luego de 1959, consolidándose como una de las figuras más importantes del Derecho todo en nuestro país en lo que restaba del siglo xx.²⁷⁸

De la pluma de Fernando ÁLVAREZ TABÍO saldrían varios escritos sobre el proceso administrativo, todos ellos –incluso los menos extensos– de gran valor dentro de la literatura patria sobre el tema. Pero en ellos sobresalen

al que hacía CARMONA Y ROMAY del uso de la expresión *Derecho Procesal Administrativo*: GARCINI GUERRA, Héctor J., *Programa de Derecho Administrativo. Primer Curso*, ob. cit., p. 295.

²⁷⁶ Según CARMONA Y ROMAY: «... la nueva ciencia del Derecho Procesal Administrativo [...] puede definirse como *el conjunto de principios y reglas referentes a las formas jurídicas y al arte en la ejecución a que ha de ajustarse la actividad organizada de los funcionarios y empleados administrativos para la prestación de los servicios públicos y la satisfacción inmediata y directa de las necesidades públicas; a las instituciones que la hacen ordenada y le sirven de garantía en su ejecución (competencia, personalidad, acción y recursos, etc.); y a la serie de trámites legales necesarios para sustanciar y resolver las peticiones y reclamaciones en relación con dicha actividad*». CARMONA Y ROMAY, Adriano G., *Derecho Procesal Administrativo...*, ob. cit., p. 23 (cursivas en el original).

²⁷⁷ ÁLVAREZ TABÍO, Fernando, *El Proceso...*, ob. cit., p. 15.

²⁷⁸ Véase ÁLVAREZ-TABÍO ALBO, Ana María y Andry MATILLA CORREA (coordinadores), *El Derecho público en Cuba a comienzos del siglo XXI. Homenaje al Dr. Fernando Álvarez Tabío*, Editorial UH, La Habana, 2011.

dos obras: *El Proceso Contencioso-Administrativo*, de 1954, y *Procedimiento contencioso-administrativo*, de 1958.

La de 1958 es una obra de comentario a la ley y al reglamento vigentes reguladores del proceso administrativo,²⁷⁹ que contenía además su «Proyecto de Ley de Enjuiciamiento Administrativo». Como obra de exégesis relativa al orden normativo del contencioso-administrativo, fue la última de las que se produjeron en Cuba entre inicios del siglo xx y finales de la década de 1958; de hecho fue también la última obra de envergadura que se escribió sobre ese tópico antes del advenimiento de la Revolución cubana. Este libro es otro de los textos esenciales de la literatura jurídica patria en sede de proceso administrativo y, por sí solo, hubiera bastado para colocar a su autor entre los nombres de referencia dentro del iusprocesalismo administrativo nacional.

Sin embargo, la obra más destacable de Fernando ÁLVAREZ TABÍO, al menos en materia procesal y procesal administrativa,²⁸⁰ es *El Proceso Contencioso-Administrativo*, de 1954; un ejercicio teórico y práctico de síntesis, de construcción sistémica, análisis y valoración crítica del proceso administrativo como institución jurídica y los elementos esenciales que conformaban el régimen jurídico del proceso administrativo cubano.

Como él mismo se encargara de acotar en la introducción de su libro:

«Esta obra comprende dos partes: la primera dedicada a la teoría general del proceso contencioso-administrativo, siguiendo las orientaciones de la doctrina científica, y la segunda, a la materia de la cual aquél es instrumento de coordinación».²⁸¹

²⁷⁹ Sobre ella expuso ÁLVAREZ TABÍO que era «el complemento necesario de la publicada en 1954 bajo el título de *El proceso contencioso-administrativo*» y que en ella estudiaba «el cauce a través del cual se desenvuelve el proceso administrativo, por eso seguía pari pasu las normas legales y reglamentarias que lo regulan». ÁLVAREZ TABÍO, Fernando, *Procedimiento...*, ob. cit., p. 29.

²⁸⁰ Entre los trabajos sobre Derecho Procesal de la autoría de Fernando ÁLVAREZ TABÍO cabe mencionar también, además de los que hemos venido citando en este libro: *El juez activo en el proceso civil (conferencia leída en el Tribunal Supremo de Justicia, bajo los auspicios de la Asociación Nacional de Funcionarios del Poder Judicial)*, Puga, La Habana, 1945 (publicada también en AA. VV., *Anuario de la Asociación Nacional de Funcionarios del Poder Judicial, Curso de Conferencias sobre Derecho Procesal*, Lex, La Habana, 1946); ÁLVAREZ TABÍO, Fernando, Miguel F. MÁRQUEZ Y DE LA CERRA y Máximo MARTÍNEZ VÉLEZ, *Legalidad y justicia (Tres puntos de vista sobre el principio de legalidad)*, Jesús Montero Editor, La Habana, 1952; *El recurso de inconstitucionalidad*, Librería Martí, La Habana, 1960.

²⁸¹ ÁLVAREZ TABÍO, Fernando, *El Proceso...*, ob. cit., p. 11 (cursivas en el original). En una obra posterior, ÁLVAREZ TABÍO indicaba que en su libro *El Proceso...*: «... me ocupé de la institución del proceso atendiendo a su carácter esencialmente teleológico; es decir, como institución que tiene por objeto la actuación de pretensiones con miras a obtener una sentencia favorable. De ahí que atendiera en ella de manera preferente a los sujetos de la pretensión administrativa (órgano jurisdiccional y partes), al objeto de la pretensión administrativa o sea, el acto

En *El Proceso Contencioso-Administrativo*, de Fernando ÁLVAREZ TABÍO, para el marco del Derecho cubano, aparece por vez primera ya sistematizado el Derecho Procesal Administrativo con un criterio científico y de actualidad para ese entonces, que no había sido conocido con anterioridad en el contexto patrio y en esa envergadura o dimensión. Es, sin dudas, la obra capital dentro de toda la bibliografía del Derecho Procesal Administrativo cubano, no solo en esa época, sino, como se manifestará después, en el siglo xx patrio (e incluso hasta hoy, con todo y el paso del tiempo y la evolución del pensamiento jurídico).

Ese libro de ÁLVAREZ TABÍO se posicionó rápidamente en la primera línea del Derecho Procesal y del Derecho Administrativo en Cuba e, incluso, parte de la más autorizada doctrina iberoamericana tomó nota de su existencia y utilidad.²⁸²

Así, un joven aún Jesús GONZÁLEZ PÉREZ, colocado ya en ese tiempo a la vanguardia del iusprocesalismo administrativo en España y Latinoamérica, dejó constancia de su opinión en las páginas de la imprescindible *Revista de Administración Pública*, con motivo de comentar otra obra posterior en la que participaba este magistrado cubano, en los términos siguientes:

«... Una vez más, ÁLVAREZ TABÍO se nos manifiesta [...] como el más caracterizado de los tratadistas hispanoamericanos desde el proceso administrativo. Su conocida monografía sobre *El proceso contencioso-administrativo*, aparecida en La Habana en 1954, le consagró definitivamente. Y otros trabajos posteriores confirmaron la opinión que nos mereció aquella completa obra general [...]».²⁸³

administrativo, y a la sentencia y sus efectos». ÁLVAREZ TABÍO, Fernando, *Procedimiento...*, ob. cit., p. 29.

²⁸² Ver, por ejemplo, BIELSA, Rafael, *Derecho Administrativo*, tomo V, 5ª edición, Roque Depalma Editor, Buenos Aires, 1957, p. 83; GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *Derecho Procesal Administrativo*, 3 tomos, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1956-1957-1958; SAYAGUÉS LASO, Enrique, *Tratado de Derecho Administrativo*, tomo II, Montevideo, 1959, p. 449, nota 2.

²⁸³ Ver la reseña que hiciera Jesús GONZÁLEZ PÉREZ al texto de ÁLVAREZ TABÍO, Fernando, Miguel F. MÁRQUEZ DE LA CERRA y Juan Bautista MORÉ BENÍTEZ, *Sobre lo Contencioso-Administrativo...*, ob. cit., en *Revista de Administración Pública*, Año VII, no. 20, mayo-agosto, 1956, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, p. 301. Un también joven Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, igualmente desde de las páginas de la prestigiosa *Revista de Administración Pública*, de España, comentaba en su reseña bibliográfica sobre *El Proceso Contencioso-Administrativo*, que: «... la obra de ÁLVAREZ TABÍO ofrece una utilidad de primer orden, que es obligado destacar ante nuestros lectores». Ver la reseña bibliográfica que de este libro hiciera GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, en *Revista de Administración Pública*, Año VI, no. 16, enero-abril, 1955, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, pp. 317 y 318. En el cuerpo de esa valoración bibliográfica, el español agregaba: «El autor estudia todos los aspectos del tema que es rúbrica del libro. Se trata de una monografía completa realizada con un criterio ponderado y digno de elogio. Todas las cuestiones son examinadas bajo el prisma teórico, para ser ilustradas luego con la legislación y la jurisprudencia cubanas, tanto central como de instancia, ofreciéndose frecuentemente la parte dispositiva íntegra a muchas sentencias. En todos los casos se hace patente la circunstancia de que el autor vive prácticamente y con la mayor autenticidad los

Lo expresado hasta aquí en relación con la situación que, en lo conceptual y científico, rodeaba al proceso administrativo en el periodo al que nos ajustamos, es el resultado de ver esa realidad en retrospectiva, apoyados en el prisma que ofrece el tiempo transcurrido y la valoración desde un contexto posterior, que ha tenido a aquel como precedente.

Sin embargo, y más allá de las legítimas y razonables insatisfacciones que en ese tiempo se manifestaron en lo tocante al estado teórico-práctico que presentaba entonces el proceso administrativo, y en lo atinente a lo poco frecuentado de las inquietudes y del debate científico a su alrededor, en función del desarrollo del régimen jurídico procesal administrativo en lo nacional, es posible también constatar, además del rastro objetivo que hemos referido en los párrafos anteriores, cómo ya algunos estudiosos del Derecho que se enmarcan en aquellos últimos lustros prerrevolucionarios comenzaban a percibir y a llamar la atención sobre esa atmósfera de gradual aportación patria a los estudios procesales, y en especial a lo procesal administrativo. Ello nos permite reafirmarnos en la idea de ver en las décadas de 1940 y 1950, el espacio temporal en el que se estaba formando y expresando, dentro del ambiente iuspúblico cubano (específicamente iusadministrativista e iusprocesalista), una mayor motivación y convicción por ir acercándose, de forma paulatina y segura, al tratamiento de las cuestiones propias del Derecho Procesal Administrativo.

Para soportar esta idea creemos oportuno acudir a las palabras de Miguel F. MÁRQUEZ DE LA CERRA, cuando, en un paréntesis dentro de su disertación, aseveró:

«... Corre a todo lo largo de nuestro *Refranero* la especie de que *nadie es profeta en su tierra*; pero aunque siempre la gallina del vecino nos *seguirá pareciendo una pava*, conviene, sin dejar de apoyar la cabeza en los tomos de Carnelutti, Chiovenda, Alcalá-Zamora o Prieto Castro, detener la atención en lo nuestro. Digo esto para agregar enseguida que si queremos continuar una tarea seria de ocupación de las instituciones procesales en nuestro medio jurídico, no podremos prescindir de tres obras que reputo fundamentales y que la posteridad se encargará de adornar con el laurel del clasicismo. Estas tres obras son, a mi juicio, *El proceso de inconstitucionalidad*, de Garcerán, la *Ley de Enjuiciamiento Civil*, de Casasús —que su autor no ha querido colocar bajo el rótulo de *Proceso civil cubano* que

temas de que escribe. No es infrecuente encontrarnos con la cita de una sentencia de que ha sido ponente el propio autor. El espíritu de la obra está en buena parte dominado —y es obvio que esto es un motivo de elogio— por esta perspectiva fecunda y vivaz». Al final de su reseña, GARCÍA DE ENTERRÍA concluía: «Intentar comentar cuantas sugerencias ofrece la lectura particularísima de este libro sería empresa larga. Escrita muy gratamente, el lector descubre con frecuencia entre sus páginas motivos de meditación y reflexión, soluciones novedosas e inéditas muchas veces para nosotros; en fin, en ocasiones —y esto es otro honor de que es digna la obra— alguna posibilidad de discrepancia y de polémica. Hacemos votos muy cordiales porque esta completa y concienzuda obra alcance el éxito y la significación de que objetivamente es acreedora».

le corresponde, no obstante reiteradas consideraciones–, y la ya aludida de Álvarez Tabío, *Proceso Contencioso-Administrativo*». ²⁸⁴

6. Las críticas a la ordenación positiva del proceso administrativo (1902-1958)

En la medida en que la realización del ordenamiento procesal administrativo consagrado para nosotros por la Ley de lo contencioso-administrativo de septiembre de 1888 fue avanzando en el tiempo, sobre todo a partir del nuevo *status* político –de independencia– que adquirió la nación cubana en 1902, donde, como es lógico pensar, se marcaba un sentido diferente en el espacio de actuación iuspúblico interno, comenzó realmente el proceso de validación de la pertinencia y funcionalidad de dicho ordenamiento, tal como discurría para nuestro tráfico jurídico.

A lo largo de las primeras seis décadas del siglo xx, las visiones más agudas que entre nosotros se acercaron a la consideración teórico-práctica del proceso administrativo patrio, no dejaron de advertir los problemas que se manifestaron en su regulación positiva, y que conspiraron a lo largo de ese espacio de tiempo contra el consecuente cumplimiento de los fines existenciales y funcionales de dicho instrumento de protección jurídica. Problemas que, en algunos casos, estaban en la base originaria de ese orden positivo de factura española decimonónica en lo fundamental;²⁸⁵ y que, en otros casos, habían surgido o se habían identificado en la medida en que el marco jurídico ordenador de la actuación de la Administración Pública se iba adecuando a las nuevas realidades y exigencias que dejaba al descubierto la marcha del Estado cubano durante esos años del siglo xx, con sus condicionantes ineludibles y sus retos impostergables.

Realmente, las voces críticas al respecto se fueron alzando en los diversos momentos del periodo republicano en que nos enmarcamos, proyectándose con más intensidad, como es natural entender, hacia su final, pues el correr de los años, la transformación del contexto originario en que surgió,²⁸⁶ el

²⁸⁴ MÁRQUEZ DE LA CERRA, Miguel F., «El proceso contencioso-administrativo...», ob. cit., p. 42.

²⁸⁵ Como bien recordaba Gustavo RAMÍREZ OLIVELLA, la necesidad de reformas esenciales del contencioso-administrativo consagrado por la ley española de 1888 «[...] fue sentida en España a raíz de la promulgación de aquella ley de 1888, al revelarse, en la práctica, varias deficiencias y oscuridades de que adolecía, creándose con tal motivo una Comisión que estudió e indicó las modificaciones que debían introducirse y que fueron aprobadas en su totalidad mediante el Real Decreto de 22 de junio de 1894, las cuales, por motivos ignorados, jamás se hicieron extensivas al procedimiento que regía en las Colonias de Ultramar». RAMÍREZ OLIVELLA, Gustavo, *Legislación contencioso-administrativa...*, ob. cit., pp. 9 y 10. Ver, además, en RAMÍREZ OLIVELLA, *Legislación contencioso-administrativa...*, ob. cit., p. 10, un resumen de las principales modificaciones acordadas en el Real Decreto de junio de 1894.

²⁸⁶ Según comentaba, por su parte, Eloy G. MERINO BRITO: «... entre nosotros, cuando la Jurisdicción Contencioso-Administrativa pasó a los Tribunales ordinarios, el recurso de esa

desarrollo científico del iusprocesalismo y del iusadministrativismo dentro y fuera de Cuba, y la inamovilidad esencial de las bases normativas de ese régimen, a pesar de manifestar a las claras su necesidad de transformación, hicieron más visibles sus insuficiencias y el anacronismo de algunos de sus postulados, y pusieron en claro cada vez con más fuerza la necesidad de su modificación.

Las cuestiones críticas que se plantearon con motivo del contencioso-administrativo cubano en esa etapa se referían tanto a su perspectiva más general, como a las prescripciones más específicas que se contenían, básicamente, en la letra de la ley de 1888. Por los objetivos que nos hemos trazado en este trabajo —en verdad nada ambiciosos en alcance— no podemos descender a un estudio crítico y pormenorizado del ordenamiento procesal administrativo entonces vigente; mas, sí queremos dejar señalado algunos planteamiento fundamentales, especialmente en la voz de actores de aquel momento, a los efectos de ilustrar el derrotero que se marcaba en la consideración del régimen positivo propio del proceso administrativo, tal como era visto por sus contemporáneos.

El primer gran alegato sobre la reforma del régimen contencioso-administrativo en Cuba se debe a una de las figuras cumbres —y políticamente controvertidas— de la ciencia del Derecho nacional en las primeras décadas del siglo xx: José Antolín DEL CUETO. En su condición de presidente del Tribunal Supremo de Cuba, DEL CUETO le dedicó el discurso de apertura de los Tribunales del año 1917 al tema de la reforma del contencioso-administrativo nacional; deviniendo un breve e interesante análisis del estado del Derecho Público en aquella época, y en un resumen de las principales insuficiencias que aquejaban al régimen procesal administrativo criollo. Dicho discurso, por el nombre de su autor, por los puntos de vista que contenía y por los pocos cambios que sufrió el marco ordenador del régimen jurídico del contencioso-administrativo cubano en las décadas subsiguientes llegó a conservar mucho de su frescura y se convirtió en un importante referente en relación con la temática que tocó, como es fácil de constatar, por ejemplo, en las alusiones directas a las consideraciones allí vertidas por DEL CUETO, que incorporó Fernando ÁLVAREZ TABÍO en más de una de sus obras de la década del 1950,²⁸⁷ justo cuando este periodo republicano prerrevolucionario estaba viviendo sus últimos instantes.

clase perdió su propia fisonomía, pues aunque su contenido sustantivo y sus requisitos de ejercicio se conservaron intactos, su existencia misma, su razón de ser desapareció, salvo que el Poder Judicial adquiría la facultad de revisar y juzgar de la juridicidad de los actos administrativos, pero que no explican las peculiaridades de dicho procedimiento, que en cierto sentido no se compadecen con el nuevo régimen político-constitucional que la Administración Pública adoptó cuando se instauró la República y que ha conservado hasta la fecha». MERINO BRITO, Eloy G., *Principios...*, ob. cit., p. 22.

²⁸⁷ Ver, de Fernando ÁLVAREZ TABÍO, *El Proceso...*, ob. cit., pp. 9 y 10; *Función política...*, ob. cit., p. 19; *Procedimiento...*, ob. cit., p. 266.

Como lo anunciaba en su discurso quien también fuera catedrático de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Habana:

«... la reforma de lo contencioso-administrativo. Es urgentísima. De ella depende que nuestro Poder Judicial sea un verdadero órgano de soberanía, dotado de los medios necesarios para el completo desempeño de la misión que constitucionalmente le corresponde, o que sea un Poder de nombre, reducido a administrar justicia en lo Civil y en lo penal, y a presenciar, cruzado de brazos, los abusos de los otros Poderes, los errores de la burocracia, el olvido de que en Cuba vivimos en un régimen de legalidad».²⁸⁸

De acuerdo con lo sostenido por DEL CUETO:

«... La actual reglamentación mantiene vivo lo que en Francia y Alemania ha desaparecido hace más de cincuenta años, y en nuestro régimen republicano niega a los ciudadanos garantías que a los franceses otorgó el emperador Napoleón III. Somete sólo a sindicación la potestad reglada y mantiene intangible la llamada potestad discrecional. Exige, como condición del recurso, la vulneración de un derecho subjetivo anteriormente establecido y deja fuera de protección el vasto campo del derecho objetivo. Régimen aceptable para un Gobierno colonial, resulta borceguí de tortura que comprime las ansias de libertad de nuestra naciente democracia, siendo en la práctica funesto no sólo por lo que niega por sí mismo, sino por lo que reflejamente perturba, influyendo poderosamente en el mecanismo del recurso de inconstitucionalidad de las leyes, con merma de su efectividad. No es buena organización la que somete la Ley, expresión la más alta del concurso de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, a la revisión de un Poder Judicial a quien se rehúsa la censura de la mayor parte de los actos gubernativos, y de quien se proclama diariamente la incompetencia –que en la práctica es impotencia– para corregir los errores de los gobernantes. Un Poder jurisdiccional así restringido, eludido a cada paso mediante la excepción de incompetencia por Secretarios del Despacho, Gobernadores, Alcaldes, altos y bajos representantes de la burocracia, que amparados en el poder discrecional de la Administración se estiman, y de hecho son, infalibles e inmunes, no es el mejor preparado para las críticas de las leyes y para repudiarlas si preciso fuere, enfrentándose con el Parlamento y con el Presidente de la República. Que la impotencia para secundarios empeños no se convierte en energía cuando se acometen empresas mayores».²⁸⁹

Seguidamente, este antiguo presidente del más alto órgano judicial cubano sentenciaba:

²⁸⁸ DEL CUETO, José A., *Discurso...*, ob. cit., p. 4.

²⁸⁹ *Ibíd.*, pp. 4 y 5.

«La reforma es urgentísima, repito, y al propio tiempo fácil. Está hecha, probada, experimentada por otros; sólo falta estudiarla y adaptarla [...]».²⁹⁰

En las palabras reproducidas anteriormente, que hacen parte de los razonamientos que vertía José Antolín DEL CUETO en su discurso, se ponen de manifiesto algunos de los problemas más trascendentes que residían en la justicia administrativa de entonces, sobre los que volvía con fuerza en la última parte de ese discurso:

«... Tenemos la potestad reglada sujeta a revisión, pero expresamente exenta la llamada potestad discrecional. El remedio de la sindicación (la índole recurrible de la resolución) queda en manos de los Poderes extraños al Judicial, puesto que están fuera del recurso las resoluciones dictadas con arreglo a una ley que expresamente las excluya de la vía contenciosa. En la misma potestad reglada es requisito del recurso la vulneración de un derecho administrativo anteriormente establecido a favor del demandante; es decir, que la Administración dañe o perjudique un interés privado; de modo que los actos administrativos no son reclamables por el sólo hecho de que al ejecutarlos no se hayan ajustado a la ley que los rige. Si en algún caso el Tribunal admite el recurso por infracción de preceptos formales, siempre es forzoso acreditar la lesión de un interés».²⁹¹

A renglón seguido indicaba:

«Tantas son las materias excluidas del recurso y tan minuciosos los requisitos exigidos para que prospere, que en la primera etapa de su lucha por la legalidad es casi seguro que el recurrente quede paralizado por la excepción de incompetencia. Suponiendo que por singular fortuna gane el pleito, la ley permite que se neutralice su victoria. [...] Semejantes obstáculos, nacidos de la misma ley, en la práctica se agravan por nuestra

²⁹⁰ Ídem, p. 5.

²⁹¹ Ídem, pp. 24 y 25. Sobre el tema del control judicial de la discrecionalidad, DEL CUETO precisaba (pp. 26 y 27): «Para que el Poder jurisdiccional esté a la altura de los otros Poderes, es preciso sujetar a revisión la potestad discrecional. Esta potestad discrecional en el sentido de “una actividad de la Administración, dotada de libertad de apreciación en los casos en que así lo requieran las necesidades de la vida”, no debe mermarse al Poder Ejecutivo. Pero una cosa es que el Poder Ejecutivo la tenga y la ejerza de lleno, y otra cosa distinta es que la ejerza impunemente, sin ningún correctivo. Hay que establecer el recurso por abuso de poder y no exigir en el recurrente la preexistencia de un derecho subjetivo, ni un interés privado, sino declarar que basta su interés en que los funcionarios públicos respeten el régimen de legalidad, no se excedan de su competencia, no infrinjan el procedimiento que condiciona sus funciones, no desvíen su poder, es decir, no lo ejerzan para un fin distinto del que, según la ley, debe buscarse en cada acto. Hay que arraigar en la conciencia pública el convencimiento de que *gobernar es servir*, servir a la Nación, cuidar de sus intereses con inteligencia y probidad. Que al Ejecutivo no debe doler que sus actos se fiscalicen, como no duele al Parlamento que sus leyes se revisen mediante el recurso de inconstitucionalidad».

jurisprudencia, que la interpreta muchas veces en sentido más restrictivo que la española [...]». ²⁹²

Sobre las exigencias de organización judicial para el contencioso-administrativo, el propio DEL CUETO apreciaba:

«Para que la reforma sea fecunda había que confiar su aplicación a manos expertas, especialmente dedicadas a lo contencioso-administrativo. Serán necesarias Salas especiales, una en este Supremo Tribunal y otra en la Audiencia de la capital, que a sus atribuciones actuales junte la de las Audiencias de provincia; una y otra Sala con la dotación necesaria para que puedan funcionar divididas en secciones». ²⁹³

La larga referencia a lo dicho por DEL CUETO no es forma ociosa de condensar las observaciones que se hicieron en un primer momento republicano al cuerpo normativo vigente en sede procesal administrativa; observaciones que pusieron al descubierto las fallas de un sistema de protección jurisdiccional (el contencioso-administrativo), que ya era entendido, en cuanto sistema, como pieza capital e indispensable para al trazado que seguíamos en relación como Estado.

Poco tiempo desde pues que DEL CUETO leyera su discurso, otro nombre imprescindible del iuspublicismo cubano de esa época, Enrique HERNÁNDEZ CARTAYA, en otro discurso, hacía un rápido recorrido por las deficiencias de nuestro contencioso-administrativo, y anotaba que era

«... un mecanismo que, por lo dilatorio se vuelve ineficaz para corregir urgentemente abusos de poder, y por el principio del privilegio en que descansa hace inútil, en gran número de recursos la iniciativa del ciudadano». ²⁹⁴

Luego entendía:

«Y, entre nosotros, el fenómeno, a este respecto, es alarmante. Facultades discrecionales, por una parte, que escapan a toda sumisión, recurso contencioso-administrativo, por otra parte que, como dije, lanzan al administrado a una contienda, regulada por nuestras leyes sobre la materia con espíritu restrictivo – ponen en peligro el verdadero estado de derecho, que, sin desconocer las graves responsabilidades del poder público, debe dejar siempre a salvo los intereses y derechos de los gobernados».

²⁹² Ídem, p. 25. Este autor señalaba además (p. 26): «Señalo esta anomalía no por deseo de criticarla, sino porque entiendo que una interpretación judicial restrictiva sería un grave obstáculo para el éxito de la reforma que en este discurso recomiendo. La inercia de los administrados y la pusilanimidad de los Tribunales, que derivan ambas del concepto de superioridad del Estado sobre los particulares, enmohece y hace inservibles aun aquellos resortes de antiguo concedidos por nuestras leyes contra los abusos [...]».

²⁹³ Ídem, p. 27.

²⁹⁴ HERNÁNDEZ CARTAYA, Enrique, «La reforma...», ob. cit., p. 18.

Para decir además:

«No es posible, que intente ocuparme aquí en extenso de lo contencioso-administrativo. Indico solamente su deficiencia, ya porque es el único medio que se ofrece para resolver las contiendas de la Administración en pugna con los derechos públicos de los administrados, ya por esa forma llena de restricciones y obstáculos para enervar la legítima actuación del ciudadano, combatiendo los abusos o desviaciones de poder».²⁹⁵

El último gran alegato crítico, y que da una idea compactada sobre los problemas del contencioso-administrativo cubano hacia el final del periodo republicano prerrevolucionario, está contenido en la obra de Fernando ÁLVAREZ TABÍO dedicada a la materia procesal administrativa y fechada en la década del 1950.²⁹⁶

En uno de esos textos, ÁLVAREZ TABÍO afirmaba:

«Nuestro proceso se halla regulado por una legislación española del siglo pasado, que ya ni siquiera rige en el país de su procedencia, y todavía se mantiene vivo en ella lo que en otros Estados desapareció hace más de cincuenta años».

Y también decía a continuación:

*«Mucho se ha dicho sobre las deficiencias de nuestro régimen contencioso-administrativo, al que ni aun se le ha reconocido oficialmente el rango de “proceso” (como si mediante el llamado recurso contencioso no se iniciara una verdadera contienda judicial entre las partes, sino una etapa más en la escala jerárquico administrativa)».*²⁹⁷

Luego de evocar los planteamientos de José Antolín DEL CUETO en su memorable discurso de 1917 sobre la reforma del contencioso-administrativo, ÁLVAREZ TABÍO agregaba:

«A todos estos vicios de orden fundamental, que atañen al ámbito del proceso, pueden añadirse otros que conciernen al procedimiento mismo: 1) tramitación extraordinariamente lenta; 2) formalismo exagerado, que

²⁹⁵ *Ibíd.*, p. 19.

²⁹⁶ Específicamente, ver de Fernando ÁLVAREZ TABÍO: *El Proceso...*, ob. cit., p. 7 y ss.; *Función política...*, ob. cit., p. 18 y ss.; *Procedimiento...*, ob. cit., p. 261 y ss.

²⁹⁷ ÁLVAREZ TABÍO, Fernando, *El Proceso...*, ob. cit., p. 9 (cursivas en el original). En otro de sus trabajos, ÁLVAREZ TABÍO exponía: «El sistema contencioso-administrativo que heredamos de España y que todavía rige entre nosotros, es –como dice el profesor español González Pérez– “de una imperfección manifiesta y una deficiente garantía de la justicia administrativa”. Ni siquiera se le ha reconocido oficialmente la categoría de proceso, a pesar de que en él se actúan pretensiones ante órganos independientes». ÁLVAREZ TABÍO, Fernando, *Función política...*, ob. cit., pp. 18 y 19. También, ÁLVAREZ TABÍO, Fernando, *Procedimiento...*, ob. cit., p. 262.

*hacen que la mayoría de los recursos se fallen sin entrarse a conocer del fondo; 3) restringido criterio para aceptar la legitimación activa, con lo cual se logra que gran parte de los actos administrativos ilegales sigan produciendo efectos jurídicos, ante la imposibilidad de ser impugnados; 4) sistema de ejecución de la sentencia que priva a las autoridades jurisdiccionales de los poderes coercitivos necesarios para hacer cumplir sus decisiones firmes».*²⁹⁸

También se preguntaba:

«¿Qué interés puede tener un ciudadano, a quien la Administración haya vulnerado un derecho, en plantear una contienda complicada, tediosa y de resultados estériles; viciada además por prácticas opuestas a la verdadera naturaleza del proceso contencioso-administrativo?».

Además entendía:

*«Casi anulada por viejas lacras y suprimida la efectividad de las sentencias firmes: ¿Qué puede ofrecer a los interesados la justicia contencioso-administrativa, sino dispendio inútil de energía procesal sin resultados sustantivos?».*²⁹⁹

En lo ilustrado hasta aquí hay un reflejo del bloque esencial de las insuficiencias que el pensamiento jurídico nacional fue detectando en relación con el orden procesal administrativo interno; en algunos casos, insuficiencias que, convertida su solución en viejo clamor, se mantuvieron insolubles por todo el espacio de tiempo en que existió esa República prerrevolucionaria —y aún más allá—. En otros casos, tales insuficiencias fueron resolviéndose en función del mejoramiento de dicho régimen, como puede entenderse del bosquejo del marco normativo que hicimos en un acápite anterior.

Realmente, si se repasa la bibliografía de toda esa época, podemos ver diversas opiniones que sometieron a un prisma crítico el ordenamiento contencioso-administrativo patrio, desde los más variados e interesantes ángulos; es decir, opiniones que lo mismo partían de un punto de vista más individual en relación con el modo de ordenar el proceso administrativo, que

²⁹⁸ ÁLVAREZ TABÍO, Fernando, *El Proceso...*, ob. cit., p. 10 (cursivas en el original). En su conferencia *Función política...*, ob. cit., p. 19, volvería a exponer: «Si de verdad se quiere que la justicia administrativa constituya en la práctica una efectiva garantía política y jurídica del ciudadano que clama justicia frente a los abusos del poder administrador: suprimanse los formalismos inútiles, ampliése la legitimación activa, concédase la acción de nulidad en favor de aquellos que hubieran recibido algún agravio en sus intereses legítimos, aún frente a disposiciones reglamentarias ilegales; pero sobre todo fortalézcanse los poderes del juzgador en el momento más transcendental del proceso o sea, cuando la sentencia adquiere toda su eficacia práctica mediante ejecución». Ver también, *Procedimiento...*, ob. cit., p. 262.

²⁹⁹ ÁLVAREZ TABÍO, Fernando, *El Proceso...*, ob. cit., p. 10 (cursivas en el original); asimismo, *Función política...*, ob. cit., p. 19.

se ajustaban a consideraciones que respondían a una proyección más general.³⁰⁰ En ese transitar por el periodo que nos ocupa, nuevos señalamientos críticos fueron apareciendo, o se fueron reforzando otros ya emergidos tempranamente en relación con el modo en que aparecía entre nosotros dicho proceso administrativo.

Incluso, si bien el punto de la crítica y de la reforma del régimen procesal administrativo en esta etapa adquiere sustancia e identidad propios, no puede dejarse de colocar en una perspectiva mayor, que es la de la crítica y la reforma del sistema procesal en general, que también fue algo sin concretarse—excepto en lo correspondiente al procesal constitucional, donde se dio una interesante evolución, aunque no excluida de la crítica³⁰¹— y por lo que se clamó a lo largo de todo el periodo republicano prerrevolucionario.

Como un ejemplo de ese sentir valgan unas palabras de un destacado abogado cubano, a inicios de la década de 1950, quien al apuntar lo que en su consideración eran «las tareas inconclusas» que se legaban a una nueva generación de juristas cubanos resumía el estado del Derecho Procesal (en general, sin distinguir, por lo que cabe hacerlo extensivo al Derecho Procesal Administrativo) en los términos siguientes:

«... Y el derecho procesal, viejo como una ceiba legendaria, sigue dilatando los procedimientos con sus fórmulas vetustas, que no se articulan sobre los contenidos filosóficos, éticos y políticos de que están imbuidas las doctrinas contemporáneas [...]».³⁰²

³⁰⁰ Gustavo RAMÍREZ OLIVELLA fue de los que entendió que junto a las modificaciones que por el Real Decreto de 22 junio de 1894 se le habían introducido en España a la Ley de lo contencioso-administrativo de 1888, pero que no rigieron para Cuba, otros cambios ameritaba nuestro caso. Para él: «Otra modificación que, a nuestro juicio, también requiere la Ley de lo Contencioso-Administrativo, es la de reducir el término de tres meses concedido por el artículo 7º para iniciar el procedimiento, que indudablemente retarda de manera innecesaria la interposición del recurso y obliga a que la resolución administrativa se mantenga sin firmeza ni discusión jurídica durante un plazo tan dilatado. Si el recurso se inicia, según el artículo 34, con un simple escrito reducido a solicitar que se tenga por interpuesto y que se reclame el expediente gubernativo, parece inútil que para formular tan sencillas peticiones y obtener el Poder en su caso, se conceda un término tan vasto [...]». En el párrafo siguiente añadía una crítica al recurso de casación introducido por órdenes militares norteamericanas, proponiendo su supresión. RAMÍREZ OLIVELLA, Gustavo, *Legislación contencioso-administrativa...*, ob. cit., p. 10 y ss. Igualmente, ver las críticas de SÁNCHEZ ROCA, Mariano, *Leyes administrativas...*, ob. cit., p. 10 y ss., sobre los artículos 4 y 7 de la Ley de 1888, y el tema del contencioso-administrativo y la competencia en materia de trabajo.

³⁰¹ Puede ser de interés: MATILLA CORREA, Andry, «Brevísima presentación histórica del derecho procesal en Cuba hasta 1976», *Revista Cubana de Derecho*, IV época, no. 42, enero-julio, 2013, UNIJURIS, Unión Nacional de Juristas de Cuba, La Habana, pp. 5 a 47.

³⁰² MAÑALICH, Ovidio, «Raíz y tarea de la nueva generación jurídica cubana», *Revista del Colegio de Abogados de La Habana*, Año XIV, vol. XIV, nos. 81-82, enero-junio, Colegio de Abogados de La Habana, La Habana, 1951, p. 23.

Para ilustrar más el panorama de evaluación de la realidad normativa que configuraba el contencioso-administrativo de entonces podemos ver que en él se pueden identificar varias direcciones en las que se expresó la crítica —no siempre homogénea y coincidente—.

Una de las cuestiones que con el tiempo cobró peso fue el señalamiento de la composición que había ido adquiriendo el marco ordenador del proceso administrativo en la medida en que el siglo xx iba avanzando hacia su mitad y más allá. En este sentido, si bien dicho marco contaba con una ley y su reglamento como legislación básica, el desarrollo normativo del Estado había ido incorporando nuevas disposiciones legales con implicaciones hacia el ámbito del contencioso-administrativo, ya sea modificando en algunos preceptos esa legislación o con normas que cobraban vida fuera de ella. Esta situación llegó a convertir al ordenamiento procesal administrativo en un orden complejo y disperso, en el que se integraban una profusión de preceptos incluidos en la letra de las más diversas disposiciones legales. A partir de esa realidad, el pensamiento jurídico nacional comenzó a abogar por trastocar el panorama normativo, por buscar una mayor eficiencia en la ordenación positiva del régimen contencioso-administrativo y proveer esa ordenación de un modo más orgánico y sistematizado del que imperaba, a los fines de su mejor funcionalidad; máxime, cuando, además, la existencia del Reglamento de la Ley de lo contencioso-administrativo puso en evidencia que devenía innecesaria, por la naturaleza del ámbito jurídico al que se refería y, en definitiva, por el carácter reiterativo de gran parte de su articulado en relación con preceptos ubicados en otras disposiciones legales, por lo que nada nuevo aportaban entonces a la regulación del marco procesal administrativo.³⁰³

De tal suerte, un autor como Mariano SÁNCHEZ ROCA opinó:

*«Basta un examen rápido de las disposiciones legales reguladoras del recurso contencioso-administrativo y de sus modificaciones sucesivas y fraccionadas, para llegar a la conclusión de que es absolutamente necesario que el Poder Legislativo acometa una reforma orgánica y global de la Ley de 1888, la cual, por otra parte, dado su carácter procesal no requiere reglamento específico para su ejecución, ya que si la reforma evidencia la necesidad de un cuerpo legal orgánico y uniforme que recoja en forma armónica no sólo las transformaciones introducidas por disposiciones recientes sino también buen número de preceptos que se hallan disgregados en la copiosa y heterogénea legislación administrativa de la República, pueden perfectamente refundirse en un solo cuerpo la Ley y el Reglamento».*³⁰⁴

³⁰³ Ver, entre otros, SÁNCHEZ ROCA, Mariano, *Leyes administrativas...*, ob. cit., pp. 13 y 14; DE MONTAGÚ, Guillermo, *Origen...*, ob. cit. pp. 145 y 146; ÁLVAREZ TABÍO, Fernando, *Procedimiento...*, ob. cit., p. 268.

³⁰⁴ SÁNCHEZ ROCA, Mariano, *Leyes administrativas...*, ob. cit., pp. 13 y 14 (cursivas en el original). En el párrafo siguiente al que transcribimos, escribía: «Acaso se nos objete que tal reforma

Un señalamiento de ese tipo, unido el ineludible hecho de la transformación y superación del contexto objetivo y conceptual que sirvió de condicionante a la Ley de lo contencioso-administrativo de 1888 y su Reglamento de 1890, de claro sabor liberal burgués decimonónico – emergidas de un poder extranjero y pensadas para operar en una realidad, en el caso de Cuba, luego superada– y que hacían de tales instrumentos normativos, cada vez más, elementos incongruentes para brindar una protección eficaz al interés públicos y los derechos individuales frente al actuar de la Administración Pública, constituyen dos puntos de objeción que atienden a la perspectiva más externa, en lo formal y en lo material, del ordenamiento positivo relativo al contencioso-administrativo cubano, y que, como ya hemos puesto de manifiesto, no escapó a la percepción de los teóricos nacionales.

En esa cuerda argumental puede sumarse lo expuesto rápidamente por Francisco CARRERA JÚSTIZ –otro destacado iuspublicista, también profesor de la Universidad de La Habana y una de las figuras cumbres del Derecho Municipal en la primera mitad del siglo XX cubano– en uno de sus escritos, en este caso de 1935:

«Otra grave omisión del Estado cubano [...], es la situación anómala del procedimiento contencioso-administrativo, en que nos regimos, todavía, –aunque parezca inconcebible– por una ley española de 30 de Septiembre de 1888, tan inadaptable entre nosotros, que se basa en los poderes del rey y en las Facultades del Ministro de Ultramar, como si aún subsistiera la colonia; siendo esa ley tan oscura, que su más autorizado comentarista –Dr. Pazo y Delgado, ilustre Magistrado del Tribunal Supremo de España–, en el prólogo de su obra, declara que la ley es ininteligible. Y sobre ese tremendo anacronismo, de estarse aplicando en Cuba republicana y descentralizadora, una ley monárquica y centralista, hay el absurdo de que, en cuanto al sistema judicial de lo contencioso-administrativo, estamos en una absurda ficción; porque el sistema requiere –como lo tienen Francia y España admirablemente establecido– un alto tribunal especializado para dirimir las contiendas entre los particulares y la administración pública, y magistrados especializados también, vitalicios y dignamente retribuidos. Si el sistema ha de ser verdadero, lo primero que se impone es el

no es precisa ya que, en general, los trámites hállanse clara y puntualmente establecidos. Tal afirmación no responde a la realidad, pues basta compulsar las Órdenes americanas número 166 de 1900, sobre notificaciones, emplazamientos, etc.; la número 92 de 1899 sobre casación; la número 96 del mismo año sobre competencia y la número 111 sobre el trámite en dos instancias contra las Sentencias que dicte la Audiencia de la Habana en recursos interpuestos contra Resoluciones Presidenciales; y los Decretos 728 de 1917, 490 de 1931, 3001 de 1933 y 636 de 1936 entre otros, para darse cuenta exacta de que son tantas y tan sustanciales las variantes, que la consulta de preceptos de la Ley de lo Contencioso y de su Reglamento resulta laboriosa y difícil para excluir toda posibilidad de error, pese a las obras magníficas publicadas sobre la Materia por los Doctores Betancourt y Vivanco» (cursivas en el original).

reconocimiento de la profunda diferencia que existe entre el Derecho público y el Derecho privado, siendo este último atribuido a la jurisdicción ordinaria, y aquel a la especializada. Falta un sistema armónico, modernizado, con tribunales, magistrados, ley orgánica y ley de procedimientos; siendo plausible que, en este orden de ideas, se inicia ya un primer paso interesante, sabiamente discurrido». ³⁰⁵

En cuanto a los presupuestos que se configuraban para el contencioso-administrativo, también hubo sustanciales señalamientos; en especial, sobre las restricciones que operaban para que ese contencioso fuera realmente un mecanismo, lo más amplio posible, de revisión de las disposiciones generales y actos de la Administración Pública. Téngase en cuenta, para entender esto, que las críticas que se manifestaron en todo ese tiempo se hacían aún desde la perspectiva del proceso administrativo como un proceso contra actos administrativos, es decir, desde el ángulo de que dicho proceso tiene un carácter revisor de los actos de la Administración Pública; ³⁰⁶ y que aún no se proyec-

³⁰⁵ CARRERA JÚSTIZ, Francisco, *La Facultad de Derecho y de Ciencias Sociales. Su Historia y sus Prestigios*, Universidad de La Habana, La Habana, mayo de 1935, pp. 39 y 40. De modo similar véase CARRERA JÚSTIZ, «La Facultad de Ciencia Sociales: su influencia en la vida pública», en *Anuario de la Facultad de Ciencias Sociales y Derecho Público*, Facultad de Ciencias Sociales y Derecho Público, Universidad de La Habana, La Habana, 1950, pp. 20 y 21.

³⁰⁶ Valga, por todos, lo que expresaban dos autores como Julián Modesto RUIZ Y GÓMEZ y Fernando ÁLVAREZ TABÍO. Según lo que enseñaba el primero de esos autores: «... el recurso contencioso-administrativo no viene a ser un juicio que se inicia, un procedimiento que se inicia, como pudiera suceder cuando acudimos ante un juez ordinario reclamando algo que se nos debe; en el recurso contencioso-administrativo ya la cuestión viene iniciada desde mucho antes: [...] la administración estimó que no debía rectificar la resolución que había adoptado; entonces, cuando se acude al contencioso-administrativo, lo único que se pretende, o que se desea, es que venga un organismo, una organización distinta, una jurisdicción diversa, a conocer del mismo caso; en otras palabras; lo que se pretende a través del recurso contencioso-administrativo, es sustituir a la Administración Pública en la decisión que debe adoptarse en el caso: [...]». RUIZ Y GÓMEZ, Julián Modesto, *Procedimientos administrativos*, ob. cit., pp. 142 y 143. En igual sentido que el autor anterior: GARCINI GUERRA, Héctor J., *Programa...*, ob. cit., p. 355. Por su lado, en la obra de Fernando ÁLVAREZ TABÍO, *El Proceso...*, ob. cit., pp. 42 y 43, se puede leer: «Lo que ocurre es que, en Cuba, como en la generalidad de los países, antes de someterse el acto administrativo al examen de los órganos jurisdiccionales se concede a la propia Administración activa la oportunidad de examinar sus propios actos a través del recurso jerárquico, y al concederse esa discusión previa en la vía gubernativa, impidiéndose acudir a la jurisdiccional antes de que aquélla quede apurada, indudablemente que al juzgar ésta, con vista de los mismos elementos que tuvo presentes la Administración, no está haciendo más que volver a examinar lo que ya fue discutido y estimado por la Administración. Por consiguiente, cuando se habla de "jurisdicción revisora", sólo quiere expresarse, que órganos independientes de la jerarquía judicial examinan (revisan) lo definitivamente decidido por autoridades superiores de la jerarquía gubernativa, con plena jurisdicción para revocar, confirmar o modificar el acto que causó estado, según se ajuste o no a normas preestablecidas». En otra parte de su libro, ÁLVAREZ TABÍO (p. 337) al referirse al concepto de revisión judicial sentenciaba: «... se utiliza para identificar el proceso destinado a obtener la modificación, revocación o invalidación de un acto administrativo por la vía del

taba entre nosotros la consideración de tal proceso como vía de control del funcionamiento administrativo en sus más extendidas implicaciones.

En este orden de ideas, resultaba gráfico Eloy G. MERINO BRITO al aseverar:

«... la finalidad primordial del procedimiento contencioso-administrativo, de carácter eminentemente práctico, es la revisión del acto administrativo impugnado en cuanto vulnera el derecho del particular reclamante a fin de revocar y reparar el perjuicio sufrido. Despojado de esta característica no tendría utilidad alguna, pues el debate se desenvolvería en un terreno especulativo o teórico sin conclusiones prácticas algunas».³⁰⁷

Si acudimos nuevamente a Fernando ÁLVAREZ TABÍO, constataremos que escribía:

«Nuestro decrepito régimen contencioso-administrativo no permite dar un concepto tan amplio del recurso, especialmente por lo que se refiere a la legitimación activa».

Para igualmente indicar:

«En efecto, el estrecho ámbito del proceso contencioso-administrativo queda perfilado apenas se examinan los primeros artículos de la ley de 13 de septiembre de 1888. En ellos, a través de un sistema de enumeración y exclusión, aclarado a su vez por el Reglamento posterior, se esbozan las características esenciales del proceso [...]».³⁰⁸

Así, desde temprano se abrió un frente por las restricciones que amparaba la Ley de lo contencioso-administrativo en relación con los tipos de acción que habilitaba y los actos que podían ser recurridos en la vía judicial administrativa, pues tal legislación solo abría esa vía para los actos (resoluciones administrativas, en la nomenclatura legal³⁰⁹) que causaran estado (agotamiento previo de la vía administrativa), emitidos en el «ejercicio de facultades regladas de la Administración», y debiéndose alegar «la vulneración de un derecho de

recurso contencioso-administrativo; de ahí que esta institución procesal sea definida por la jurisprudencia como “función revisora”».

³⁰⁷ MERINO BRITO, Eloy G., *Principios...*, ob. cit., p. 36.

³⁰⁸ ÁLVAREZ TABÍO, Fernando, *El Proceso...*, ob. cit., p. 25.

³⁰⁹ De acuerdo con lo aclaraba ÁLVAREZ TABÍO: «Cuando nuestra ley de lo contencioso-administrativo habla en su artículo primero de “resoluciones administrativas”, indudablemente que se está refiriendo a los actos de la Administración de naturaleza concreta y de alcance individual; criterio que confirma la jurisprudencia nacional. [...]»; precisando también: «De esta doctrina se infiere que para nuestra jurisprudencia el acto administrativo lo constituye sólo “una manifestación concreta de la Administración”; debiendo excluirse tanto las actuaciones de órganos del Estado (Congreso y Tribunales de Justicia) que no forman parte de la Administración pública, como las disposiciones de carácter general emanadas de la Administración, ya tengan la forma de reglamentos, decretos, ordenanzas y resoluciones». ÁLVAREZ TABÍO, Fernando, *El Proceso...*, ob. cit., p. 287.

carácter administrativo establecido anteriormente en favor del demandante, por una ley, un reglamento u otro precepto» (esto último según la redacción que le introdujo al apartado 3, del artículo 1, del Decreto No. 3001 de 1933).

Una de las primeras anotaciones que rápidamente se hicieron, fue la incongruencia de que en Cuba no se sometiera a control jurisdiccional administrativo, por prescripción legal, los actos emanados del ejercicio de la potestad discrecional, cuando las concepciones que habían amparado un postulado como el de su no revisión en vía judicial administrativa estaban ya superadas en los ordenamientos jurídico-administrativos de avanzada en Europa, principalmente. En este orden de ideas, el recurso por exceso de poder (*excès de pouvoir*) –de origen francés, durante el periodo decimonónico mismo– había sido uno de los grandes aportes al control jurisdiccional de la Administración Pública, como técnica que propicia dicho control sobre los actos derivados de la potestad discrecional; pero en nuestra práctica jurisdiccional seguía siendo –y hasta hoy lo es– desconocido tal recurso o algo parecido que cumpliera su función; incluso han venido siendo desconocidas otras técnicas de control de la discrecionalidad que se potenciaron durante el siglo xx. Por lo tanto, gran parte de los actos de la Administración Pública, por ser consecuencia directa del ejercicio de la potestad discrecional, quedaban al margen del control judicial en materia administrativa.

En relación con lo anterior, una interesante jurisprudencia del Tribunal Supremo, fechada inicialmente en la década de 1930, había considerado:

«La potestad discrecional es jurídica y no arbitraria, debiendo encontrar apoyo en un precepto legal y ejercerse por autoridad competente, utilizando el procedimiento adecuado, sin que baste la referencia a la necesidad de conservar o restablecer la paz para comprender en la aludida potestad las determinaciones de la Audiencia, cuando la naturaleza del acto o de la materia sobre que versa la cuestión, no pertenezca al orden político o de Gobierno, al orden público o a la defensa del territorio, de lo que se deduce que donde existen normas preestablecidas, el acto es siempre reglado y procede la vía Contencioso-administrativa, aunque las resoluciones se inspiren en los fines y propósitos indicados y se invoquen para cohonestarla el artículo 68 de la Constitución, que en ningún caso autoriza a actuar con abstracción o infracción de la ley».

Ello puede evidenciarse en otras sentencias de ese alto órgano jurisdiccional, como la No. 20 de 30 de enero de 1933; la No. 76 de 9 de marzo de 1933; la No. 89 de 16 de marzo de 1933.

Fernando ÁLVAREZ TABÍO, ante la pregunta de si debían existir actos que escaparan al contencioso jurisdiccional, haciendo suyo lo escrito por el francés Gastón JÈZE y por el español Cirilo MARTÍN RETORTILLO, explicaba que era sabido que la tendencia del Estado de Derecho era responder negativamente

a esa pregunta y que ningún acto jurídico repugnaba naturalmente al control jurisdiccional. Recalcaba que la aspiración era reducir la omnipotencia de la Administración a límites jurídicos y concretar la esfera de acción libre e incontrovertible que a ella se le reconocía, robusteciendo así las garantías ciudadanas solemnemente proclamadas en las Constituciones, aunque no siempre respetadas por los órganos activos del poder público.³¹⁰

ÁLVAREZ TABÍO exponía, además, cuando contrastaba el alcance de los «recursos de inconstitucionalidad y contencioso-administrativo» a la luz de la normativa vigente:

«Pero el simple examen de estos dos tipos de recursos nos demuestra una laguna innegable. La del recurso contencioso objetivo contra actos que sin plantear un verdadero conflicto de inconstitucionalidad, ni de lesión de un derecho subjetivo constituyen, sin embargo, una manifestación de ilegalidad, bien por vicios substanciales del acto, ora por abuso de poder. Estos actos en nuestro derecho constituido quedan fuera del control jurisdiccional».

Para entender seguidamente:

«Es indudable que para la existencia de una Administración eficaz resulta indispensable que subsista un poder activo libre de trabas jurisdiccionales, siempre que se desenvuelva dentro del círculo de la Constitución y de la Ley, pues una supervisión constante de órganos extraños pudiera ser funesta para una cuestión eficiente. Pero esa actividad fuera de todo control debe reducirse a un mínimo indispensable a fin de no ofender las garantías individuales».

Por lo que ÁLVAREZ TABÍO concluía:

«De ahí la necesidad de introducir entre nosotros el recurso de nulidad por exceso y desviación de poder, así como la creación de órganos jurisdiccionales especializados, a fin de hacer compatible la Administración activa y potente, que ordena, manda y dispone, con un Estado de derecho».³¹¹

Y más adelante observaba:

«... Pero no debe criticarse al legislador ni al poder reglamentario por concretar los actos y las materias excluidas del contencioso-administrativo a fin de destacar cuáles son los límites de ese proceso. Lo criticable es que al fundarse la República no se hubiera suprimido la categoría “acto discrecional”, pues en definitiva lo que se hace en el artículo reglamentario antes transcrito –se refería al artículo 4 del Reglamento de 1890– es enumerar una serie de asuntos que (aunque sujetos a reglas), por su naturaleza

³¹⁰ ÁLVAREZ TABÍO, Fernando, *El Proceso...*, ob. cit., pp. 380 y 381.

³¹¹ *Ibidem*, p. 381.

deben ser excluidos del proceso contencioso. El acto discrecional, cuyo solo enunciado pugna con la existencia de un régimen de legalidad, resultaría excluido naturalmente de la revisión jurisdiccional, pues no es posible concebir una lesión de derecho si el órgano administrativo tiene facultad para emitir una decisión con entera libertad. En verdad “no hay acto del todo discrecional ni actos que no lo sean enteramente”, por eso hubiera sido mejor dejar a los Tribunales decidir qué actos debían ser revisados según el grado de actividad libre o reglada de la Administración». ³¹²

Tampoco se dejó de llamar la atención sobre la restricción que implicaba la exigencia, por el artículo 1 de la ley procesal administrativa entonces vigente, de «alegación de la vulneración de un derecho de carácter administrativo establecido anteriormente en favor del demandante, por una ley, un reglamento u otro precepto».

De hecho, la jurisprudencia de la época (sentencia No. 633 de 26 de junio de 1952, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo) llegaba a acoger que

«el recurso contencioso-administrativo no se otorga para obtener pronunciamientos teóricos, sino para reparar la lesión real y efectiva ocasionada por un acto administrativo, y la cual incumbe aducir y justificar a la parte que establece la reclamación».

Igualmente, el alto órgano judicial cubano sostenía de manera reiterada que

«el recurso contencioso-administrativo se otorgaba para reparar el agravio actual, real y efectivo ocasionado por una resolución de la Administración al derecho de carácter administrativo preestablecido a favor de quien lo demanda, por una ley, un reglamento y otro precepto legal».

En este último sentido pueden verse, por ejemplo, las sentencias del Tribunal Supremo en materia contencioso-administrativa: No. 262 de 13 de febrero de 1953, No. 1426 de 22 de diciembre de 1953, No. 913 de 16 de julio de 1957, No. 1134 de 5 de noviembre de 1957.

En sus lecciones de clases, el profesor Julián Modesto RUIZ Y GÓMEZ explicaba:

«El recurso contencioso-administrativo puede clasificarse distinguiendo entre recursos contencioso-administrativo de carácter objetivo y recursos contencioso-administrativo de carácter subjetivo. [...] los primeros, o sea, los objetivos, tratan de garantizar y proteger lo que denominamos interés legítimo, mientras que por el contrario los otros tratan de proteger verdaderos derechos subjetivos de los administrados [...]». ³¹³

³¹² Ídem, pp. 384 y 385.

³¹³ RUIZ Y GÓMEZ, Julián Modesto, *Procedimientos administrativos*, ob. cit., p. 140.

Luego señalaba que esa distinción tenía importancia desde el punto de vista doctrinal o teórico, pero que en Cuba todavía no había habido oportunidad de aplicarla, planteando entonces que

«... en cuanto a la organización del Recurso Contencioso-Administrativo, nos encontramos en la situación de que solamente pueden interponerse recursos de carácter subjetivo, sin embargo ya en la Constitución del año 1940 hay algunos indicios de que, en definitiva, tal vez podamos llegar al establecimiento de recursos contencioso-administrativos de carácter objetivo para ciertos o determinados casos a que la referida Constitución se contrae, sin perjuicio de que, siguiendo la corriente general, pueda extenderse la utilización de este tipo de recurso a otros intereses que afectan de una manera general al ciudadano o al administrado». ³¹⁴

Y más adelante, RUIZ Y GÓMEZ reafirmaba:

«... cuando concretamente nos referimos a la legislación cubana debemos hacer la aclaración [...] de que el recurso contencioso-administrativo entre nosotros es subjetivo, o sea, que solamente puede interponerse por parte directamente afectada, por un lesionado, sin que quepa, como sucede en otros países cual Francia, la interposición del recurso de carácter objetivo a pesar de que parece que se va a abrir la posibilidad de estos últimos, de acuerdo con la organización constitucional del año 1940». ³¹⁵

Por su lado, había sostenido ÁLVAREZ TABÍO que, ante el contenido del artículo 1 de la Ley de lo contencioso-administrativo de 1888, solo se consagraba la acción o recurso *de plena jurisdicción*, sin operar hasta el momento para nosotros la acción o recurso *de anulación*; y recordaba además:

«... nuestros Tribunales han admitido en algunos casos aislados la posibilidad del ejercicio de la acción popular dentro del sistema de revisión de los actos administrativos municipales consagrado en la Constitución de la República; pero la regla general es que el recurso contencioso-administrativo está limitado en nuestro Derecho vigente a los casos en que el Tribunal pueda estatuir sobre una situación jurídica individual y concreta, con abstracción del otro efecto, impersonal y objetivo, propio del recurso objetivo de anulación, en el que cualquier ciudadano puede atacar incluso una disposición de carácter general y obtener su invalidación, con efectos “erga omnes”, si resulta contraria a la Ley». ³¹⁶

³¹⁴ *Ibíd*em, pp. 141 y 142.

³¹⁵ *Ídem*, p. 144. En la misma cuerda: GARCINI GUERRA, Héctor J., *Programa...*, ob. cit., p. 354.

³¹⁶ Ver ÁLVAREZ TABÍO, Fernando, *El Proceso...*, ob. cit., pp. 22 y 23. Más adelante (pp. 23 y 24) señalaba: «De la misma, manera, cuando se ha producido un acto ilegal, pero éste no lesiona derecho subjetivo alguno, los particulares no podrán acudir a los Tribunales de lo contencioso-administrativo a fin de lograr la invalidación del tal acto, porque el recurso que admite nuestro derecho vigente, llamado por los franceses de plena jurisdicción, sólo

En relación con lo anterior concluía:

«En suma: nuestro régimen contencioso-administrativo no legitima activamente más que a quien haya sido lesionado real y efectivamente en un derecho subjetivo preestablecido en su favor; repudiando las acciones de aquéllos que, con un interés no obstante diferenciado, traten de salir en defensa de la legalidad».³¹⁷

En otro de sus trabajos, el mismo ÁLVAREZ TABÍO se pronunciaba:

«... Para reclamar la nulidad de un acto no debe ser necesario que exista una real y efectiva vulneración de derecho, sino que debe bastar la lesión de un interés más o menos diferenciado».³¹⁸

El citado magistrado judicial consideraba sobre el aludido apartado 3, del artículo 1, de la ley de lo contencioso, tal como había quedado redactado por el Decreto No. 3001 de 1933:

«A virtud de la reforma introducida al inciso tercero del artículo primero de la LC por el D. 3001 de 1933, lo que antes constituía un requisito de la demanda se ha transformado en motivo de incompetencia. Si en la demanda no se hace la alegación del derecho vulnerado, falta una de las condiciones del recurso y el Tribunal resulta competente (S. 276, 23 de abril 1946) [...]».³¹⁹

Además, por el artículo 3 de la Ley de lo contencioso-administrativo de 1888 se establecía que el recurso contencioso-administrativo podría interponerse de igual modo contra resoluciones de la Administración que lesionaran derechos particulares establecidos o reconocidos por una ley, cuando tales resoluciones hayan sido adoptadas como consecuencia de alguna disposición de carácter general, si con esta se infringe la ley en la cual se originaron aquellos derechos.

puede utilizarse para impugnar un acto administrativo que lesiona un derecho subjetivo del reclamante».

³¹⁷ ÁLVAREZ TABÍO, Fernando, *El Proceso...*, ob. cit., p. 52. En otro lugar de esa obra (p. 338) recalca, a raíz de un pronunciamiento jurisprudencial de nuestro Tribunal Supremo: «Esta doctrina elimina del ámbito judicial los recursos llamados de nulidad y abuso, exceso o desviación de poder, consagrados en otros países más avanzados. En nuestro orden jurídico el derecho vulnerado es la medida de la acción. No importa que el acto sea perfecto en el orden jurídico-formal; si con él se lesiona algún derecho administrativo preestablecido en un precepto legal, el particular afectado estará legitimado, al menos en principio, para impugnarlo»; y también: «Por el contrario, si el acto adolece de algún vicio de nulidad, bien en relación a la competencia, al contenido, al motivo, al fin o a la forma; pero no ha generado la vulneración de algún derecho subjetivo, no podrá ser revisado por nuestra jurisdicción contenciosa, ya que faltará el poder jurídico que da vida a la condición más esencial para el ejercicio de la función revisora».

³¹⁸ ÁLVAREZ TABÍO, Fernando, *Procedimiento...*, ob. cit., p. 266.

³¹⁹ *Ibidem*, p. 46. Este aspecto lo había identificado ya con anterioridad RAMÍREZ OLIVELLA, Gustavo, *Legislación contencioso-administrativa...*, ob. cit., nota 1, p. 23.

En relación con ello, ÁLVAREZ TABÍO indicó:

«... nuestro régimen jurídico procesal otorga a la potestad reglamentaria un tratamiento legislativo cuando excluye del recurso contencioso-administrativo, tanto a los Reglamentos autónomos y a los de Administración, como a las llamadas “disposiciones” de carácter general, permitiendo su impugnación directa únicamente por la vía del recurso de inconstitucionalidad e indirectamente, por la del artículo tercero de la Ley de lo contencioso-administrativo».

Esta redacción del artículo 3 motivó una fuerte crítica del propio ÁLVAREZ TABÍO, cuando razonó:

«El sistema establecido en el artículo tercero no puede ser más deficiente. En primer lugar, porque permite la vigencia de preceptos reglamentarios claramente ilegales, siempre que el particular reclamante no haya sabido utilizar el recurso en tiempo y forma; y además, porque aún en el supuesto de que el recurso resulte viable, el Tribunal no podrá nunca anular la disposición general aplicada, sino, simplemente, declarar la existencia del derecho vulnerado; de manera que cada particular afectado tendrá que esperar a que la disposición ilegal le haya sido aplicada».³²⁰

En suma, la modelación del contencioso-administrativo cubano como un contencioso anclado al color subjetivista que le impregnaba su gravitación en torno, básicamente, al recurso de plena jurisdicción y a la presencia de «vulneración de un derecho subjetivo preestablecido» como exigencia para su procedencia, fue uno de los aspectos que más sirvió en esa etapa para poner al descubierto las insuficiencias e imperfecciones de este sistema de control jurisdiccional, en las direcciones ya ilustradas.

Incluso, no faltaron percepciones que, como la de MORÉ BENÍTEZ, vislumbraban otras aristas en relación con ello. Según razonaba este último:

«A pesar de las arcaicas normas que regulan desde 1888 nuestro proceso contencioso-administrativo; a pesar del tipo de recurso de plena jurisdicción, limitado e insuficiente que consagran; a pesar del estrecho camino que brinda la ineludible alegación del derecho subjetivo preestablecido vulnerado y de los numerosos formalismos entorpecedores que lo caracterizan, pueden sin embargo interpretarse dentro de él las leyes administrativas con inspiración de justicia social, valorando siempre con preferencia el interés público. No es lícito ni propio contemplar y calificar exclusivamente la lesión al interés privado que se postula en el recurso; no debemos sobrestimar el derecho subjetivo

³²⁰ ÁLVAREZ TABÍO, Fernando, *Procedimiento...*, ob. cit., pp. 48 y 49. También en ÁLVAREZ TABÍO, Fernando, *El Proceso...*, ob. cit., p. 281.

que se coloca frente al Poder Administrador. Estamos en el deber primordial de considerar la situación compleja y difícil en que se ven colocados los hombres del gobierno cuando administran dentro del régimen democrático inspirados en el deseo de realizar la Justicia social y obtener el bienestar colectivo. En toda circunstancia debemos examinar y valorar los motivos de interés social, políticos o simplemente económicos, que determinen la resolución administrativa, sus efectos en el medio donde se produce y los beneficios generales que hayan efectivamente logrado». ³²¹

Otra de las constantes críticas que se apreciaron en el contencioso-administrativo cubano durante la época que nos ocupa, fue el formalismo del cual estaba impregnado; con exigencias de ese tipo que, en vez de facilitar la operatividad de dicha vía, se constituían en claros obstáculos que frenaban su funcionalidad como mecanismo de protección jurídica. ³²²

Un antiguo profesor de Derecho Administrativo en la Universidad de La Habana, HERNÁNDEZ CARTAYA, describía al contencioso-administrativo como un procedimiento especial

«... que requiere el cumplimiento de normas precisas que presuponen el concepto de la técnica, o que demanda imperativamente la sumisión a la forma, exige una cuidadosa atención para su atinado desenvolvimiento». ³²³

En la vivencia práctica, recuérdese, por ejemplo, la cuestión que se suscitó sobre la vieja formulación del artículo 42 y su reforma por el Decreto No. 3001 de 1933. Pero, ciertamente, los requerimientos formales que se entendían presentes en el marco procesal administrativo eran punto de apoyatura para considerar que ese diseño del proceso administrativo cargaba con un «formalismo exagerado que hace que la mayoría de los recursos se fallen sin entrarse a conocer el fondo». ³²⁴

El tema de la descentralización administrativa y la proliferación de las entidades administrativas autónomas a partir de la expansión orgánica y funcional del aparato público cubano, como consecuencia de las tendencias

³²¹ MORÉ BENÍTEZ, Juan Bautista, «La interpretación judicial...», ob. cit., pp. 64 y 65.

³²² Lo señalaron expresamente, por ejemplo: VIVANCO HERNÁNDEZ, José Clemente, *El juicio contencioso-administrativo*, ob. cit., p. 195 y ss.; MERINO BRITO, Eloy G., *Principios...*, ob. cit., pp. 22 y 23; MORÉ BENÍTEZ, Juan Bautista, «La interpretación judicial...», ob. cit., p. 64; ÁLVAREZ TABÍO, Fernando, *El Proceso...*, ob. cit., p. 10; ÁLVAREZ TABÍO, *Función...*, ob. cit., p. 19.; *Procedimiento...*, ob. cit., pp. 261 y 262.

³²³ HERNÁNDEZ CARTAYA, Enrique, «Prólogo de la primera edición», en RAMÍREZ OLIVELLA, Gustavo, *Legislación contencioso-administrativa...*, ob. cit., p. 5.

³²⁴ ÁLVAREZ TABÍO, Fernando, *El Proceso...*, ob. cit., p. 10.

intervencionistas que fueron ganando terreno visible especialmente desde los años treinta del siglo XX, fue otro aspecto que tuvo claras repercusiones en lo tocante al control jurisdiccional de dichos entes administrativos y en el alcance objetivo del proceso administrativo.

Ya un autor como Enrique HERNÁNDEZ CARTAYA, a inicios de la década de 1930 había advertido que

«... la complejidad, cada vez mayor de las funciones del Estado, y de las leyes o disposiciones reguladoras de servicios públicos, va demostrando la ampliación progresiva del campo del derecho administrativo, y nuestro país, aunque de reciente formación política, con instituciones administrativas propias, comprueba ese fenómeno, que se traduce en la multiplicación de los asuntos, en que se hace necesario dicho instrumento procesal».³²⁵

Mientras, años después, otro autor constataba que:

«Esta alta función política que está llamada a cumplir la justicia, de restablecer la unidad y el equilibrio de los poderes bajo el imperio de la ley, adquiere una importancia capital al extenderse e intensificarse el movimiento descentralizador de los servicios públicos, que es el signo característico del Estado intervencionista».³²⁶

Es entre las décadas de 1940 y 1950 que el fenómeno de las entidades administrativas descentralizadas o autónomas cobra más extensión entre nosotros, caracterizando una atomización del universo de entes organizados cuyo actuar jurídico caía bajo los auspicios del Derecho Administrativo, propio de los perfiles descentralizadores que se seguían por aquella época.³²⁷ Frente a ese universo diverso de organismos administrativos se planteó el problema de su control jurisdiccional.³²⁸ Particularmente se criticó la manera fraccionada

³²⁵ HERNÁNDEZ CARTAYA, Enrique, «Prólogo...», ob. cit., p. 5.

³²⁶ ÁLVAREZ TABÍO, Fernando, *Función...*, ob. cit., p. 21.

³²⁷ Lo que ha quedado dibujado en las siguientes palabras de ÁLVAREZ TABÍO: «Toda una gama de Directorios, Cajas, Consejos, Institutos, Corporaciones, etc., con personalidad jurídica de derecho público y autonomía económica financiera, organizan servicios cuya gestión les ha encomendado la ley: designan el personal administrativo, dictan reglamentos internos y resoluciones que causan estado en la vía gubernativa; ejercitan acciones en defensa de sus derechos y, en cambio, el poder central sólo puede ser sobre ellos una débil acción tutelar que se halla muy lejos del viejo principio de obediencia jerárquica. En suma: se trata de pequeños estados dentro del Estado-nación». ÁLVAREZ TABÍO, Fernando, *Función...*, ob. cit., p. 21.

³²⁸ Para ÁLVAREZ TABÍO: «Pero aparte de los peligros que en el orden político y financiero entraña el fenómeno examinado, debe destacarse también que el régimen legal que organiza y da personalidad jurídica a esos servicios del Estado, adolece técnicamente de un vicio fundamental: no establece los instrumentos adecuados para la fiscalización jurídica de esas entidades públicas que se mueven al margen del poder central». ÁLVAREZ TABÍO, Fernando, *Función...*, ob. cit., p. 21.

y fuera de organicidad desde la que se atendía la justiciabilidad de sus actos, como vía para respaldar la observancia de la legalidad administrativa, derivada de pronunciamientos normativos particulares en relación con cada supuesto en específico, que generaba procedimientos también particularizados y diversos, y la distorsión en la proyección y en el ritmo de la protección judicial frente a tales actuaciones.³²⁹

Quien mejor describió el horizonte al respecto fue ÁLVAREZ TABÍO al comprender:

«En este nuevo aspecto es más urgente aún encontrar la fórmula que restablezca la unidad política del Estado, y ella debe ir a buscarse también

³²⁹ Guillermo DE MONTAGÚ consideraba que se había estado desnaturalizando «[...] por completo el carácter y las funciones verdaderas de nuestro máximo Organismo Judicial, y convertido sus Salas, tanto las de Justicia como la de Gobierno, con frecuencia cada vez mayor, en meros tribunales de apelación ordinaria»; según él: «Así, se ha venido encomendando en diversas épocas, ya a las primeras, ya a la segunda, transformando a menudo la competencia gubernativa en judicial y viceversa, el conocimiento y resolución en segunda instancia de las demandas contencioso-administrativas contra resoluciones del Presidente de la República, de las alzadas contra las dictadas por Centros Administrativos u Organismos Autónomos tales como la Comisión de Ferrocarriles, Comisión Nacional de Transportes, la Intervención General de la República, la Comisión de Arbitraje Azucarero, las Cajas de los Retiros Ferroviarios y Marítimo, las Comisiones de Estabilización del Azúcar (¡por el procedimiento de los amparos en la posesión!), etc., o las establecidas impugnando los fallos de las Audiencias en expedientes de jubilación y pensión civil o, últimamente, en las reclamaciones originadas en los de conciliación ante la precipitada Comisión de Arbitraje Azucarero, después de su reciente modificación»; para además entender: «Difícil será sostener seriamente que todos estos negocios tengan entidad o trascendencia nacional, social o económica suficiente para excusar que se haya echado sobre los hombros de los Magistrados del Tribunal Supremo su carga, estorbando la administración de justicia y obligando a mantener en el mismo un número de funcionarios que lo han convertido en el personal más nutrido del mundo. Parécenos que, en lo tocante a la mayor parte, si no a la totalidad de los mencionados asuntos, ofrecería amplias garantías la decisión de las Audiencias en los de índole judicial; y la jurisdicción contencioso-administrativa, que es su cauce natural, luego de agotarse la vía gubernativa, en los de naturaleza administrativa». DE MONTAGÚ, Guillermo, «La función del Tribunal Supremo», en su obra *El juez ante la norma injusta y otros Estudios*, Lex, S.A., La Habana, 1944, pp. 186 y 187. Por su parte, Andrés María LAZCANO Y MAZÓN llegaba a comentar, a propósito de la creación en 1936 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo y de Leyes Especiales en el Tribunal Supremo, que con la creación de la misma se pensó que se descongestionaría el trabajo en el Tribunal, pero la realidad demostró otra cosa, acotando: «Y es que existe la costumbre entre los que legislan de que todos los asuntos, por triviales que sean, vayan a parar al Tribunal Supremo, desconociendo que este es un tribunal de Derecho; y así inclusive, retiros, recursos contra nuevos organismos y demás, estén sometidos a la Sala de lo Contencioso-Administrativo y Leyes Especiales. Igual ha sucedido con el Tribunal de Garantías Constitucionales y Sociales, que tiene que intervenir hasta en despido por no barrer bien un empleado. ¡Esto es absurdo!»; para sentenciar: «A las Salas del Tribunal Supremo, sólo deben atribuírseles cuestiones de puro derecho en relación con las resoluciones de los tribunales de instancia, y no convertirlas también en primera instancia en muchas cuestiones». LAZCANO Y MAZÓN, Andrés María, *Comentarios...*, ob. cit., pp. 532 y 533.

en un eficaz régimen procesal, que someta esas corporaciones autárquicas a la suprema autoridad de la ley». ³³⁰

Y junto con la constatación de los hechos, no dejaba de colocar los reparos a la situación imperante:

«Sin embargo, es labor de racionalización jurídica se dificulta extraordinariamente a virtud de múltiples y disímiles cauces procesales que de manera anárquica han ido surgiendo al calor del pujante movimiento descentralizador». ³³¹

Para ÁLVAREZ TABÍO:

«La incongruencia que se observa entre los criterios ordenadores de una misma materia, sólo se explica por la notoria falta de una técnica legislativa ante la celeridad en la creación de administraciones institucionales». ³³²

Concluyendo entonces:

«Resulta indispensable, por tanto, emprender la tarea de segregar y unificar las múltiples y caprichosas vías jurisdiccionales creadas en nuestro derecho vigente, fundiéndolas con un sistema de normas que sitúe lo contencioso-administrativo a la altura de las nuevas realidades».

Y también observó: «Al apuntado vicio de incongruencia se une el más grave aún de las lagunas y ambigüedades [...]». ³³³

³³⁰ ÁLVAREZ TABÍO, Fernando, *Función política...*, ob. cit., p. 21.

³³¹ *Ibidem*, pp. 21 y 22.

³³² *Ídem*, p. 22. Y a renglón seguido escribía: «El grave vicio denunciado por los procesalistas, en punto al tratamiento que debe darse a lo contencioso-administrativo como institución automáticamente procesal, frente al criterio de los administrativistas, que se empeñan en tratarlo como un capítulo del Derecho administrativo, adquiere proporciones inverosímiles en el caso específico de los organismos autárquicos». También decía: «En la práctica los tribunales resultan órganos consultivos, como en los tiempos de la justicia retenida, pues sus sentencias carecen de imposibilidad inexorable. Es notorio que ante la resistencia pasiva de los entes públicos, el órgano jurisdiccional no dispone de ningún instrumento adecuado para dar efectiva vigencia al precepto constitucional que consagra el ineludible cumplimiento de las resoluciones judiciales».

³³³ ÁLVAREZ TABÍO, Fernando, *Función política...*, ob. cit., p. 22. Sobre esto último afirmado por ÁLVAREZ TABÍO, se había pronunciado años antes Guillermo DE MONTAGÚ, cuando al describir la situación que provocaba el tema de la impugnación judicial de ciertos actos de determinados entes administrativos, reclamaba: «Mediten sobre ello nuestros legisladores y juristas; y aprovechen la oportunidad que les brinda la necesidad de redactar las nuevas leyes exigidas por la Constitución de 1940, o, aún, sin ellas, la posibilidad de una reforma que no requiere, al cabo, gran esfuerzo, a fin de restituirle a su fisonomía y campo de acción adecuados, ajustando, de paso, la deshilvanada y múltiple regulación de los procedimientos especiales que padecemos, a la técnica científica y al ordenamiento jurídico indispensable para obtener la unidad orgánica y la racional sistematización de nuestro Derecho Procesal». DE MONTAGÚ, Guillermo, «La función...», ob. cit., p. 189.

De ahí que cuando elaboró su *Proyecto de Ley de Enjuiciamiento Administrativo*, adoptara como solución que

«Se atribuye especialmente a la jurisdicción administrativa el conocimiento de todas las pretensiones dirigidas a impugnar actos y disposiciones emanados de las Corporaciones públicas, ya gocen de autonomía o no, eliminándose la anarquía procesal que reina en este aspecto, sólo explicable ante la celeridad alarmante en la creación de organismos descentralizados y con personalidad».³³⁴

Junto a lo descrito anteriormente, y en alguna medida relacionado con ello, afloraban otros señalamientos críticos en cuanto a la competencia de los órganos judiciales en materia contencioso-administrativa, pues dentro de ella caían diversos asuntos que por su índole, se consideraba que bien podía descargarse su tramitación de esa vía.

Quizás, uno de los ejemplos más ilustrativos en este sentido es el que aparece tratado por Mariano SÁNCHEZ ROCA al recoger:

*«Es interesante destacar que el procedimiento contencioso-administrativo es de aplicación en determinados aspectos de la legislación del Trabajo. [...] unas veces las Salas de lo Civil y de lo Contencioso de las Audiencias son competentes para conocer en APELACIÓN de determinados expedientes no contenciosamente, como ocurre en materia de jubilaciones y pensiones y fallos de las Comisiones de Inteligencia Obrera y otras, les está atribuida la competencia con carácter contencioso-administrativo en razón de disposición legal expresa, como ocurre en los supuestos que prevén los artículos 69 nº 9, 70 nº 12, 142 y 146 del Decreto 798 de 13 de Abril de 1938 (Reglamento de los contratos de Trabajo) y en el precepto contenido en el Decreto 559 de 4 de marzo de 1942, el cual autoriza el recurso contencioso contra los Laudos de la Comisión Nacional de Arbitraje, cuyos efectos no pueden ser suspendidos con arreglo al artículo 100 de la Ley de lo Contencioso-Administrativo a virtud del Decreto 2394 de 29 de Agosto de 1942».*³³⁵

Luego SÁNCHEZ ROCA valoraba:

«En cuanto a la utilización del recurso contencioso en los conflictos de trabajo no faltan autorizadas impugnaciones, basadas en el criterio de que no existe razón jurídica alguna para que un pleito que nace con carácter privado entre patrono u obrero o entre empresa y sindicato se

³³⁴ ÁLVAREZ TABÍO, Fernando, *Procedimiento...*, ob. cit., p. 267.

³³⁵ SÁNCHEZ ROCA, Mariano, *Leyes administrativas...*, ob. cit., pp. 12 y 13 (cursivas en el original). En relación con esto, véase también lo que exponían DE MONTAGÚ, Guillermo, «La función...», ob. cit., pp. 186 y 187; y LAZCANO Y MAZÓN, Andrés María, *Comentarios...*, ob. cit., pp. 532 y 533.

transforme luego en pleito de una de las partes con la Administración del Estado a virtud de una evolución procesal, aunque se inspire en el interés público». ³³⁶

El problema de la ejecución de sentencias en la Ley de lo contencioso-administrativo, que atentaba abiertamente contra la eficacia del proceso como vía de protección jurídica, fue algo denunciado tempranamente por José Antolín DEL CUETO:

«... el artículo 84 de la vigente al cesar la dominación española, permitía al Gobierno por razón de interés público, *suspender* el cumplimiento de la sentencia, indemnizando al perjudicado por el aplazamiento. Este obstáculo, meramente temporal se ha convertido en permanente, puesto que según una Orden de la Primera Intervención puede hoy el Presidente de la República acordar “que no se cumpla la sentencia”; facultad excepcional acaso conveniente para un Gobierno militar, pero que no se explica en un régimen republicano. Por el artículo 85 de la Constitución y 2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial corresponde **exclusivamente** a los Tribunales la potestad de aplicar las leyes en lo contencioso-administrativo, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado; de donde resulta que la facultad de acordar el no cumplimiento de la sentencia, prácticamente implica una abolición de la competencia judicial. Semejantes obstáculos, nacidos de la misma ley, en la práctica se agravan por nuestra jurisprudencia, que la interpreta muchas veces en sentido más restrictivo que la española [...]». ³³⁷

El artículo 84 de la Ley de 13 de septiembre de 1888, tal como llegó a la última etapa del periodo que nos ocupa, sufrió algunas modificaciones desde su redacción originaria, pues por la Orden Militar No. 111 de 1901 se le adicionaron los tres últimos párrafos que comprendía, y el segundo párrafo adecuaría su letra a la reforma que le introdujo el Decreto-Ley No. 811 de 4 de abril de 1936; a todo lo cual hay que añadir los cambios de expresiones originarias como «Cortes» (Ley de 1888), «Gobernador Militar» (Orden Militar No. 111) y «Secretario» (Decreto-Ley No. 811), por los de «Congreso», «Presidente de la República» y «Ministro», de acuerdo con la evolución política del país a lo largo de la primera mitad del siglo xx, y especialmente bajo el orden político-jurídico que articulaba la Constitución de 1940. ³³⁸ Sin embargo, las cosas no cambiaron mucho en los años subsiguientes, como se evidencia en algunos

³³⁶ SÁNCHEZ ROCA, Mariano, *Leyes administrativas...*, ob. cit., p. 13 (cursivas en el original).

³³⁷ DEL CUETO, José A., *Discurso...*, ob. cit., p. 25 (negritas en el original).

³³⁸ Así, por ese artículo 84 se señalaba: «El Ministro o autoridad administrativa a quien corresponda deberá acusar el recibo de la sentencia en el término de diez días y dar en el de noventa cuenta de su cumplimiento. Cuando por razones de interés público la Administración estimare necesaria y acordase la suspensión del cumplimiento de la sentencia, lo hará saber al

escritos del periodo;³³⁹ aunque el Acuerdo-Ley No. 43 de 1958, pendiente en su momento de ratificación por el Congreso, venía a introducir una nueva redacción para el artículo 84 de la citada ley.

En este orden de cosas, es ilustrativo el sentir de MÁRQUEZ DE LA CERRA, cuando reflexionaba a partir de lo que se disponía en el artículo 83 de la Ley de lo contencioso-administrativo:

«Ya el agraviado ha obtenido sentencia firme y pasada en autoridad de *cosa juzgada*; ya comenzó, ya nació su derecho o ya el derecho recibió actualidad. [...] ya puede ejecutar la sentencia que declara su derecho. Ya tiene derecho... y ya empezó Cristo a padecer...».³⁴⁰

Ese autor aclaraba en el párrafo siguiente:

«La *vía crucis* del particular que vence al Estado comienza en el artículo 84 de la Ley de 1888, porque la ley autoriza al Presidente de la República

Tribunal, comunicándose la resolución y los motivos, y el Tribunal declarará la indemnización que corresponda al particular por el aplazamiento.

»En todo caso de suspensión, el Gobierno dará cuenta al Congreso, dentro del primer mes de estar abierto o constituido, de la suspensión y sus fundamentos.

»Comunicada la sentencia al Presidente de la República, cuando razones de orden o interés público lo recomendasen el no cumplimiento de la sentencia, lo mismo que cuando a su juicio no haya posibilidad de cumplirla, se declarará así por dicha Autoridad en resolución fundada.

»En el caso previsto en el párrafo anterior, una vez hecha la declaración de ser contraria al interés o al orden público una sentencia, o de no haber posibilidad de cumplirla, el Presidente de la República la devolverá al Tribunal del cual proceda, para que éste determine por los trámites de los incidentes, la indemnización que haya de concederse en equivalencia al derecho declarado en la sentencia.

»Cuando la indemnización sea fijada por la Sala de lo Civil de la Audiencia de La Habana, contra la resolución que dicte para fijarla, procederá el recurso de apelación para ante la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo».

³³⁹ Fernando ÁLVAREZ TABÍO, a tenor de la letra del artículo 2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, evaluaba: «Este pronunciamiento terminante de nuestra L.O.P.J. resultó baldío e inútil, pues la jurisprudencia siguió estimando que el régimen de transacción era aplicable al sistema vigente, y que hoy, como ayer en tiempos de la Colonia, una declaración del Gobierno sobre imposible cumplimiento de una sentencia judicial no deja otra alternativa al Tribunal, que la de acatar el criterio gubernativo y desistir de la ejecución del fallo, porque la declaración de referencia (sea ajustada a derecho o arbitraria), constituye un obstáculo insuperable “al puro y debido cumplimiento de la ejecutoria”». Ver ÁLVAREZ TABÍO, Fernando, *El Proceso...*, ob. cit., p. 19.

³⁴⁰ Aclaremos que en el trabajo que citamos de MÁRQUEZ DE LA CERRA se produjo una errata, pues aparece reproducida la letra del artículo 83, pero se refiere como artículo 86. La redacción de ese artículo 83 era: «Luego de que sean firmes las sentencias de los Tribunales de lo contencioso-administrativo, se comunicarán en el término de diez días, por medio de testimonio en forma, al órgano administrativo a quien corresponda, para que la lleve a puro y debido efecto, adoptando las resoluciones que procedan o practicando lo que exija el cumplimiento de las declaraciones contenidas en el fallo». Constatar en MÁRQUEZ DE LA CERRA, Miguel F., «El proceso contencioso-administrativo...», ob. cit., p. 43.

para que por razones de orden público, apreciadas y ponderadas por su autoridad, suspenda el cumplimiento de las sentencias firmes dictadas por los tribunales de justicia». ³⁴¹

A lo que puede sumarse la reflexión de ÁLVAREZ TABÍO, cuando consignaba:

«... Quien examine las escasas normas reguladoras de esas vías procesales, creadas festinadamente para la revisión de la actividad administrativa institucional, se encontrará con el silencio del legislador en lo que atañe especialmente a la ejecución de los fallos judiciales».

ÁLVAREZ TABÍO añadía luego:

«En la práctica los tribunales resultan órganos consultivos, como en los términos de la justicia retenida, pues sus sentencias carecen de imposibilidad inexorable. Es notorio que ante la resistencia pasiva de los entes públicos, el órgano jurisdiccional no dispone de ningún instrumento adecuado para dar efectiva vigencia al precepto constitucional que consagra el ineludible cumplimiento de las resoluciones judiciales». ³⁴²

Finalmente, todos esos señalamientos críticos en relación con la ordenación positiva del régimen contencioso-administrativo afectaban también la percepción de la eficacia y la eficiencia en el actuar judicial al efecto, unido a las condiciones reales que tenían los jueces para su desempeño en tal sentido. Nuestra justicia administrativa no era tenida por ágil y funcional en los requerimientos que era posible esperar de toda justicia y que era lícito demandar de ella.

De ahí que resultaba explícito Miguel F. MÁRQUEZ DE LA CERRA al afirmar:

«No me parece humano que en pleno siglo xx contemplemos impasibles en el proceso cubano, cómo un empleado cesante obtiene su reposición, dos años después de muerto; cómo una asamblea obtiene la declaratoria de legitimidad, tres años después de haber vencido el término por el que fue constituida; cómo se declara la legalidad de un decomiso administrativo, catorce años después de haberse ocupado los alcoholes; cómo

³⁴¹ MÁRQUEZ DE LA CERRA, Miguel F., «El proceso contencioso-administrativo...», ob. cit., p. 43. Más adelante MÁRQUEZ DE LA CERRA (p. 44) aseveraba: «Pero si hemos quedado en que el proceso contencioso-administrativo es de carácter general y común, se me escapan las razones en virtud de las cuales se predica la imposibilidad de que la Jurisdicción cumpla por sí misma las resoluciones contencioso-administrativas, como cumple por sí misma las civiles y las penales»; y argumentaba también: «No hay que perder de vista que la sentencia ha destruido la presunción de que el acto administrativo es legal, de manera que ya no puede hablarse de un acto de autoridad frente a otro; queda en pie solamente un acto de autoridad, el que contiene la sentencia firme; que si no puede ser cumplida efectivamente, se convierte en una *campana sin badajo*». Ver lo que señalaba ÁLVAREZ TABÍO, Fernando, «La cosa juzgada...», ob. cit., pp. 20 y 21.

³⁴² ÁLVAREZ TABÍO, Fernando, *Función política...*, ob. cit., p. 22.

una compañía obtiene la declaratoria de ilegalidad de la aplicación de un impuesto, muchos años después de haber sido disuelta».

MÁRQUEZ DE LA CERRA aseveraba además:

«El sistema se viene desarticulando desde abajo, es decir, desde el marco del procedimiento administrativo, es decir, desde la Administración, pero al llegar a la jurisdicción, ésta nos ofrece el espectáculo de una Sala de Audiencia con una radicación mayor —esa Sala— que la suma de las respectivas radicaciones de las otras seis».

Para sentenciar finalmente:

«El espectáculo de la justicia llegando a la meta reumática, calva y encanecida. Me parece inhumano, si me lo permiten; y el de unos jueces responsables de veinticinco resoluciones diarias, me aparece más inhumano aún, aunque no me lo permitan».³⁴³

7. Las propuestas de reforma integral de la ordenación positiva del proceso administrativo

Como no será difícil intuir, el sentimiento de necesidad de transformación que, de una forma u otra, había aflorado a lo largo de la primera mitad del siglo xx cubano en relación con el régimen procesal administrativo, conjugado con el salto cualitativo que poco a poco se iba introduciendo en lo conceptual, involucrando en ello a los elementos constitutivos y el planteamiento general de dicho régimen jurídico, así como con la evolución de las necesidades y la proyección del funcionamiento administrativo y de las exigencias de protección judicial frente a ese funcionamiento, llevarían a la aparición de los primeros intentos reformistas que abarcaban integralmente el régimen procesal administrativo vigente, buscando replantear las bases normativas, conceptuales y funcionales que en ello venían operando, según la dirección señalada por la ley de septiembre de 1888.

Las primeras propuestas concretas que se elaboraron llegaron cuando la, aún vigente, ley de lo contencioso-administrativo de hechura española cumplía entre nosotros poco más de seis décadas de vida efectiva. Es decir, los primeros intentos de promover la adopción de una nueva norma legal ordenadora del proceso administrativo en Cuba llegarían en los primeros momentos de la década de 1950 y, curiosamente, los intentos que en este sentido corresponden

³⁴³ MÁRQUEZ DE LA CERRA, Miguel F., «El proceso contencioso-administrativo...», ob. cit., pp. 44 y 45. En relación con la organización de los tribunales en lo tocante a la jurisdicción administrativa, ÁLVAREZ TABÍO, había sentenciado: «La crisis actual no es debida a la calidad de los órganos, sino a la cantidad de jueces adscritos a la jurisdicción administrativa». ÁLVAREZ TABÍO, Fernando, *Procedimiento...*, ob. cit., p. 268. Ver, además, como se manifestaba LAZCANO Y MAZÓN, Andrés María, *Comentarios...*, ob. cit., pp. 532 y 533.

al tiempo republicano prerrevolucionario quedarían enmarcados en esa década, por los acontecimientos políticos que sobrevinieron en 1959.

Si advertimos que desde la segunda década del siglo xx los iuspublicistas cubanos daban claras muestras de abogar por un cambio de régimen jurídico en lo procesal administrativo,³⁴⁴ y que desde esos años las visiones más agudas identificaban puntos neurálgicos sobre los cuales incidir en esa reforma, pudiera pensarse que las propuestas reformistas propiamente plasmadas en la letra de un proyecto legal, y no gravitando en un plano meramente discursivo, llegaron algo tarde en su manifestación dentro del contexto patrio. Sin embargo, piénsese también que no es hasta las postrimerías del primer cuarto y los instantes iniciales del segundo cuarto del siglo xx que se comienza a completar el ciclo de transformación del Derecho Público, especialmente del Derecho Administrativo, que venía operando desde finales del periodo decimonónico, y que es en esa etapa también cuando comienzan a extenderse y sentirse las consecuencias de los aires de renovación conceptual que batían desde las filas del iusprocesalismo, a todo lo cual Cuba no estaba de espaldas y respondía a su ritmo.

Hasta donde conocemos a ciencia cierta, deben reconocerse tres propuestas elaboradas que pretendieron prender la chispa de la transformación de la ordenación jurídica del proceso administrativo en nuestro país, y ser llevadas

³⁴⁴ V. gr., las claras referencias, entre otros, de DEL CUETO, José A., *Discurso...*, ob. cit., p. 4 y ss.; HERNÁNDEZ CARTAYA, Enrique, «La reforma...», ob. cit., p. 18; SÁNCHEZ ROCA, Mariano, *Leyes administrativas...*, ob. cit., pp. 13 y 14; ÁLVAREZ TABÍO, Fernando, *El Proceso...*, ob. cit., p. 10; ÁLVAREZ TABÍO, Fernando, *Función política...*, ob. cit., p. 18 y ss.; *Procedimiento...*, ob. cit., p. 261 y ss. Por su lado, Gustavo RAMÍREZ OLIVELLA (*Legislación contencioso-administrativa...*, ob. cit., p. 12) consideraba la urgencia de implantar reformas en el contencioso-administrativo vigente, y para ello aconsejaba: «... mas para que la obra sea humanamente perfecta se requiere, en primer lugar, imitar al Gobierno español de 1894 designando una Comisión de Letrados especializados en la materia que estudie y proponga al Congreso una legislación que enmarcada dentro de las que nos rige y, por tanto, sin variar su enjuiciamiento, abarque las modificaciones en cuestión y elimine aquellos preceptos de la primitiva no derogados expresamente aun [...], por ser inaplicable en Cuba; y en segundo lugar, que redacte un Procedimiento Administrativo uniforme para el régimen de las Oficinas del Estado, poniendo punto final al fárrago de disposiciones reguladoras de los recursos administrativos, plazos para interponerlos y funcionarios que los deciden, según la materia, existentes en la actualidad, sin otra razón que la de producir confusiones, dificultades y fatigas al ciudadano que se ve compelido a acudir ante la Administración para obtener la reparación de un agravio que por ella estima ocasionado». En el comentario bibliográfico que hacía Antonio LANCÍS y SÁNCHEZ al texto del español Jesús GONZÁLEZ PÉREZ sobre *La nueva Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa* (Madrid, 1958) de su país (1956), ese antiguo profesor cubano cerraba sus líneas del siguiente modo: «Cuba, que aún tiene vigente el viejo procedimiento español, enmendado y alterado, a veces caprichosamente, puede encontrar en las nuevas disposiciones una base para la reforma que ese recurso está demandando con toda urgencia». Ver dicho comentario en *Revista Cubana de Derecho*, Año XXX (Nueva Serie), no. II (117), abril-junio, 1958, La Habana, p. 94.

al cauce procedimental que le permitiera convertirse de modo efectivo en una ley a tales efectos.

De las peculiaridades que marcaron el panorama de los proyectos de nueva disposición legal sobre lo contencioso-administrativo, cabe indicar que realmente una sola de las propuestas elaboradas y divulgadas a los fines de propiciar la transformación del marco regulador de lo procesal administrativo en Cuba tuvo como centro específico y exclusivo la regulación de la materia administrativa o contencioso-administrativa. En las otras dos, la materia procesal administrativa era arrastrada al interior de su letra como parte de una propuesta que tenía como motivo principal la reforma del régimen procesal civil entonces vigente, constituyendo esto último su parte más sustancial e importante; por lo que, en ellos, las regulaciones procesales administrativas pasaban a un lugar menos protagónico y a la sombra del proceso civil, incluso desde el punto de vista del etiquetado nominal con que se pretendía consagrar la propuesta legislativa.

A) El Proyecto de Código Procesal Civil para la República de Cuba de Guillermo DE MONTAGÚ

El primero de esos proyectos data de 1951, y partió de la iniciativa individual de Guillermo DE MONTAGÚ, un antiguo magistrado judicial que gozaba entonces de un gran prestigio profesional e intelectual, y que tenía, además, una importante obra escrita. Desde tiempo antes de dar a la luz su propuesta normativa, este magistrado judicial había dejado constancia de su visión sobre la necesidad de reformar la legislación procesal civil vigente, y los puntos esenciales que debían involucrarse en esa reforma.³⁴⁵

Según se encargaba de aclarar el propio DE MONTAGÚ en la «Advertencia» que colocaba en el pórtico mismo de su propuesta legislativa procesal:

«El presente proyecto de Código Procesal Civil fue redactado sin encargo de Organismo Oficial o privado alguno. Pero, al tener noticias del mismo el representante de la Cámara Dr. Manuel Dorta Duque, lo hizo suyo y presentó, suscribiéndolo además varios compañeros suyos, al Cuerpo legislador de que forman parte. Encontrábase a la sazón en la Comisión de Justicia y Códigos del mismo un proposición de reformas parciales a la Ley de Enjuiciamiento Civil del también representante Dr. Buenaventura Dellundé quien, generosamente lo retiró para dar paso a la integral que significa este proyecto; y me honraron con su visita ambos señores, en unión de los doctores Salvador Acosta Casares, Gastón Godoy, Alberto

³⁴⁵Ver, por ejemplo, DE MONTAGÚ, Guillermo, «Indicaciones para la Reforma de los Procedimientos Civiles», en Guillermo de Montagú, *El juez ante la norma injusta y otros Estudios*, Lex, La Habana, 1944, p. 209 y ss.

Blanco, José E. Gorrín, Leopoldo Martínez Azoy y Silvio S. Sanabria, letrados distinguidos que venían realizando estudios al respecto de modificar nuestra legislación procesal civil, acordándose adoptar mi proyecto con la sugerencia de ciertas aclaraciones y adiciones a algunos de sus preceptos para que yo las aceptara o rechazara libremente: honor y cortesía que nunca agradeceré bastante. La mayor parte de sus observaciones fueron incorporadas por mí a los artículos correspondientes, conservando su redacción y contenido originales, con intercalación o agregación de frases complementarias y, en menor número de casos, de disposiciones [...]».

A continuación DE MONTAGÚ agregaba:

«Tengo entendido que, posteriormente el Dr. Dellundé ha propuesto una disposición transitoria manteniendo, por razones políticas, en vigor los decretos sobre alquileres y otras normas».

Para luego también señalar:

«Con las apuntadas intercalaciones en su articulado primitivo, cuya totalidad subsiste, ha quedado redactado el Código que, según parece, será en breve aprobado por el Congreso».³⁴⁶

Con la denominación *Proyecto de Código Procesal Civil para la República de Cuba*, DE MONTAGÚ dio a conocer su propuesta normativa al final de su obra *Origen y formación del proceso civil moderno*, publicada en 1951, donde se recogían las conferencias pronunciadas por él en el curso correspondiente a 1949, de la Academia Interamericana de Derecho Comparado e Internacional.³⁴⁷ A pesar de que a primera vista, por el nombre con el que se asumía (*Código Procesal Civil*³⁴⁸), pudiera parecer que este proyecto no tocaba directamente al contencioso-administrativo cubano, lo cierto es que sus implicaciones no solo se circunscribían a una nueva ordenación jurídica del régimen procesal civil vigente, sino también el procesal administrativo, como se desgaja claramente de la lectura de su articulado. De ahí que, en lo que interesa a la justicia administrativa, haya que considerar al proyecto de Guillermo DE MONTAGÚ como el primero que, entre nosotros, planteó en una idea integral una nueva ordenación positiva del contencioso-administrativo patrio.

En este proyecto normativo, DE MONTAGÚ observaba la línea histórica asumida desde 1899 en el contexto de la actuación de la justicia en Cuba, y que

³⁴⁶ DE MONTAGÚ, Guillermo, *Origen...*, ob. cit. pp. 143 y 144.

³⁴⁷ Ver DE MONTAGÚ, Guillermo, *Origen...*, ob. cit., especialmente p. 141.

³⁴⁸ Sobre este proyecto de Guillermo DE MONTAGÚ, Alberto BLANCO dio noticia en los términos siguientes: «Más recientemente el doctor Guillermo de Montagú, ilustre Magistrado del Tribunal Supremo, elaboró un proyecto de reforma completo del procedimiento civil, en el que se siguen las pautas señaladas por las más recientes legislaciones sobre la materia, que ha sido muy bien acogido en el foro y se halla pendiente de aprobación». BLANCO, Alberto, «Libro séptimo: El movimiento jurídico...», ob. cit., p. 389.

para 1951 estaba recogida en la Constitución de 1940 –ya esbozada– y en la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1909, en cuanto al principio de unidad de jurisdicción y, en consecuencia, a la configuración de la jurisdicción administrativa dentro del contenido de la función judicial.

Como se lee en el artículo 1 de dicho código procesal: «Las jurisdicciones civil y contencioso-administrativa se ejercerán por los tribunales ordinarios cubanos, con arreglo a este Código».

En el trazado que hacía DE MONTAGÚ sobre la competencia judicial en materia administrativa, eran competentes por razón del lugar los jueces de la capital de la República en los contencioso-administrativos contra la Administración Central, y en los promovidos contra las administraciones locales u otros organismos o funcionarios, los de su residencia oficial (artículo 6, inciso K). En el artículo 8 se precisaba que eran competentes por razón de las personas: en las demandas civiles de toda clase contra el Estado, los jueces que determinaran las leyes especiales sobre su presentación y defensa; en las que se entablaran contra las administraciones locales, los jueces del lugar en que radicaran. Mientras que en el artículo 9 se indicaba que eran competentes por razón de la naturaleza del proceso, los jueces de lo civil en los contenciosos-administrativos.³⁴⁹

El proceso administrativo propiamente dicho estaba ubicado en el Título VII, «Contencioso-Administrativo», al interior del Libro II, *Procesos de conocimiento*, resolviéndose sus regulaciones específicas en solo nueve artículos (artículos 276 al 284, ambos inclusive).

En el artículo 276 se regulaba:

«Resueltos en última instancia administrativa, o dictada con o sin petición de parte, decisión o medida irrecurrible en esa vía, un expediente, solicitud o derecho, o el cumplimiento, rescisión, resolución o invalidez de un contrato administrativo, los particulares o la Administración Central o local que no haya conocido, juzgando del asunto, en ninguno de sus grados, podrá establecer reclamación contencioso-administrativa contra la Administración u organismo autónomo de que emanare la decisión, planteando de nuevo la cuestión debatida para su definitiva resolución en la vía judicial».³⁵⁰

³⁴⁹ En el artículo 11 se declaraba: «La competencia por razón del lugar, cuando no se ejerciten acciones reales sobre inmuebles, es inderogable por convenio de las partes, designando al Juez a que se sometan, o por sumisión tácita cuando el demandado no la impugna en tiempo y forma, excepto en los casos a que se refieren los incisos D, E, J y K del art. 6. La hecha expresa o tácitamente, a un Juez o tribunal, se extiende a sus superiores».

³⁵⁰ En el artículo 278 se establecía: «Se excluyen del nuevo debate indicado las cuestiones en que la resolución recaída sea reproductora o confirmatoria de una anterior no recurrida o con motivo de la cual no se haya interpuesto en tiempo la demanda; las de índole civil, criminal o laboral, o relativas a derechos de alguna de esas clases; las exceptuadas por

Mientras, en el artículo 280, en su primera parte, se indicaba que la reclamación debería fundarse en la vulneración de un derecho administrativo del actor, y no impediría el cumplimiento de la resolución.

Además de las regulaciones destacadas, se incorporaban otras disposiciones sobre plazos (artículos 277, 281, 283, 284), exigencias de requisitos a cumplir para la presentación o promoción de la reclamación y para ciertas actuaciones (artículos 277, 279, 281) y otras cuestiones (artículo 280, segunda parte).

Por otro lado, en el artículo 283 se refrendaba que, fuera de las prescripciones que se establecían en los ocho artículos mencionados en los dos párrafos anteriores, el proceso contencioso-administrativo se acomodaría a las reglas del proceso (civil) ordinario, que se diseñaba en el Título II, «El ordinario», del Libro II, *Procesos de conocimiento*, artículos 142 al 215 (ambos inclusive), del proyecto de código procesal suscrito por DE MONTAGÚ.

Un punto importante a destacar dentro de la propuesta normativa que nos ocupa, es el hecho de que en ella ya aparece entendido y asumido el contencioso-administrativo en su consideración técnico-jurídica como un proceso y no como un procedimiento; algo que trae causa de los avances científicos del iusprocesalismo en Europa y América Latina, mientras caminaba el siglo XX hacia su mitad.

Igualmente, de lo descrito hasta aquí puede entenderse que dentro de la propuesta de Código Procesal Civil de Guillermo DE MONTAGÚ venían a unificarse e integrarse en un cuerpo las regulaciones positivas relativas al proceso civil y al proceso contencioso-administrativo.³⁵¹ De esa forma, la ordenación jurídica de este segundo proceso, propiamente considerado, aparecía comprimida en nueve artículos, fundamentalmente, ocupando un lugar secundario en lo sustancial dentro del diseño normativo que se presentaba en ese proyecto legislativo, marcándose su dependencia funcional directa, en lo que a

expreso precepto legal; y las concernientes a ascensos, recompensas, o postergaciones en las Fuerzas Armadas por merecimientos o deméritos en campaña o hechos de armas». Sobre este artículo 278, que se encuadraba en las Disposiciones Transitorias de ese Título VII, Libro II, ver lo que comentaba ENTENZA JOVA, Pedro J., *El Código Procesal Civil Montagú*, Imp. La Milagrosa, La Habana, 1952, p. 41 (este trabajo se publicó inicialmente en la *Revista del Colegio de Abogados de La Habana*, nos. 83-84, julio-diciembre de 1951, Colegio de Abogados de La Habana, La Habana). Antes, ENTENZA JOVA había publicado «El Código Procesal Civil Montagú», en la *Revista Cubana de Derecho*, Año XXIV (Nueva Serie), julio-diciembre, 1950, nos. III-IV (95-96), La Habana, p. 117 y ss.

³⁵¹ En un trabajo que tomaba como eje central la propuesta normativa de Guillermo DE MONTAGÚ, Pedro J. ENTENZA JOVA (*El Código Procesal Civil Montagú*, ob. cit., p. 3) consideraba: «Tan relevante obra se distingue por dos características esenciales: la poderosa labor de síntesis efectuada, vertiendo en sólo 524 artículos los 2153 de nuestro Enjuiciamiento Civil, los del Contencioso-Administrativo y la infinidad de reglas procesales, dispersas en diversas legislaciones, que establecen los trámites de la ejecución hipotecaria, la expropiación forzosa, el amparo en la posesión, el deslinde, los recursos de casación y revisión, etc. [...]». También en ENTENZA JOVA, «El Código Procesal Civil Montagú», ob. cit., p. 117.

la operatividad del orden normativo respecta, del régimen jurídico ordenado para el proceso civil en esa propuesta de cuerpo legal.

En el proyecto de disposición normativa procesal de Guillermo DE MONTAGÚ, en lo correspondiente al régimen procesal administrativo, algunos presupuestos esenciales sobre los que se erigía ese régimen jurídico respondían al viejo esquema conceptual sobre el que se basaba la entonces vigente ley de procedimiento contencioso-administrativo de 1888, como es el caso, por ejemplo, de la configuración de la justicia administrativa con un carácter revisor del acto administrativo, y la vulneración de un derecho subjetivo («derecho administrativo del actor», en la terminología del artículo 280 de la propuesta) como fundamento de la reclamación en esa vía. Por lo que, en este orden de ideas, el proyecto no resultaba un salto cualitativo para nuestro sistema de control judicial del funcionamiento administrativo. De hecho, si algo distingue, en términos generales, al contencioso-administrativo previsto en el Código Procesal de Guillermo DE MONTAGÚ, no es la pretensión de replantear en lo sustancial las bases conceptuales y funcionales sobre las que se articulaba dicho contencioso, a los fines de proveer una mejor y más amplia protección judicial frente a la Administración Pública, sino que su interés se quedó más en el plano de alcanzar una mayor eficiencia normativa en la ordenación del régimen procesal y en la operatividad del ordenamiento jurídico-procesal (civil y administrativo); por lo que fue un intento que se ajustó más a la perspectiva de la forma en que se proyectaba en lo positivo el ordenamiento procesal (administrativo, que es el que nos interesa aquí), que al fondo que se contenía en dicho ordenamiento procesal (administrativo, reiteramos).

Como se puede apreciar, además, en el trazado seguido por la propuesta de Guillermo DE MONTAGÚ, en relación con la ordenación positiva del proceso administrativo, el contencioso-administrativo venía a convertirse en un proceso especial –dentro de los llamados de conocimiento– del proceso civil, perdiendo con ello su identidad y autonomía normativa y existencial como proceso, a diferencia de lo que venía sucediendo para nosotros –bajo la rúbrica de procedimiento contencioso-administrativo– desde 1888 con la vieja Ley de lo contencioso-administrativo legada por el dominio español.

El mismo DE MONTAGÚ, en las «Notas preliminares» que colocaba antes de la letra de su Proyecto de Código Procesal Civil, explicaba esa inclusión en el proceso civil del contencioso-administrativo en los términos siguientes:

«... El procedimiento, excepto en detalles concernientes a su inicio, e intervención de coadyuvantes, y algún otro, se confunde en lo sustancial con el proceso civil, durante su curso, para diferenciarse de nuevo en la ejecución de la sentencia, que se remite a la vía gubernativa. La modificación de la ley y reglamentos vigentes, anticuados, propicios a estorbos y dilaciones que a menudo mantienen pendiente la resolución, en la práctica, varios años, es indispensable. Conforme a la Constitución y a la

legislación histórica republicana, han de seguir conociendo los mismos tribunales que conocen de lo civil. La redacción de una ley especial sería, en su mayor parte, una copia de las normas que rigen el juicio ordinario. A menudo las decisiones administrativas impugnadas rozan con derechos privados como la propiedad –serventías, aprovechamientos forestales, licencias de fabricación, explotación de minas, las que recaen sobre bienes de particulares o los afectan–, o el de créditos a favor o en contra de la Administración. ¿Por qué, pues, dada la identidad de jueces y similitud de procedimientos, bastando, como basta un corto capítulo para ello, no incluir en este cuerpo legal esa materia, unificando en lo posible los procesos, realizando a la par ambas reformas, y evitando la dispersión en textos distintos de disposiciones en su casi totalidad iguales?». ³⁵²

A continuación, DE MONTAGÚ dejaba sentada una conclusión bien explícita por sí misma al sostener: «Acaso no sea de rigurosa técnica; pero sí de práctica utilidad el consorcio». Con ello, este antiguo magistrado judicial nos dejaba constancia de que, al tiempo de delinear el marco normativo del proceso administrativo en su propuesta, había preferido seguir un criterio utilitario en la funcionalidad para su diseño positivo, que ajustarse a los dictados de la mejor técnica jurídica procesal.

El deceso de Guillermo DE MONTAGÚ se produciría en 1952, poco tiempo después de que hiciera público su *Proyecto de Código Procesal Civil para la República de Cuba*, y que dicha propuesta comenzara a suscitar cierto interés en términos del debate jurídico;³⁵³ por lo que, con el fallecimiento de su autor, este proyecto de normativa procesal, en el estado de elaboración debido a DE MONTAGÚ, no avanzaría más en el camino procedimental por convertirse en ley, ni llegaría a posicionarse en el centro de un debate nacional como el que era de esperarse ante la promoción de una propuesta de esa índole;³⁵⁴

³⁵² DE MONTAGÚ, Guillermo, *Origen...*, ob. cit., pp. 145 y 146. Ver lo que escribía, por su parte, ENTENZA JOVA, Pedro J., *El Código Procesal Civil Montagú*, ob. cit., p. 10.

³⁵³ Cabe destacar aquí la reseña bibliográfica sobre el libro de Guillermo DE MONTAGÚ, en que aparece incorporado el Código Procesal Civil, debida al insigne procesalista español Niceto ALCALÁ-ZAMORA, y publicada en la *Revista de la Facultad de Derecho de México*, no. 8, octubre-diciembre, 1952, México, D.F., p. 22 y ss.

³⁵⁴ Uno de los (escasos) trabajos que por esas fechas alcanzó a motivar el Proyecto Código Procesal de Guillermo DE MONTAGÚ fue el de ENTENZA JOVA, Pedro J., *El Código Procesal Civil Montagú*, ob. cit., en todo y «El Código Procesal Civil Montagú», ob. cit., en todo. Sin embargo, son muy pobres en ambas publicaciones los análisis sobre el contencioso-administrativo, que no figuran más que como alguna muy rápida referencia en la parte inicial de esos trabajos y un breve comentario crítico al artículo 278 de la propuesta de DE MONTAGÚ. Aunque, de forma somera y desde la visión exclusiva del proceso civil, puede verse lo que se acogía sobre el Proyecto Código Procesal de Guillermo DE MONTAGÚ en MENDOZA DÍAZ, Juan, «Un acercamiento al Proceso Civil cubano», en Juan MENDOZA DÍAZ (coordinador), *Panorama del Derecho Procesal hispanocubano*, tirant lo blanch, Valencia, 2012, pp. 110 y 318 y ss.

aunque con la muerte de Guillermo DE MONTAGÚ, no se apagarían todos los ecos de su proyecto de Código Procesal Civil.

B) El Anteproyecto de Código Procesal Civil cubano, presentado por José E. GORRÍN PADILLA (*Anteproyecto Gorrín*)

En 1953, la Comisión de Reformas Legislativas del Ministerio de Justicia de nuestro país publicó el *Anteproyecto de Código Procesal Civil cubano*, cuyo ponente principal en esa ocasión era José E. GORRÍN PADILLA, reconocido abogado y por entonces presidente del Colegio Nacional de Abogados. Este proyecto pasaría a conocerse como *Ante-proyecto Gorrín*, y la publicación de su contenido por la mencionada Comisión tenía el objetivo de dar a conocer ante la comunidad jurídica nacional la letra de esa propuesta normativa.³⁵⁵

En esencia, el *Ante-proyecto Gorrín* recogió el proyecto de *Código Procesal Civil para la República de Cuba*, de la autoría del ya fallecido Guillermo DE MONTAGÚ, al que le introdujeron algunas adecuaciones y adiciones en su articulado, pero sin transformaciones esenciales o fundamentales al esquema normativo ideado por DE MONTAGÚ, ni a la manera en que eran ordenadas las cuestiones procesales contenidas en ese proyecto. De ahí que cuando se hacía referencia al aludido *Ante-proyecto*, en ocasiones se advertía que sus autores eran Guillermo DE MONTAGÚ y José E. GORRÍN.

Ciertamente, el *Ante-proyecto Gorrín* sería el proyecto de reforma procesal que provocaría un debate nacional a su alrededor, no solo recabando la atención individualizada de los especialistas, sino generando acciones gremiales que promovieron públicamente el análisis de esa propuesta normativa. De hecho, entre estas últimas cabe destacar las promovidas por el Colegio Nacional de Abogados en 1953 y 1956, donde participó como conferencista principal el procesalista español Niceto ALCALÁ-ZAMORA,³⁵⁶ y que al menos en la de octubre de 1953 estuvo acompañada luego de una mesa redonda, donde se debatió el proyecto normativo con la presencia incluso del ponente principal

³⁵⁵ Véase también GORRÍN PADILLA, José E., *Anteproyecto de Código Procesal Civil Cubano*, Impresora Undoso, S.A., La Habana, 1953.

³⁵⁶ Niceto ALCALÁ-ZAMORA recordaba que fue invitado a impartir en Cuba dos ciclos de conferencias en torno al *Ante-proyecto Gorrín*, precisando además sobre esos ciclos: «Ambos, inéditos, bajo el común denominador de *Examen crítico del ante-proyecto cubano de código procesal civil*. El ciclo I se compuso de cinco conferencias, de ellas, la primera y las dos últimas en el “Colegio Nacional de Abogados” (La Habana) y la segunda y la tercera en la Universidad de Oriente (Santiago), los días 16, 17, 19, 21 y 22 de octubre de 1953. En cuanto al ciclo II, comprensivo asimismo de cinco conferencias, se desarrolló íntegramente en el “Colegio Nacional de Abogados”, los días 27, 28 y 29 de febrero y 1 y 2 de marzo de 1956». ALCALÁ-ZAMORA, Niceto, «Evolución del Derecho procesal: 1940-1965», *Revista de la Facultad de Derecho de México*, no. 8, octubre-diciembre 1952, México, D.F., pp. 119 y 130, nota 405.

José E. GORRÍN PADILLA,³⁵⁷ la del Comité Ejecutivo de la Asociación Nacional de Funcionarios del Poder Judicial (ANFPJ) en la provincia de Matanzas, de conjunto con el Colegio de Abogados de la ciudad matancera (28 de noviembre de 1953)³⁵⁸ y la mesa redonda convocada por la Asociación Nacional de Funcionarios del Poder Judicial en diciembre de 1953.³⁵⁹ También, el proyecto de norma procesal que nos ocupa fue objeto de atención dentro un ciclo de conferencias que tuvo lugar en mayo de 1956 en el Colegio de Abogados de Güines;³⁶⁰ aunque, lamentablemente, muy poco quedó publicado de ese debate, y en general sobre los análisis que se dieron sobre el *Ante-proyecto Gorrín* en los diversos espacios en que se suscitaron, para poder constatar hoy en su real dimensión las diversas ideas que se expresaron en relación con ese anteproyecto de legislación procesal.³⁶¹

³⁵⁷ Ver MÁRQUEZ DE LA CERRA, Miguel F., *El Anteproyecto «Gorrín»...*, ob. cit., pp. 34 y 35, nota 28.

³⁵⁸ Tuvo como conferencista al magistrado judicial Miguel F. MÁRQUEZ DE LA CERRA, y se efectuó el 28 de noviembre de 1953 en el local del Pleno de la Audiencia de Matanzas, y estuvo presidido por Mario JORDÁN, decano del Colegio de Abogados de Matanzas; Ceferino DÍAZ DE LA MORA, presidente del Comité Ejecutivo de la Asociación Nacional de Funcionarios del Poder Judicial en Matanzas, y Amado BELLO, presidente de la Audiencia de Matanzas. Ver MÁRQUEZ DE LA CERRA, Miguel F., *El Anteproyecto «Gorrín»...*, ob. cit., p. 7.

³⁵⁹ Según contaba Miguel F. MÁRQUEZ DE LA CERRA, esa mesa redonda estuvo presidida por el entonces titular de la AFNPJ, Evelio TABÍO Y CASTRO PALOMINO, e intervinieron además los magistrados judiciales: Julio GARCERÁN, Juan J. E. CASASÚS, Fernando ÁLVAREZ TABÍO, Máximo MARTÍNEZ VÉLEZ, Eloy G. MERINO BRITO, Miguel F. MÁRQUEZ Y DE LA CERRA y Rafael HERRERA TÉLLEZ. Ver MÁRQUEZ DE LA CERRA, Miguel F., *El Anteproyecto «Gorrín»...*, ob. cit., p. 10, nota 1.

³⁶⁰ Específicamente, fue objeto de una conferencia pronunciada por Máximo MARTÍNEZ VÉLEZ (*Principios del Ante-Proyecto de Código...*, ob. cit., en todo), quien justificaba la selección de ese tema (pp. 9 y 10) del modo siguiente: «La selección del tema para esta noche está cargada de intencionalidad. El Código Procesal Civil, fruto de la cultura y de la experiencia de dos grandes figuras del Derecho cubano, no pueden pasar sin una revisión crítica de los Colegios de Abogados. Debe ser además obra colectiva y como tal necesita difundirse para que la idea de la reforma procesal civil prenda en la conciencia de todos, discutirse para que sea conocida en todos sus detalles y para que la empresa legislativa triunfe será necesario contar no sólo con el concurso de los Abogados y Jueces, sino también con su crítica favorable; a la voluntad del legislador tiene que acompañarle también la razón»; y en un párrafo más adelante continuaba señalando: «Por eso he traído el tema a este Ciclo de Conferencias, precisamente cuando ha emprendido un nuevo vuelo el Proyecto que redactara el inolvidable Magistrado Dr. Guillermo de Montagú y Vivero, Príncipe que fue de la Judicatura cubana, con las aportaciones que le ha hecho el Dr. José Gorrín y Padilla, producto de la cultura y la experiencia que todos le reconocemos. La feliz idea del Dr. Gorrín de invitar al Profesor Alcalá Zamora a disertar sobre el Ante-Proyecto dio ocasión para reiniciar las discusiones entre Abogados y Jueces sobre la letra y el espíritu del nuevo Código y por eso he traído la discusión al Colegio de Abogados de Güines porque es traer la idea del Proyecto al seno de una corporación científica».

³⁶¹ Entre los pocos trabajos publicados podemos contar: CASASÚS, Juan J. E., «Sobre el anteproyecto de Código Procesal Civil cubano», *Boletín de la A.N.F.P.J.*, septiembre de 1953, Asociación Nacional de Funcionarios del Poder Judicial, La Habana; ÁLVAREZ TABÍO, Fernando, «Objeciones al proyecto de Código Procesal Civil en materia contencioso-administrativo»,

En relación con el proceso contencioso-administrativo, en términos generales, poco se apartaba el *Ante-proyecto Gorrín* de lo que al respecto había recogido el proyecto elaborado por DE MONTAGÚ; por lo que podemos ahorrarnos aquí un repaso de esos contenidos en el mencionado *Ante-proyecto*, para evitar ser reiterativos, pues poco importan a nuestros objetivos en este trabajo, los matices distintivos que pudieran tener ambos a nivel más individualizado.

Si hacemos un balance general de las consideraciones que suscitó el *Ante-proyecto Gorrín* en lo atinente a la ordenación del proceso contencioso-administrativo que contenía, debemos decir que este recibió más objeciones que respaldo; y aunque se reconocía por todos la necesidad de reforma integral de la legislación procesal administrativa, muchos entendieron rápidamente que esa propuesta legislativa que impulsaba GORRÍN PADILLA no ofrecía las respuestas más adecuadas para perfeccionar nuestro sistema de justicia administrativa.

Realmente, muchas objeciones se plantearon al anteproyecto en relación con los preceptos específicos que ordenaban el contencioso-administrativo, a cuyo tratamiento no podemos descender acá por exceder los objetivos más limitados de este trabajo.³⁶² Sin embargo, sí podemos acoger algunas valoraciones generales vertidas por sus objetores en aquel momento,³⁶³ para que se tenga una idea global de la dirección que tomaron tales señalamientos críticos.

Acudiremos para ello a lo expresado, básicamente, por ÁLVAREZ TABÍO, pues era por ese tiempo una de las voces más autorizadas del iusprocesalismo administrativo entre nosotros, y porque fue de los pocos que se expresó en extenso, y con testimonio escrito, del anteproyecto de código que nos ocupa aquí.

Diario de la Marina, 23 de octubre de 1953; MÁRQUEZ DE LA CERRA, Miguel F., *El Anteproyecto «Gorrín»...*, ob. cit., que constituye, en esencia, el texto de la conferencia pronunciada por él en noviembre de 1953, en el acto celebrado en Matanzas, promovido por el Comité Ejecutivo de la Asociación Nacional de Funcionarios del Poder Judicial, de conjunto con el Colegio de Abogados, ambos de esa provincia; ÁLVAREZ TABÍO, Fernando, en el «Epílogo» de *El Proceso...*, ob. cit., p. 543, donde incorpora su intervención de diciembre de 1953, en el marco de la Mesa Redonda organizada por la Asociación Nacional de Funcionarios del Poder Judicial, con motivo de la publicación del Ante-Proyecto de Código Procesal Civil Cubano, cuyo ponente fuera el Dr. José R. GORRÍN; MARTÍNEZ VÉLEZ, Máximo, *Principios del Ante-Proyecto de Código...*, ob. cit.

³⁶² Para que se constaten algunas consideraciones en tono crítico, en relación con cuestiones particulares contenidas en la propuesta normativa a la que nos circunscribimos en este acápite, remitimos a CASASÚS, Juan J. E., «Sobre el anteproyecto...», ob. cit.; ÁLVAREZ TABÍO, Fernando, «Objeciones...», ob. cit.; MÁRQUEZ DE LA CERRA, Miguel F., *El Anteproyecto «Gorrín»...*, ob. cit., p. 42 y ss.; y ÁLVAREZ TABÍO, Fernando, «Epílogo», en *El Proceso...*, ob. cit., p. 543 y ss.

³⁶³ Para más detalles, véase especialmente ÁLVAREZ TABÍO, Fernando, «Objeciones...», ob. cit.; MÁRQUEZ DE LA CERRA, Miguel F., *El Anteproyecto «Gorrín»...*, ob. cit., p. 42 y ss.; y ÁLVAREZ TABÍO, Fernando, «Epílogo», en *El Proceso...*, ob. cit., p. 543 y ss.

Se preguntaba ÁLVAREZ TABÍO: «¿Qué nos ofrece el Anteproyecto Gorrín en punto al tratamiento de la justicia administrativa?». Y seguidamente respondía:

«La contestación es sencilla para desalentadora: un brevísimo título donde alternan lagunas, equívocos y antinomias; una docena de artículos en los que se ha vaciado una muchedumbre heterogénea y desordenadas de normas, dejándose al intérprete la magna tarea de sistematizarlas. Mientras algunos de los preceptos específicos de lo contencioso-administrativo se hallan dispersos en otros títulos y libros, instituciones sustanciales y preceptos meramente rituarios se confunden en párrafos interminables para satisfacer un deseo que aparentemente constituye un mero capricho aritmético; o sea reducir los decantados dos mil y tantos artículos de la vieja Ley española a una cifra digna de ser registrada: seiscientos veintiocho artículos».

Para también apuntar:

«Y no es que yo repudie esta exigencia metodológica recomendada por Couture. Lo que ocurre es que no siempre se logra el buen propósito sin mengua de la claridad y de la sencillez del lenguaje. Por lo general los artículos refundidos resultan, o demasiado concisos o demasiado extensos. Este es el caso precisamente del Anteproyecto».

Más adelante indicaba:

«En suma, y volviendo a lo contencioso-administrativo; toda la materia perteneciente a un proceso que ya ha ganado plena autonomía en nuestro derecho constituido, se pretende vaciar en los moldes rígidos del derecho civil, cuyo espíritu privatista aplastará al derecho administrativo en formación, impidiéndole dar carácter propio a sus instituciones procesales».³⁶⁴

³⁶⁴ ÁLVAREZ TABÍO, Fernando, «Epílogo», en *El Proceso...*, ob. cit., pp. 544 y 545. Por su lado, Miguel F. MÁRQUEZ DE LA CERRA recordaba las consideraciones de ALCALÁ-ZAMORA en la reseña bibliográfica que le hiciera al texto de Guillermo DE MONTAGÚ, pero contextualizándolo en su análisis del *Anteproyecto Gorrín*, advirtiendo en relación con el proyecto de código procesal de este último que: «Entiende el Profesor Alcalá-Zamora que es un acierto evidente del ante-proyecto la *reabsorción del proceso contencioso-administrativo con la consiguiente supresión de los centenares de artículos de la Ley y el Reglamento sobre la materia*». A renglón seguido, el propio MÁRQUEZ DE LA CERRA acudía esta vez a lo sostenido por ÁLVAREZ TABÍO (en las objeciones escritas por él en el *Diario de la Marina*), para observar: «El Magistrado Álvarez Tabío conforme en principio con la tesis de la sinrazón de un código de procedimiento íntegro para lo contencioso-administrativo, señala –a mi juicio con entera razón– la evidente contradicción en que incurre el ante-proyecto, cuando anuncia dos jurisdicciones –civil y contencioso-administrativo– y no obstante ello incluye la segunda como un tipo de proceso civil de conocimiento». Siempre siguiendo a ÁLVAREZ TABÍO en su escrito del *Diario de la Marina* («Objeciones...», ob. cit.), añadía MÁRQUEZ DE LA CERRA: «Entiende también que *al texto regulador de la materia contencioso-administrativa debe dársele el rango que le corresponde*; partiendo de lo cual resulta inaceptable que *toda la materia pueda amontonarse en once artículos*». MÁRQUEZ DE LA CERRA, Miguel F., *El Anteproyecto «Gorrín»...*, ob. cit., pp. 42 y 43.

En el sentir de ÁLVAREZ TABÍO sobre la ordenación procesal administrativa contenida en el *Ante-proyecto Gorrín*:

«Emprendida la reforma con la postura civilista enunciada en las Notas Preliminares del Anteproyecto Montagú; imbuido el Dr. Gorrín de ese pensamiento que niega autonomía al derecho procesal administrativo, el fruto tenía que ser desmembrado respecto de sus congéneres».

En un párrafo posterior, el mencionado magistrado consideraba:

«Es bueno que dejemos de tratar lo contencioso-administrativo como una simple manifestación de la llamada jurisdicción retenida; mas no para diluirlo en el proceso civil sino para situarlo a la altura que le corresponde entre las diversas ramas de la jurisdicción».

ÁLVAREZ TABÍO afirmaba además:

«Está bien que hagamos porque la justicia administrativa busque la efectiva reparación del derecho subjetivo lesionado; pero el verdadero ideal renovador no podrá lograrse sino cuando extendamos su ámbito a la defensa de la legalidad objetiva. Imbuidos de aquella mentalidad civilista, apegados a los hábitos tradicionales, dominados aún por un temor supersticioso frente al poder discrecional, difícilmente logremos emanciparnos del despotismo administrativo de los tiempos de la Colonia, agravado hoy por la política intervencionista del Estado moderno».

Finalmente, ÁLVAREZ TABÍO acotaba:

«Refórmese en buena hora el caduco procedimiento administrativo, y esta no es la mejor sin duda, pero no se destruya la potente originalidad de una rama tan importante del derecho público, para desvanecerla en el sistema milenario del derecho civil hasta el punto de borrar enteramente los matices de su composición».³⁶⁵

En estrecha conexión con el sentido de las últimas consideraciones transcritas de ÁLVAREZ TABÍO, pero esta vez respondiendo en su planteamiento a un contexto diverso al que motivó las de este magistrado mencionado, no está de más traer a colación lo sostenido por Juan Bautista MORÉ BENÍTEZ, por reflejar una línea de pensamiento conceptual alineada con aquel, en el orden de entender que:

«Como decía Sauer, el Derecho administrativo busca, en primer término, la creación de utilidad (el bien social); pero en su virtud se garantiza indirectamente la seguridad jurídica, es decir, se crea una nueva situación jurídica asegurada desde el punto de vista formal y normativo. Cabalmente a la inversa procede el Derecho procesal, con el cual sin embargo comparte

³⁶⁵ ÁLVAREZ TABÍO, Fernando, «Epílogo», en *El Proceso...*, ob. cit., pp. 557 y 558.

el Derecho administrativo sus rasgos activistas y dinámicos. Por ello también acontece que el tipo de Magistrado o Juez, enamorado de las fórmulas del proceso civil, cuya sustantividad se pondera en demasía, no podrá realmente hacer buena justicia en la interpretación de las leyes administrativas». ³⁶⁶

Como someramente adelantábamos al inicio de este acápite, el interés y el debate alrededor del *Ante-proyecto Gorrín*, tuvo dos momentos importantes: el primero en 1953, a raíz de la presentación de la ponencia de GORRÍN PADILLA y de su circulación entre la comunidad jurídica nacional, con las diversas acciones de análisis que ello generó; luego vendría otro momento importante algún tiempo después, en 1956, cuando ese debate tenía ya apreciable grado de sustanciación y en el que no pocos especialistas, desde 1953 y de una forma u otra, habían expresado sus valoraciones al respecto. En este segundo momento, incluso, se derivó en acciones más concretas en función de la revisión de la letra de la propuesta de código procesal, en la que se le dio cabida a otros juristas a partir de la creación de una comisión encargada de revisar la letra del anteproyecto (Comisión Nacional de Abogados), buscando adecuar más sus regulaciones con las exigencias teóricas y prácticas del Derecho Procesal Civil y Administrativo entre nosotros.

Según nos cuenta Fernando ÁLVAREZ TABÍO:

«El Comité Ejecutivo Nacional del Colegio de Abogados de Cuba, en sesión celebrada el día 5 de abril de 1956, me hizo el alto honor de designarme redactor del título dedicado al procedimiento contencioso-administrativo en el nuevo Código procesal civil cubano, ponencia del distinguido jurista, Dr. José E. Gorrín». ³⁶⁷

Y seguidamente esclarecía que aunque desde el principio se opuso a incluir la materia administrativa en un código de procedimiento civil, porque esto significa negar autonomía al Derecho procesal administrativo, acatando el criterio de la mayoría de la comisión encargada de revisar el proyecto se lanzó a la tarea de redactar la parte correspondiente al régimen contencioso-administrativo, atendiendo siempre a las exigencias científicas del momento, pero sin olvidar las peculiaridades de nuestro ambiente. De hecho, según el testimonio del propio ÁLVAREZ TABÍO, él llegó a terminar su parte, que se

³⁶⁶ MORÉ BENÍTEZ, Juan Bautista, «La interpretación judicial...», ob. cit., p. 64. MORÉ BENÍTEZ (pp. 67 y 68) no dejaba de recordar, sobre la interpretación de las leyes administrativas, que «[...] la interpretación judicial de esas leyes se inspira en motivos de diverso linaje moral y de otra categoría de razones de orden psicológico, económico y político, a veces de carácter puramente circunstancial, que distan bastante del positivismo legalista y de las normas de interpretación clásicas en el Derecho Privado».

³⁶⁷ ÁLVAREZ TABÍO, Fernando, «Nota preliminar», en su obra *Procedimiento...*, ob. cit., p. 30.

pretendía integrar como un capítulo del nuevo Código Procesal Civil cubano, la cual fue presentada a la Comisión Nacional de Abogados.³⁶⁸

En definitiva, la situación políticamente convulsa que vivió Cuba en el final de la década de 1950, y el posterior advenimiento al poder, en 1959, de las fuerzas revolucionarias que lucharon en ese periodo contra el régimen dictatorial de Fulgencio BATISTA, fueron factores de peso que impidieron que finalmente se concretara, de modo acabado, la revisión del *Ante-proyecto Gorrín* y la reformulación del régimen procesal (civil y administrativo) que con él se pretendía, y que dicha propuesta normativa fuera llevada al órgano legislativo para su conversión en ley.³⁶⁹ Y así, ese anteproyecto de norma procesal, como acción efectiva, pasó a dormir el sueño de los eternos.

Realmente, en su versión original, que fue la que verdaderamente llegó a ocupar el protagonismo al no concretarse su revisión posterior en una nueva redacción, poco aportaba a la actualización y a la verdadera reconfiguración del proceso administrativo entre nosotros como instrumento de protección jurídica frente al funcionamiento administrativo; esa no fue su virtud. Pero, por otro lado, hay que reconocer que, al convocar al debate, el *Ante-proyecto Gorrín* sirvió para pasar del tono discursivo que se había sostenido desde hacía mucho tiempo, y comenzar a mover los esfuerzos creadores en función de alumbrar un nuevo orden normativo relativo al régimen procesal –en lo que a nosotros interesa– administrativo. Si bien esto último quedó solo es un estadio muy incipiente, pues los acontecimientos políticos posteriores truncarían esos esfuerzos.

C) El Proyecto de Ley de Enjuiciamiento Administrativo de Fernando ÁLVAREZ TABÍO

Advertíamos en el acápite anterior que el magistrado de la Sala Segunda de lo Civil y de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia de La Habana, Fernando ÁLVAREZ TABÍO, fue el designado por el Comité Ejecutivo Nacional del Colegio de Abogados de Cuba, en sesión celebrada el día 5 de abril de 1956, para integrar la Comisión encargada de revisar el *Ante-proyecto Gorrín* y, en su caso, formular una nueva redacción en él del proceso contencioso-administrativo.

³⁶⁸ Ver ÁLVAREZ TABÍO, Fernando, *Procedimiento...*, ob. cit., p. 30.

³⁶⁹ Ya Niceto ALCALÁ-ZAMORA había reparado en el hecho de que luego de 1956, «[...] a causa de los acontecimientos políticos de la isla [...]» no se pudo avanzar con posterioridad en la empresa que representaba el *Ante-proyecto Gorrín*. ALCALÁ-ZAMORA, Niceto, «Evolución del Derecho procesal: 1940-1965», ob. cit., p. 119. Por su parte, Fernando ÁLVAREZ TABÍO, dejaba constancia de que: «Razones ajenas a la voluntad de los componentes de dicha Comisión impidieron que llegara a feliz término la labor que con tanto entusiasmo comenzamos [...]»; considerando «[...] que pasará mucho tiempo antes de que se reanuden las labores de dicha Comisión [...]». ÁLVAREZ TABÍO, Fernando, *Procedimiento...*, ob. cit., p. 30.

Como narraba dicho magistrado, ante esa designación:

«... me lancé a la tarea de poner al día nuestro caduco régimen contencioso-administrativo, atendiendo siempre a las exigencias científicas del momento, pero sin olvidar las peculiaridades de nuestro ambiente».³⁷⁰

Y ante el hecho que esa Comisión detuvo sus trabajos, como

«... durante el tiempo que trabajamos tuve oportunidad de terminar la parte que a mí correspondió, decidí aprovecharla en la confección de un proyecto de ley, íntegro para la jurisdicción administrativa, tal como entiendo que debe ser redactado. Naturalmente, el proyecto que ahora publico difiere en lo esencial del presentado al Colegio Nacional de Abogados, con el que sólo se pretendía integrar un capítulo del nuevo Código Procesal civil cubano».³⁷¹

De ese modo surge, y da a conocer Fernando ÁLVAREZ TABÍO, su *Proyecto de Ley de Enjuiciamiento Administrativo*,³⁷² que incorporó como «Apéndice» en su obra de 1958: *Procedimiento contencioso-administrativo. Ley y reglamento vigentes y Proyecto de Ley de Enjuiciamiento Administrativo*.³⁷³

La propuesta de legislación procesal administrativa de ÁLVAREZ TABÍO resultaba de un momento propicio —aunque quizás apareció cuando ese momento había decaído y ya no era tan propicio— para dar a conocer iniciativas de elaboración normativa como la que él reflejaba, derivado de todo el debate que había involucrado al *Ante-proyecto Gorrín*. Era un proyecto normativo que se apoyaba en la convicción de la necesidad de reformar el orden procesal administrativo vigente, que había dejado en evidencia su disfuncionalidad para alcanzar los fines a los que había de responder el proceso administrativo como instrumento de protección jurídica,³⁷⁴ que partía de la identificación de los principales defectos que acompañaban a ese régimen jurídico en el plano

³⁷⁰ ÁLVAREZ TABÍO, Fernando, *Procedimiento...*, ob. cit., p. 30.

³⁷¹ *Ibidem*, p. 30.

³⁷² Según él: «Me decido pues, a publicar este proyecto, no sólo porque considero que pasará mucho tiempo antes de que se reanuden las labores de dicha Comisión, sino porque he creído un deber dar a la publicidad este trabajo, que representa mi último aporte al Derecho procesal administrativo como Magistrado de la Sala Segunda de lo Civil y de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia de La Habana». ÁLVAREZ TABÍO, Fernando, *Procedimiento...*, ob. cit., p. 30.

³⁷³ Ver ÁLVAREZ TABÍO, Fernando, *Procedimiento...*, ob. cit., p. 271 y ss.

³⁷⁴ De acuerdo con lo que exponía al respecto: «La llamada jurisdicción contencioso-administrativa está regulada por una ley española del pasado siglo, que ya ni siquiera rige en el país de su procedencia, y en ella todavía se mantiene vivo lo que en otros Estados desapareció hace mucho tiempo»; para agregar a continuación: «La ley de 13 de septiembre de 1888 constituyó sin duda un formidable progreso, pero desde esa fecha han ocurrido tales transformaciones en el orden político, social y jurídico, que justifican por sí solas la reforma integral que con rara unanimidad exigen la Judicatura y el Foro». ÁLVAREZ TABÍO, Fernando, «Exposición de motivos», del Proyecto de Ley de Enjuiciamiento Administrativo, en su obra *Procedimiento...*, ob. cit., p. 262.

nacional, y del interés y el conocimiento de las vías para eliminarlos;³⁷⁵ y que tenía como guía conceptual la convicción sobre el valor y el rol que debían desempeñar el proceso administrativo y la justicia administrativa dentro del marco de actuación iuspúblico en nuestro país, como mecanismos de protección del interés público y los derechos individuales.³⁷⁶

En suma, esta propuesta de ley procesal administrativa era la obra de uno de los mejores conocedores de la realidad teórica y práctica del Derecho Procesal Administrativo en Cuba, en cuyos preceptos vertió su ciencia y su experiencia acreditada en ese ámbito.

El autor del proyecto declaraba abiertamente que había tomado como referente principal, incluso recogiendo literalmente algunos de sus preceptos, a la Ley española de lo contencioso-administrativo de 27 de diciembre de 1956, redactada, fundamentalmente, por los entonces profesores de Derecho Administrativo Manuel BALLBÉ y Jesús GONZÁLEZ PÉREZ;³⁷⁷ norma procesal

³⁷⁵ Para ÁLVAREZ TABÍO: «Entre los muchos vicios que se atribuyen a nuestro régimen procesal administrativo vigente deben señalarse: 1) tramitación lenta de los asuntos; 2) formalismo exagerado; 3) restringido criterio sobre la legislación activa; 4) excesivo número de actos excluidos de revisión jurisdiccional; 5) sistema deficiente de ejecución de sentencias»; destacando inmediatamente: «El Proyecto se dirige a eliminar estos vicios fundamentales y consagra un procedimiento rápido y sencillo, en el que desaparece todo formalismo innecesario, se amplían las pretensiones, se reducen al mínimo los actos impugnables y se establece un régimen de ejecución de sentencia pleno de garantías para el ciudadano». ÁLVAREZ TABÍO, Fernando, «Exposición de motivos», del Proyecto de Ley de Enjuiciamiento Administrativo, en su obra *Procedimiento...*, ob. cit., p. 262.

³⁷⁶ En palabras de ÁLVAREZ TABÍO: «Esta situación de evidente desequilibrio ente los poderes del Estado exige arbitrar los medios adecuados para someter la Administración a la Ley, y en este sentido cumple a la justicia administrativa la alta función de restablecer ese equilibrio alterado; porque mediante ella el Estado se exige a sí mismo Derecho en relación a una de las ramas de los poderes esenciales que aún pretende imponerse de “legibus solutus”. No es de extrañar pues, que Radbruch proclamase que “no se colocó la última piedra del Estado de Derecho hasta que se implantó la jurisdicción administrativa”»; sentenciando en el siguiente párrafo: «Pero cuando se habla de justicia administrativa como instrumento adecuado para someter la Administración a la Ley, hay que pensar en un proceso administrativo que constituya un verdadero sistema de garantías jurisdiccionales, porque el proceso es el más eficaz instrumento del Estado de Derecho para realizar la Justicia». ÁLVAREZ TABÍO, Fernando, «Exposición de motivos», del Proyecto de Ley de Enjuiciamiento Administrativo, en su obra, *Procedimiento...*, ob. cit., p. 263.

³⁷⁷ ÁLVAREZ TABÍO: «En un Apéndice incluyo mi proyecto de Ley de Enjuiciamiento Administrativo, para cuya preparación me ha servido de base el proyecto de Ley para la jurisdicción contencioso-administrativa, obra del culto profesor, D. Jesús González Pérez, Catedrático de Derecho Administrativo en la Universidad Central de Madrid, el cual es hoy ley del Estado español». A renglón seguido añadía: «Considero esta ley de una perfección técnica muy difícil de superar. Parafraseando al maestro Guasp, a propósito de su Prólogo a la obra fundamental del profesor González Pérez sobre Derecho procesal administrativo, puede decirse que los artículos de la nueva ley española “son como ventanas por las que entran en una habitación enrarecida las bocanadas regeneradoras del aire puro». Más adelante igualmente precisaba: «... se ha tenido muy en cuenta el proyecto de Ley para la jurisdicción

administrativa de importancia para el Derecho Administrativo y el Derecho Procesal Administrativo españoles a lo largo de lo que restaba del siglo XX, con presencia incluso en la base de la reforma española de ese régimen procesal de 1998.³⁷⁸ Esta influencia no es de extrañar si tomamos en cuenta la importancia histórica y referencial que ha tenido para nosotros el Derecho Público español, especialmente durante el periodo prerrevolucionario; y por los valores propios de esa ley de lo contencioso-administrativo, que venía a actualizar y mejorar la ordenación jurídica de un régimen procesal administrativo que hasta entonces compartía con el que regía en Cuba, elementos esenciales comunes, a pesar de las reformas introducidas en España a ese régimen luego de 1889, antes de la ley de 1956.

Desde que apreciamos el nombre mismo que se le asignaba al proyecto: *Ley de Enjuiciamiento Administrativo* (los dos últimos vocablos preferidos por el autor por sobre las denominaciones de *recurso*, *procedimiento*, *proceso* y *contencioso-administrativo*),³⁷⁹ podemos ver las claras pretensiones de renovación y transformación, donde se consideraba posible por su autor.

En general, la propuesta de ÁLVAREZ TABÍO contenía la estructura interna siguiente:

- Título Primero, «Tribunales»: Capítulo I, «Jurisdicción», artículos 1 al 7; Capítulo II, «Competencia», artículos 8 al 14; Capítulo III, «Abstención y recusación», artículo 15.

contencioso-administrativa en España, de una técnica impecable, muchos de cuyos preceptos se han seguido literalmente [...]». ÁLVAREZ TABÍO, Fernando, «Nota preliminar», en *Procedimiento...*, ob. cit., pp. 29 y 30; y «Exposición de motivos», en igual ob. cit., p. 265.

³⁷⁸ Baste ilustrar la trascendencia de esa ley de 1956 con algunas expresiones vertidas sobre ella de algunos de los exponentes más representativos del iusadministrativismo español en este tiempo. Así, Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y Tomás-Ramón FERNÁNDEZ han señalado: «Esta ley, con muy escasas modificaciones, ha sido memorable en la historia de nuestro Derecho Público»; y «Esta gran calidad técnica de la Ley, resuelta en un texto conciso y claro, está aun subrayada por una espléndida Exposición de Motivos, que, con un propósito didáctico plenamente cumplido, ha sido y continúa siendo fuente constante, no sólo de los principios interpretativos de la propia Ley, sino del ejercicio material de los poderes jurisdiccionales en cuanto al fondo de los procesos contencioso-administrativos». GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y Tomás-Ramón FERNÁNDEZ, *Curso...*, tomo II, ob. cit., pp. 571 y 572. Para Fernando GARRIDO FALLA, esa disposición legal: «Constituyó un paso definitivo para la construcción del Estado de Derecho [...]». GARRIDO FALLA, Fernando, *Tratado de Derecho Administrativo español*, vol. III – *La justicia administrativa*, 2ª edición, con la colaboración de Alberto PALOMAR OLMEDA y Herminio LOSADA GONZÁLEZ, Tecnos (Grupo ANAYA, S.A.), Madrid, 2006, p. 115. Mientras, Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR ha señalado a esa Ley de 1956 como fundamental, que introdujo reformas sustanciales sobre la normativa anterior, de excelente factura técnica y con progresos introducidos por su articulado. SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, *Principios de Derecho Administrativo General*, tomo II, 3ª edición, Iustel, Portal Derecho, S.A., Madrid, 2015, pp. 709 y 710.

³⁷⁹ Ver la explicación de ÁLVAREZ TABÍO, Fernando, «Exposición de motivos», del Proyecto de Ley de Enjuiciamiento Administrativo, en *Procedimiento...*, ob. cit., p. 264.

- Título Segundo, «Partes»: Capítulo I, «Capacidad procesal», artículo 16; Capítulo II, «Legitimación», artículos 17 a 21; Capítulo III, «Representación y dirección», artículos 22 a 25; Capítulo IV, «Costas», artículo 26 a 28.
- Título Tercero, «Objeto»: Capítulo I, «Actos impugnables», artículos 29 a 32; Capítulo II, «Pretensiones de las partes», artículos 33 y 34; Capítulo III, «Acumulación de pretensiones», artículos 35 a 38.
- Título Cuarto, «Procedimiento»: Capítulo I, «Procedimiento ordinario», Sección 1a., «Interposición y admisión», artículos 39 a 48, Sección 2a., «Emplazamiento», artículos 49 a 52, Sección 3a., «Demanda y contestación», artículos 53 a 58, Sección 4ª., «Defensas previas», artículos 59 a 61, Sección 5a., «Prueba», artículos 62 a 64, Sección 6a., «Sentencia», artículos 65 a 69, Sección 7a., «Otros modos de terminación del proceso», artículos 70 a 75; Capítulo II, «Procedimiento en materia tributaria», artículos 76 a 80.
- Título Quinto, «Recursos»: Capítulo I, «Recurso de súplica», artículos 81 y 82; Capítulo II, «Recurso de casación», artículos 83 a 98; Capítulo III, «Recurso de queja», artículo 99; Capítulo IV, «Recurso de revisión», artículo 100.
- Título Sexto, «Ejecución de sentencia», artículos 101 a 109.
- Título Séptimo, «Disposiciones comunes»: Capítulo I, «Desarrollo procesal», artículos 110 a 112; Capítulo II, «Nulidad de actuaciones», artículo 113 a 115; Capítulo III, «Suspensión del acto objeto del proceso», artículos 116 a 119.
- Nueve Disposiciones Transitorias.
- Seis Disposiciones Complementarias.
- Dos Disposiciones Finales.

Una cuestión esencial que debe anotarse es el hecho de que en el proyecto figuraba esa propuesta legislativa como la norma fundamental en materia de proceso administrativo, regulándose en el artículo 1, primer párrafo: «La jurisdicción administrativa se rige por las disposiciones de esta Ley»; complementándose por el segundo párrafo de ese propio precepto inicial: «En lo no previsto en ella se aplicarán como supletoria la Ley de Enjuiciamiento Civil y las disposiciones legales que la complementan».

A diferencia de lo que se preveía en los proyectos de Guillermo DE MONTAGÚ y de José E. GORRÍN PADILLA, ya repasados, donde se encuadraba el proceso administrativo como un proceso especial del civil, y a semejanza de la entonces vigente ley española de lo contencioso-administrativo de 1888, en el proyecto de ley de ÁLVAREZ TABÍO, consecuente con su pensar, se respetaba y garantizaba la autonomía existencial y normativa del primero de los

procesos mencionados. Partiendo de la identidad de dicho proceso, estaba ordenado en el proyecto de ÁLVAREZ TABÍO conforme con los dictados de una más acertada técnica procesal si se contrasta con los dos proyectos que le antecedieron cercanamente en el tiempo, pues en esta ocasión ciertamente era entendido como un proceso especial, tal como es, por las exigencias que le plantean los sujetos que intervienen y el ámbito material al que se refiere el conflicto que involucra, frente al que el proceso civil, como proceso de alcance más general, viene a operar con carácter supletorio. Mas, esa relación de órdenes normativos es de supletoriedad, operativa en ausencia de disposición aplicable, lo que no convierte al proceso administrativo en un proceso especial del proceso civil.³⁸⁰

Este *Proyecto de Ley de Enjuiciamiento Administrativo* se articulaba respetando el modelo judicialista que venía siendo característico para nuestra justicia administrativa a lo largo de la República prerrevolucionaria.³⁸¹ Y en respuesta a una cuestión advertida desde años antes, por esta propuesta (Disposición Transitoria Primera) se creaba una nueva Sala en la Audiencia de La Habana; así (Disposición Transitoria Tercera), la Sala Primera de lo Civil y de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia de La Habana se denominaría Sala de lo Civil de la Audiencia de La Habana; la Sala Segunda de lo Civil y de lo Contencioso-Administrativo de la propia Audiencia se denominaría Sala Segunda de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia de La Habana, y la Sala de nueva creación pasaría a integrar la Sala Primera de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia de La Habana.³⁸²

Según lo que se refrendaba en el artículo 2 del proyecto:

«La jurisdicción administrativa conocerá de todas las pretensiones que se deduzcan en relación con los actos y disposiciones de carácter

³⁸⁰ El propio ÁLVAREZ TABÍO aclaraba que se le daba a la Ley de Enjuiciamiento Civil —que era la vigente en ese momento— «[...] una aplicación supletoria, porque en definitiva el proceso administrativo no es más que un proceso de conocimiento». ÁLVAREZ TABÍO, Fernando, *Procedimiento...*, ob. cit., p. 268.

³⁸¹ Indicaba ÁLVAREZ TABÍO: «9) Se mantiene la misma organización de los Tribunales y distribución de competencias, vigente desde la fundación de la República; porque el prestigio ganado por las Salas de Audiencia y por el Tribunal Supremo, a través de cincuenta y tantos años en el ejercicio de la jurisdicción administrativa, no puede menospreciarse a la hora de emprender la reforma del sistema»; esclareciendo seguidamente: «La crisis actual no es debida a la calidad de los órganos, sino a la cantidad de jueces adscritos a la jurisdicción administrativa». ÁLVAREZ TABÍO, Fernando, *Procedimiento...*, ob. cit., p. 268.

³⁸² En relación con esto, ÁLVAREZ TABÍO aseveraba: «Se crea una nueva Sala en la Audiencia de La Habana, la que se especializará en la materia económico-administrativa»; explicando luego: «Esta importante innovación no sólo asegura rapidez y eficacia en el procedimiento para el cobro de impuestos, sino que será garantía para la Administración y para los contribuyentes frente a los posibles excesos de los agentes del Fisco. Es notorio que el régimen actual fomenta la evasión de impuestos, quebranta la moral administrativa y lesiona gravemente los intereses públicos». ÁLVAREZ TABÍO, Fernando, *Procedimiento...*, ob. cit., p. 268.

general que emanaren de la Administración pública, sujetos al Derecho Administrativo». ³⁸³

Mientras que por el artículo 5 se acogía que, sin embargo, la jurisdicción administrativa conocería de: a) Las cuestiones referentes al cumplimiento, inteligencia, resolución, rescisión, nulidad y demás efectos de los contratos, cualquiera que sea su naturaleza, celebrados por la Administración, cuando tuvieren por finalidad obras y servicios públicos de toda especie; b) Las cuestiones que se susciten sobre la responsabilidad patrimonial de la Administración, siempre que esta actúe haciendo uso del poder público de que estuviera investida; c) Las cuestiones no administrativas que una Ley le atribuya especialmente. ³⁸⁴

En relación con lo anterior, el artículo 29, primer párrafo destacaba:

«La acción administrativa podrá ejercitarse contra las disposiciones de carácter general y los actos de la Administración que no sean susceptibles de ulterior recurso en la vía administrativa, ya sean definitivos o de trámites, si éstos deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, de tal modo que pongan término a dicha vía o hagan imposible o suspendan su continuación».

En el segundo párrafo de ese mismo artículo se puede leer:

«Los actos de los funcionarios u órganos representativos de las Administraciones institucionales podrán ser impugnados directamente ante la jurisdicción administrativa salvo que, de modo expreso, fueren susceptibles de recurso en vía administrativa ante cualquier otra autoridad u organismo». ³⁸⁵

³⁸³ Por el artículo 4 se señalaba que no corresponderían a la jurisdicción administrativa: a) Las cuestiones que se susciten en relación con los actos políticos del Gobierno, tales como los enumerados en el artículo 142 de la Constitución, con excepción del inciso i); b) Los conflictos de inconstitucionalidad, excepto los de orden jerárquico-normativo, en estos casos la jurisdicción administrativa podía decidir la controversia si el precepto constitucional cuya vulneración se acusara es de carácter administrativo; c) Las cuestiones de índole civil, penal, laboral y estrictamente militar; d) Los conflictos de atribuciones y las cuestiones de competencia entre las autoridades judiciales y administrativas.

³⁸⁴ El artículo 6 acogía: «La jurisdicción administrativa se extenderá al conocimiento y decisión de las cuestiones prejudiciales o incidentales no administrativas, directamente relacionadas con la controversia principal de índole administrativa; pero la decisión que se pronuncie no producirá efectos fuera del proceso en que se dicte y podrá ser revisada por la jurisdicción correspondiente».

³⁸⁵ El artículo 30, en sus tres párrafos, regulaba además que las disposiciones de carácter general podrían ser impugnadas directamente ante la jurisdicción administrativa, tan pronto adquirieran carácter ejecutivo, sin necesidad de un previo acto de requerimiento o aplicación individual. También podrán ser impugnados los actos de aplicación, una vez agotada la vía administrativa, fundada la impugnación en que la disposición aplicada infringe una norma de rango superior. La falta de impugnación directa de una disposición general o la desestimación

Con los artículos reproducidos podemos hacernos una rápida idea de que en el tema de acceso a la vía judicial administrativa, el proyecto de ÁLVAREZ TABÍO planteaba una superación de lo que establecía la entonces vigente Ley de lo contencioso-administrativo de 1888, así como lo que se pretendía en las propuestas codificadoras de Guillermo DE MONTAGÚ y de José. E. GORRÍN, pues dejaba de lado determinados requerimientos que debían concurrir en las disposiciones generales y actos de la Administración para que pudieran impugnarse en la vía judicial; es decir, ahora se adoptaba un criterio más amplio y menos restrictivo, lo que sin dudas proyectaba un paso de avance en la mejoría del contencioso-administrativo cubano. En la de ÁLVAREZ TABÍO, ya no aparecía la exigencia de vulneración de un derecho subjetivo para que el acto administrativo pudiera ser recurrido;³⁸⁶ se consagraba

«... la acción administrativa contra las disposiciones de carácter general, eliminándose el sistema del artículo tercero de la Ley de 1888, que permitía en la práctica que actos manifiestamente ilegales se mantuviesen vigentes ante la imposibilidad de ser directamente impugnados».³⁸⁷

También en esa propuesta normativa se abría la vía judicial al control de los actos emanados del ejercicio de la potestad discrecional de la Administración Pública, cuestión esa que seguía aún vedada a dicha vía, que no pocos ordenamientos jurídicos habían ya superado por ese tiempo, y que en nuestra realidad se venía clamando por ella con plena conciencia.³⁸⁸ Igualmente, siguiendo a su autor, se atribuía

«... especialmente a la jurisdicción administrativa el conocimiento de todas las pretensiones dirigidas a impugnar actos y disposiciones emanados de

de la demanda frente a ella formulada no impedirá la impugnación de los actos de aplicación individual. Por su lado, el artículo 32 estipulaba que no eran impugnables ante la jurisdicción administrativa: a) Los actos que sean reproducción de otros anteriores definitivos y firmes ni los confirmatorios de acuerdos consentidos por no haber sido recurridos en tiempo y forma; b) Las resoluciones que pongan término a la vía gubernativa como previa al ejercicio de la acción civil.

³⁸⁶ El propio autor decía: «Se amplía la legitimación activa en defensa de la legalidad administrativa. Para reclamar la nulidad de un acto no debe ser necesario que exista una real y efectiva vulneración de derecho, sino que debe bastar la lesión de un interés más o menos diferenciado. Sin embargo, no se consagra la acción objetiva de nulidad sino en los casos específicamente autorizados en la Constitución, y a favor del Ministerio público, ya que según la Constitución éste representa al pueblo y tiene como función principal vigilar el cumplimiento de la Ley». Ver ÁLVAREZ TABÍO, Fernando, *Procedimiento...*, ob. cit., p. 267.

³⁸⁷ ÁLVAREZ TABÍO, Fernando, *Procedimiento...*, ob. cit., p. 267.

³⁸⁸ *Ibidem*. El autor del proyecto explicaba que: «Se elimina la categoría del acto discrecional, porque en un Estado de Derecho la Administración no puede obrar al margen de la Ley. Por otra parte, la determinación de si el acto es reglado o no, es cuestión de fondo y no de admisibilidad. Si un acto es puramente discrecional, jamás podrá ser revocado por contrario a Derecho y la pretensión que contra el mismo se formule habrá de ser desestimada en el fondo».

las Corporaciones públicas, ya gocen de autonomía o no, eliminándose la anarquía procesal que reina en este aspecto, sólo explicable ante la celeridad alarmante en la creación de organismos descentralizados y con personalidad».³⁸⁹

Sobre el tema de la ejecución de sentencias, esclarecía ÁLVAREZ TABÍO:

«Se consagra un sistema de ejecución de sentencias que otorga plenas garantías al ciudadano; pero sin olvidar que frente a los intereses privados debe predominar siempre el interés público. Ahora bien, la determinación de lo que es interés público no se deja al criterio personal de los agentes administrativos, sino al juicio imparcial del Tribunal de Garantías Constitucionales y Sociales».³⁹⁰

En este *Proyecto de Ley de Enjuiciamiento Administrativo* existen otros aspectos a destacar, que el propio ÁLVAREZ TABÍO se encargó de advertir, en una parte de ellos, en su clarificadora «Exposición de motivos», que colocó antes de la letra del proyecto,³⁹¹ y que bien nos ha servido en este acápite.

Como dijera el antiguo magistrado mencionado, en sentido general

«... el Proyecto elimina todos aquellos obstáculos tradicionales que más han contribuido a la quiebra de la justicia administrativa, sin la cual, según se dijo antes, no es posible un régimen de equilibrio de poderes bajo el imperio del Derecho».

Para concluir:

«Y al dar un decisivo paso de avance en el sentido indicado, no se trata de ensayar un sistema propio de otras latitudes y razas, sino de encontrar una fórmula que respondiendo a nuestras exigencias nacionales se preocupe también de poner al día nuestro decrepito régimen procesal administrativo».³⁹²

Por la realidad que rodeaba a nuestro contencioso-administrativo por aquella época, por los avances científicos que al respecto se habían ido consolidando en el ámbito iusprocesal administrativo, y por las insuficiencias que al respecto contenían los proyectos de codificación procesal que habían antecedido (específicamente de Montagú y Gorrín) a esta propuesta de ÁLVAREZ TABÍO, este ejercicio de propuesta que ahora comentamos contenía importantes valores técnico-jurídicos en relación con la reformulación, actualización y el perfeccionamiento de la ordenación positiva del proceso

³⁸⁹ ÁLVAREZ TABÍO, Fernando, *Procedimiento...*, ob. cit., p. 267.

³⁹⁰ *Ibidem*, p. 268.

³⁹¹ Para estos otros aspectos, ver ÁLVAREZ TABÍO, Fernando, *Procedimiento...*, ob. cit., pp. 266 a 268.

³⁹² *Ibidem*, pp. 268 y 269.

administrativo cubano. Sin dudas, a pesar de ser una iniciativa individual, venía a constituir el proyecto legislativo más acabado y sólido, de los pocos que hasta el momento se habían dado a conocer, con las pretensiones de poder colocarse en el camino de reformar el marco de ordenación al respecto. Muy superior en todo sentido a los proyectos que le antecedieron, a este de ÁLVAREZ TABÍO podía augurársele mucha mejor suerte de introducirse en el debate jurídico —no nos atrevemos a decir que de introducirse en el debate legislativo, pues eso requería de otras voluntades y circunstancias—; y quizás de allí hubiera salido, si no una propuesta que definitivamente se convirtiera en ley, sí un impulso importante en pos de aunar mentes, voluntades y esfuerzos para acabar de alumbrar esa nueva legislación procesal administrativa que el tráfico jurídico nacional requería.

Pero, nótese que en el párrafo anterior hablamos en términos hipotéticos, pues ciertamente este *Proyecto de Ley de Enjuiciamiento Administrativo* no tuvo oportunidad de introducirse ni de posicionarse siquiera en un debate inicial, es decir, el menos en la fase inicial que previamente requería, por parte de la comunidad jurídica cubana. Si tomamos en cuenta los datos editoriales de la obra en la que aparece insertado, en la última de sus páginas figura que dicho libro terminó de imprimirse el 10 de noviembre de 1958, y poco menos de dos meses después sobrevendría el triunfo revolucionario de 1959, conmocionando la realidad político-social del país, deteniendo el ritmo sociopolítico de la República nacida en los albores del siglo xx y marcando un punto de viraje hacia nuevos rumbos.

Como resultado de tales circunstancias, y más allá de quienes pudieron acercarse a las páginas del libro donde figuraba el *Proyecto de Ley de Enjuiciamiento Administrativo* de ÁLVAREZ TABÍO, realmente dicha propuesta normativa no pudo llegar a alcanzar ni siquiera el nivel de divulgación inicial que un esfuerzo de ese tipo requiere para comenzar el camino que con ella se proponía. El advenimiento de la Revolución cubana en enero de 1959 trajo otras urgencias en el plano político-jurídico, en función de las transformaciones políticas y sociales que el nuevo Gobierno Revolucionario provisional estaba introduciendo y la conservación del nuevo poder que se había instaurado, todo ello enmarcado en una convulsa situación política, propia de circunstancias de este tipo. De ahí que no resulte difícil comprender que frente a tal contexto, un ejercicio como el que significaba el *Proyecto de Ley de Enjuiciamiento Administrativo* de ÁLVAREZ TABÍO no caía dentro de las urgencias del orden de cosas que se comenzaba a instaurar, máxime cuando hacia el aparato ejecutivo-administrativo del nuevo gobierno se desplazó, por mucho, el centro del poder público en ese entonces.

Apagada cualquier tentativa de resonancia que pudo haber tenido a raíz de los acontecimientos históricos que sobrevinieron apenas unas semanas después de que su autor lo colocara en la letra impresa, el *Proyecto de Ley*

de Enjuiciamiento Administrativo de ÁLVAREZ TABÍO quedó, entonces en su momento, como un mero ejercicio intelectual y una iniciativa individual; acompañándole una suerte que poco tenía que ver con los interesantes valores que, para su época y la realidad iusprocesal administrativa de la que surgió, contenía.

Cuba atesora un rico patrimonio jurídico derivado de su intensa experiencia de vida como nación. Dentro de ese patrimonio tiene un espacio propio la justicia administrativa, con todo y que el caudal de ideas y debates a su alrededor no se muestre con el alcance que al respecto han tenido otros segmentos de la vida jurídica nacional. De ese espacio dan fe no solo las disposiciones normativas que a ella se han referido, sino la actividad de los tribunales cubanos en más de un siglo y los escritos que han recogido las diversas aristas del pensamiento jurídico al respecto.

Breve historia de la justicia administrativa en Cuba hasta 1958 pretende ser un texto que tribute al debate sobre la justicia administrativa y sobre los estudios de Derecho Procesal Administrativo en el nuestro país. Su autor se propuso en esta obra repasar los hitos fundamentales en la evolución jurídica del régimen procesal administrativo cubano, desde sus orígenes en el siglo XIX hasta 1958, buscando trazar una línea histórica que hasta el momento ha sido poco estudiada, de la manera en que este libro propone, entre los juristas cubanos. Sin dudas, estamos ante un trabajo de interés para los profesionales del Derecho y lectores interesados en general, que depara aristas no exploradas aún en el estudio de la temática en la que se centra.

