

UNIVERSIDAD: CARLOS RAFAEL RODRIGUEZ.

*FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y
HUMANISTICAS*

DEPARTAMENTO DE DERECHO

*Tesina presentada para optar por el título de Licenciado
en Derecho*

Título: Ejecución de las disposiciones administrativas.

Propuestas para un procedimiento efectivo.

Autora: Eradys Hernández Molina.

Tutora: Lic. Lourdes Rodríguez Piñeiro

Consultante: Juana Gudelia Díaz Rodríguez.

“Año 52 de la Revolución”

Cienfuegos 2010

Pensamiento

“El procedimiento, la pieza de arqueología más valiosa que podría hallar un Investigador, sintetiza los rasgos más relevantes del Derecho público, en un espacio y tiempo determinados”

J. Barnes

Dedicatoria.

A mis padres, que de forma constante me ayudaron a seguir adelante y llegar al final de este trabajo, que durante toda mi carrera supieron con su amor y dedicación ser un apoyo y ejemplo a seguir.

Agradecimientos.

A todas las personas que me facilitaron los medios y la información necesaria para completar este trabajo.

A mis profesores, que supieron sembrar la semilla del saber.

A mi tutora por su tiempo y dedicación.

A mi abuela por existir.

A mi tía por su apoyo incondicional.

A mis amistades por su extraordinario apoyo.

A todos los trabajadores del Bufete que de una forma u otra me sirvieron de apoyo y que con sus sugerencias y oportunos señalamientos fueron mi guía para la conformación de este trabajo.

Gracias

Resumen

La ejecución de las resoluciones dictadas por las Direcciones de la Vivienda, es sin lugar a dudas, uno de los temas más importantes dentro del Procedimiento Administrativo, teniendo en cuenta que, como colofón de cualquier trámite, sirven para conformar el reconocimiento del derecho reclamado. Es así que la ejecución de las resoluciones dictadas por los organismos correspondientes constituye el fin último de cualquier proceso y son en esencia, la expresión genuina de que materialmente se cumplieron los objetivos que inspiraron la tramitación de que se trate.

El presente trabajo pretende un acercamiento a este trámite caracterizando los problemas que existen en la práctica administrativa, en cuanto a la ejecución de las Resoluciones que como expresión de su potestad reglada y discrecional dictan las Direcciones Municipales de la Vivienda, estableciendo un criterio para mejorar o disminuir tales dificultades y propiciar una mayor efectividad a los procesos que se ventilen en la instancia administrativa.

Consta de un primer epígrafe sobre el concepto y desarrollo histórico de los procedimientos administrativos, así como los principios y formas establecidos para este en Cuba y de un segundo epígrafe donde se relaciona el comportamiento práctico de la ejecución de resoluciones administrativas en las Direcciones Municipales de la Vivienda, haciendo especial énfasis en la DMV de Cienfuegos y las disposiciones legales que rigen procedimientos administrativos.

Índice

Contenido	Pág.
Introducción	1
Epígrafe I: Elementos esenciales para el análisis de los Procedimientos Administrativos.	6
1.1 Antecedentes Históricos del Procedimiento Administrativo.	6
1.2 El Procedimiento administrativo. Definición.	8
1.2.1 Principios generales del Derecho aplicables a los procedimientos administrativos en Cuba.	9
1.3 Clases de procedimientos administrativos. Su planteamiento en el sistema de derecho cubano.	10
1.3.1 El Procedimiento administrativo interno.	12
1.3.1.1 El Procedimiento Interno en el ordenamiento jurídico.	13
1.3.2 El Procedimiento gubernativo.	13
1.3.3 La Fase Externa del Procedimiento Administrativo. El procedimiento contencioso – administrativo o externo en nuestro ordenamiento jurídico.	15
Epígrafe 2: Tratamiento normativo procedimental de las ejecuciones y dificultades para su cumplimiento en la práctica.	17
2.1 Las ejecuciones derivadas de la aplicación del Decreto 272 del 2001, emanado del Consejo de Ministros, como tratamiento contravencional.	17
2.2 La Declaración de ocupantes ilegales al amparo de lo establecido en los diferentes cuerpos legales y dificultades que se presentan para su ejecución.	23
2.3 Presupuestos para lograr la eficacia de la ejecución de las resoluciones administrativas y sentencias judiciales.	28
Conclusiones.	30
Recomendaciones.	31
Bibliografía.	32
Anexo	

Introducción.

A nivel internacional existe una búsqueda constante para garantizar la necesaria comunicación entre la administración y los ciudadanos ya que está definida en términos muy estrechos. Esta situación ha llevado a que exista mucha dispersión en la doctrina acerca de cuáles serían los caracteres del acto administrativo, generalmente enunciados como presunción de legitimidad (o ejecutividad) y ejecutoriedad (o ejecución de oficio por la administración): ambos a su vez muy cuestionados al decir de Barra.¹

Acudimos constantemente a los antecedentes europeos² sin lograr aplicar el modelo original, creando un cambio en el cual se deben tener en cuenta el orden socioeconómico y el interés colectivo como garantía de un derecho socialista.

Teniendo en cuenta la complejidad que las normas contenidas en la Ley General de la Vivienda expresan, así como la amplitud y variedad de las regulaciones que a lo largo de los años se han emitido a fin de proteger la satisfacción de las necesidades de habitación, los temas relacionados con el sistema de la vivienda, poseen una gran importancia para los conocedores y estudiosos del Derecho, particularmente en las ramas de lo Civil y Administrativo.

Tanto la Ley de Procedimiento Civil, Administrativo, Laboral y Económico³ como el Código Civil⁴ disponen de manera general, el carácter de ejecutables de las resoluciones judiciales, así como el término para la ejecución de las mismas.

La Ley General de la Vivienda⁵ dispone que..."las resoluciones que dicten los tribunales aplicando las disposiciones de la presente Ley o cualesquiera otras, relacionadas con la vivienda, serán en todo caso ejecutadas por la correspondiente

¹ Gordillo, Agustín. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo 3. Buenos Aires, 2000.

² La práctica procesal administrativa externa en Cuba comienza con la puesta en vigor de la Ley de lo Contencioso-Administrativo, del 13 de septiembre de 1888 al 13 de septiembre de 1890, hecha extensiva a Cuba por el Reglamento del 29 de diciembre de 1890. Esta Ley española rigió hasta una época relativamente reciente en que es derogada por la Ley No. 1261 de 1974.

³ Ley 7 de 1977, modificada por decreto Ley 241 de 2006, en lo sucesivo LPCALE en su artículo 473.

⁴ Ley 59 de 1987 (actualizada) en su artículo 116 inciso b) queda regulado el término de un año para la ejecución de las sentencias judiciales.

⁵ Ley 65 de 1988, modificada por Decreto Ley 233 de julio de 2003, en lo sucesivo LGV establecido así en su artículo 124.

Dirección Municipal de la Vivienda, la que requerirá el auxilio de la Policía Nacional Revolucionaria cuando fuere necesario”.

En la práctica, el trámite de ejecución, en la jurisdicción que sea, presenta no pocos contratiempos, teniendo en cuenta ante todo, los modos en que esta puede tener lugar. Conocidas son las dificultades que enfrentan los Tribunales Populares de Cuba para poder llevar a feliz término el cumplimiento de los fallos dictados, los que en sus disímiles modalidades, reconocen entre otras, las obligaciones de hacer o no hacer, de los involucrados en los trámites judiciales.

En la misma cuerda transitan las ejecuciones en materia administrativa, cuando las Direcciones Municipales de Vivienda, una vez finalizado el trámite en cuestión pretenden poner fin al asunto y dar cumplimiento a la Resolución que en función de su potestad fue previamente dictada.

Conocido es, lo difícil que resulta para estos organismos obtener su propósito, tanto para los particulares implicados como para la propia Administración. De la apreciación práctica de tal hecho, resulta claro que son varios los factores que inciden en que no se cumplan en término las Resoluciones dictadas, es por ello que se conforman las bases en este trabajo para considerar y determinar en lo posible, las causas por las cuales se dilatan los trámites de ejecución en la esfera administrativa, para llegar a una propuesta para revertir esta situación.

Muchos estudiosos han tratado el tema de la ejecución, sin embargo, luego de haber realizado el estudio de varios documentos que permiten conocer como se comporta en Cuba lo referido al estudio de los trámites de ejecución ante las Direcciones Municipales de Vivienda, se constata que dentro del territorio nacional no son muchos los que prefieren abordar el aludido tema. Considerando ello, es importante entonces situarse en la conveniencia de estudiar y establecer en primer término, los conceptos básicos que rigen la materia en cuestión, a fin de sentar las bases para el estudio del tema escogido.

Surge así, al mismo tiempo, la necesidad de aplicar dichos conocimientos primordiales a casos concretos en específico, según lo establecido en la Ley para poder conocer y demostrar, como tiene lugar en la práctica, lo relativo a las

ejecuciones dentro del ámbito de la Dirección Municipal de la Vivienda de Cienfuegos.

En razón de las dificultades que afloran respecto al trámite de ejecución tanto en la esfera judicial como en la administrativa, se motiva la autora para la realización de este trabajo, a fin de que de los resultados del mismo puedan derivarse beneficios para el trabajo de las Direcciones Municipales de la Vivienda como entidades encargadas de la materialización por vía de ejecución, de las resoluciones que se dicten.

Para ello se plantea como **PROBLEMA CIENTÍFICO** a resolver el siguiente: Necesidad de implementar presupuestos procedimentales para garantizar la eficacia de la ejecución de las disposiciones administrativas y sentencias judiciales sobre bienes inmuebles.

Para resolver el problema planteado partimos de la siguiente **HIPOTESIS**:

- La instrumentación de presupuestos procedimentales que regulen el modo de actuar del Grupo para la ejecución de las disposiciones administrativas y sentencias judiciales sobre bienes inmuebles, garantizará la eficacia de los actos administrativos y decisiones judiciales.

El **Objeto General** de la Investigación es la ejecución de las Resoluciones dictadas en la vía administrativa, por las Direcciones Municipales de la Vivienda y decisiones judiciales.

Se ha trazado como **Objetivo General**: Aportar presupuestos determinantes para que se cumpla eficazmente el procedimiento administrativo que garantiza la ejecución de las resoluciones administrativas y sentencias judiciales en término.

De tal manera se proponen los siguientes **OBJETIVOS ESPECÍFICOS**:

1. Realizar un estudio teórico-jurídico de los procedimientos en la jurisdicción administrativa.
2. Identificar los factores que inciden en la inejecutabilidad de las resoluciones dictadas por las Direcciones Municipales de la Vivienda y la posibilidad de potenciar una aplicación efectiva del procedimiento establecido.

3. Analizar las disposiciones normativas que regulan procedimientos administrativos ante las Direcciones Municipales de la Vivienda para determinar los presupuestos procedimentales.

De manera general se aborda en el trabajo, a partir de un primer epígrafe una referencia al concepto y desarrollo histórico de los procedimientos administrativos, los principios y formas establecidos para este en Cuba y en un segundo epígrafe lo relativo al comportamiento práctico del trámites de ejecución de resoluciones administrativas en las Direcciones Municipales de la Vivienda, haciendo especial énfasis en la de Cienfuegos y las disposiciones legales que rigen procedimientos administrativos.

En la investigación se emplean variables que se hace preciso definir, ya que resulta necesario utilizarlas en el desarrollo del proceso investigativo.

- ❖ Presupuestos procedimentales o presupuestos procesales son lo que la palabra significa textualmente sin mayor interpretación que la estrictamente gramatical; presupuesto: supuesto previo, lo que se supone antes de iniciar; con lo se puede señalar que los presupuestos son requisitos que deben configurarse antes de la iniciación de la relación procesal, una vez iniciado el proceso, para su adecuado desenvolvimiento. Son los requisitos previos que deben cumplirse para la iniciación válida del procedimiento.

Para el logro de los objetivos propuestos se determina la aplicación de los siguientes

MÉTODOS:

- Métodos teóricos: ayudan a fortalecer teóricamente la investigación a partir del análisis científico de las concepciones doctrinales e históricas, y de las teorías más modernas existentes en relación con este tema. Se utilizó el método histórico-lógico que permitió conocer el desarrollo de la ejecución como trámite en un momento dado y según las condiciones socio-económicas existentes; el jurídico-comparado en los que se analizan las leyes que permiten apreciar el tratamiento que realizan diversos países sobre la regulación y aplicación de este procedimiento; y con el exegético-analítico y

teórico-jurídico de la norma y documentos legales se realizó la reflexión detallada de preceptos contenidos en la misma, su aplicación en la práctica.

- Métodos empíricos: permite la fundamentación de la parte práctica de la investigación ya que se utiliza para entender el porque de los sucesos en un momento dado y determinado; empleando la revisión de documentos que sirve de herramienta en el análisis de documentos informativos del tema en la practica judicial y la información suministrada por las instituciones pertinentes

De lo estudiado para realizar esta investigación se han conocido pocos trabajos con líneas similares, por lo que de realizarse el presente de manera coherente arrojará beneficios sobre el proceso gubernativo y en consecuencia puede llegar a constituir una herramienta en manos de estudiantes y conocedores del tema así como un material de consulta para todos aquellos a quienes interese se modifique y atempere el actuar de las Direcciones Municipales de Vivienda en cualquier sitio del territorio nacional.

La tesina en cuestión pretende, que una vez caracterizados los problemas que existen en la práctica administrativa, en cuanto a la ejecución de las Resoluciones que como expresión de su potestad reglada y discrecional dictan las Direcciones Municipales de la Vivienda, establecer un criterio para mejorar o disminuir tales dificultades y propiciar una mayor efectividad a los procesos que se ventilen en la instancia administrativa.

Epígrafe I: Elementos esenciales para el análisis de los Procedimientos Administrativos.

1.1- Antecedentes Históricos del Procedimiento Administrativo.

El Procedimiento o Proceso Administrativo es una creación del pensamiento liberal del siglo XIX. Esa creación de órganos capaces de revisar la juridicidad o legalidad del acto administrativo tuvo lugar por la necesidad de defender los derechos subjetivos de los particulares frente a las arbitrariedades cometidas o que pudiera cometer la Administración, al violar la ley o por abuso de su poder.

El triunfo de la Revolución francesa, significó también una revolución en este procedimiento considerando esa función revisora como accesoria de la administración activa, y los tribunales ordinarios no podían conocer de los recursos establecidos contra los actos o disposiciones administrativas. Con la legislación napoleónica lo contencioso-administrativo siguió siendo una función especial de la Administración, pero se le confiaba a órganos especiales dentro de ella. Este sistema, que organizó los Consejos para conocer de los procesos contenciosos-administrativos que establecía la Constitución francesa del Año VIII fue copiado en Italia, Alemania, España y otros países europeos.

A partir de la independencia de Bélgica surge una corriente más liberal y contraria a la existencia de una jurisdicción contencioso-administrativa. La constitución belga de 1831 adoptó el principio de la unidad de jurisdicción confiándola a los tribunales ordinarios y suprimiendo los tribunales administrativos de la dominación francesa. En 1875 se modifica al introducirse un sistema mixto: el Tribunal Central que estaba integrado por un presidente y varios consejeros ministros y los tribunales provinciales por tres magistrados de las Audiencias respectivas y dos diputados provinciales letrados. El nuevo sistema se recogió en la Ley de 13 de septiembre de 1888 que fue hecha extensiva a Cuba por el reglamento del 29 de Diciembre de 1890 y que rigió en nuestro país hasta enero de 1974 en que entró en vigor la Ley de Procedimiento Civil y Administrativo, aunque a partir de la primera intervención norteamericana y por virtud de la Orden 33 del primero de abril de 1899 el procedimiento contencioso administrativo pasó al conocimiento de la jurisdicción ordinaria, es decir, de los tribunales de justicia, en especial de la Sala de lo Civil y de

lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia de la Habana, con lo que se establece el principio de unidad jurisdiccional vigente hasta nuestros días.

La Ley N° 1261 “Ley de Procedimiento Civil y Administrativo” de 1974 no entrega a la revisión de los tribunales la totalidad de los actos y disposiciones de la Administración, sino que reserva gran parte de ellos al conocimiento exclusivo de la propia Administración. Esta ley sigue el sistema de la enumeración, porque con un criterio restrictivo de la competencia de los tribunales en materia administrativa, la limita a los asuntos específicamente determinados por la propia ley que regula el proceso administrativo o por otras⁶. Mientras la ley antigua ampliaba el control jurisdiccional sobre los actos administrativos, esta Ley de Procedimiento lo restringía, pero no obstante tienen en común que separan la protección de los meros intereses legítimos de la protección de los derechos legalmente establecidos a favor del reclamante, o sea, de los Derechos subjetivos.⁷

En la actualidad el procedimiento para reclamar en la vía jurisdiccional contra decisiones y actos administrativos viene recogido en la segunda parte de la Ley N° 7 “Ley de Procedimiento Civil, Administrativo y Laboral” del 19 de Agosto de 1977, la que en su Disposición Final Tercera derogara la anterior Ley N° 1261 “Ley de Procedimiento Civil y Administrativo”.

En los primeros artículos de esta segunda parte se define los órganos que se entenderán Administración, a los efectos del procedimiento que a posteriori establece, considerando como tal, a los organismos de la Administración Central del Estado, así como sus delegaciones territoriales y a los Comités ejecutivos de los órganos provinciales y municipales del Poder Popular.⁸

La Ley No. 7 en su artículo 656.1 le atribuye a la jurisdicción en materia administrativa el conocimiento de todas las pretensiones que se deduzcan contra las disposiciones de carácter general y resoluciones que emanen de la Administración y

⁶ El artículo 670 de la Ley de procedimiento declara competente a la jurisdicción administrativa para conocer de: a) de las cuestiones que se susciten sobre la responsabilidad patrimonial de la Administración derivada de la ejecución de disposiciones, resoluciones u órdenes de ella; b) las cuestiones que la ley le atribuya especialmente.

⁷ Revista Cubana de Derecho. Año III. Enero-Junio, 1974. Número 7. La Habana, Cuba. Pág. 217.

⁸ Colectivo de Autores. Temas de Derecho Administrativo Cubano. Tomo II. Editorial Félix Varela, 2004. Pág. 503.

que, en uno u otro caso, vulneren derechos legalmente establecidos a favor del reclamante. En el título I del Procedimiento Administrativo se refiere a los órganos competentes para conocer de las reclamaciones que se formulen en materia administrativa y se establece que la jurisdicción administrativa será ejercida por las Salas de lo Civil y lo Administrativo de los Tribunales Populares y por la Sala de lo Civil y lo Administrativo del Tribunal Supremo Popular.

1.2- El Procedimiento administrativo. Definición.

La Administración en el cumplimiento de sus tareas se manifiesta en diferentes situaciones, unas veces reclamada de un pronunciamiento, otras impulsando determinado asunto, o superando la resistencia de los destinatarios de sus actos y en muchas otras ocasiones, demandada por esos u otros destinatarios de su acción.

Para Lezcano Calcines⁹, la ley proveerá el curso y metodología de las acciones que se han de ejercitar en la consecución de cada propósito y quizás es por ello que no pueda explicarse cada procedimiento por la actuación que en él tengan sus intervinientes, sino que cada procedimiento condicionará de conformidad al objeto para el que fue diseñado, la actuación de unos y otros, de verse así – según el objeto para el cual existen- los procedimientos administrativos serán tantos como tantas sean las múltiples posibilidades de relación que pudieran darse entre administradores y administrados quienes quedarían marcados entonces por tales comportamientos.

Varios son los elementos que instituyen un procedimiento administrativo, primero la inclusión en él de un órgano investido de poder, una autoridad estatal; y un deseo, necesidad o propósito, bien sea de la propia Administración o de un ciudadano, luego la ley proveerá a todos del modo de satisfacer sus intenciones, el procedimiento administrativo será el medio, la vía entre unos y otros con el fin propuesto en el marco de una situación jurídica predefinida.¹⁰

Para Castanedo Abay el procedimiento administrativo debería entenderse como: “...La sucesión de actos encaminados a lograr legitimar el interés de una de las partes a partir de las normas jurídicas administrativas existentes y por el órgano del

⁹ Lezcano Calcines, José Ramón. “El Procedimiento Administrativo”. Temas de Derecho Administrativo Cubano. Editorial Félix Varela, 2004. Pág. 477.

¹⁰ Ibídem.

Estado con jurisdicción para ello”.¹¹ De esta forma configura una idea más acabada de la expresión procedimiento administrativo, esto es, la adjetivación administrativa de un fenómeno genérico.

Lezcano Calcines considera que el procedimiento lo constituye “...el modo que la ley establece y que cada cual debe observar al obrar conforme a su pretensión, la secuencia ordenada de eventos y realizaciones señaladas y requeridas en el ordenamiento jurídico cuya razón es poner en manos de las personas el mecanismo legal de actuación de conformidad a sus fines...”

Coincidiendo con esta definición el procedimiento administrativo sería el modo de obrar y proceder conforme a una pretensión en un ámbito jurídicamente concreto.

El procedimiento administrativo es una secuencia de actos de autoridad dirigidos al dictado de un acto o resolución singular (...) constituye una pieza básica del Derecho Administrativo contemporáneo; la primera en verse afectada en tiempos de cambio, puesto que, al fin y al cabo, es «la Administración pública en acción», o «el modo de hacer realidad el Derecho Administrativo».¹²

1.2.1-Principios generales del Derecho aplicables a los procedimientos administrativos en Cuba.

- Procedimientos administrativos de trascendencia interna.

En este marco se encuentran dos clases de principios:

1. Principios técnicos–administrativos: Definen el desarrollo del procedimiento y circunstancias especiales donde se promueve, vienen dados en razón a los accidentes orgánicos a que se someten y en los que superviven.
2. Principios jurídicos – procesales: Responden a los requerimientos propios de todo procedimiento, las notas que impresionan comunes y consubstanciales a cualquier procedimiento jurídico más allá del espacio legal donde existen.

Entre los principios técnicos –administrativo se encuentran:

¹¹ Castanedo Abay, Armando. El Principio de Cosa Juzgada en el derecho administrativo. Revista Jurídica No. 18,pág. 134).

¹² J. Barnes, La transformación del procedimiento administrativo, Editorial Derecho Global, Sevilla, 2008.

- Principio de Autotutela, es la base legal que sirve de apoyo a los demás principios.
- Principio de Ejecutividad Material va a significar la traspolación al procedimiento administrativo del carácter ejecutivo de los actos administrativos, es decir, la ejecución material obligatoria del contenido de la resolución recurrida. Este principio representa para el particular el cumplimiento obligado de lo dispuesto en el acto que se combate; su aceptación, cumplimiento efectivo y previo al inicio de la acción desestabilizadora, va a presentar una excepción, y es cuando lo dispuesto por la resolución que se impugna consiste en una obligación de hacer; interrumpiendo su ejecución en la interposición del recurso.
- Principio de las Relaciones Jerárquicas y Principio del Control Administrativo, entre ambos existe una estrecha interconexión, operando en un sentido de causa a efecto.

Los principios Jurídico-Procesales son los que pueden aparecer en cualquier procedimiento entre ellos:

- Los Principios de Celeridad, Inmediatez y Gratuidad del Proceso, que implican que los procedimientos administrativos internos, discurran con la mayor rapidez posible, sin perjuicio de las lógicas garantías que disfrutaran las partes; libres de rigurosas formalidades y solemnidades, así como que quienes los conozcan y resuelvan sean las personas que más próximas se encuentren a los hechos juzgables.
- El Principio de Investigación de Oficio, el que significa que el órgano administrativo corre con la carga de la prueba.
- El Principio de Aportación de Parte, establece que corresponde a las partes alegar y probar cuanto expongan, tanto el material probatorio como los hechos, corre a cargo de los inconformes.

1.3- Clases de procedimientos administrativos. Su planteamiento en el sistema de derecho cubano.

En el plano de la acción unilateral de la Administración el procedimiento administrativo regulará jurídicamente el modo de actuar de la Administración en el ámbito de su estructura y también hacia el exterior.

La doctrina ha recogido las distintas clases de procedimientos atendiendo a diversos criterios de ordenación por los que se establecen grupos donde se fijan los distintos procedimientos que en materia administrativa existen, teniendo en cuenta sus analogías y diferencias.

Esa clasificación de procedimientos se divide en:

- Gubernativos
- Contencioso – Administrativo

Frecuentemente sucede que los procedimientos gubernativos derivan en contencioso – administrativos, una vez que el destinatario de los efectos jurídicos desfavorables a su pretensión, contenido en el acto administrativo ratificado, promueve una acción ante el órgano jurisdiccional competente a fin de que éste decida sobre el asunto en disputa, momento justo en que se inicia el procedimiento contencioso – administrativo. Cuando se trate del conocimiento y resolución de un asunto administrativo en la vía jurisdiccional judicial, dicho conocimiento y resolución no se verifican en concepto de recurso, pues esta posibilidad ya fue agotada en la vía gubernativa y ahora se trata de trasladar un asunto a los tribunales de justicia a fin de obtener la renovación de la decisión o acto administrativo controvertido”.¹³

De lo anterior se puede concluir que no existe procedimiento contencioso – administrativo, si no es como consecuencia de un procedimiento gubernativo previo; es decir, que sin este precedente no se abre la vía judicial para los procedimientos administrativos.

De conformidad al análisis anterior, “... la jurisdicción administrativa constituye el presupuesto esencial para la utilización del procedimiento contencioso – administrativo. Sin resolución administrativa no hay procedimiento administrativo, o sea, se requiere que se haya sometido previamente a la Administración el asunto controvertido”,¹⁴ por el hecho mismo de no ser recurso, sino procedimiento, y por tener identidad propia, diferenciable, es por lo que se reconoce perfectamente separados y como procedimientos administrativos al gubernativo y al contencioso – administrativo.

¹³ Grillo Longoria, Rafael y coautores. Derecho Procesal Civil III, 1985, pág. 75

¹⁴ IBIDEM, págs. 82-83.

Se considera además como una nueva clase de procedimientos administrativos, a los que se les denomina internos estimando como tales aquellos procesos cuyas resoluciones, al causar estado, no son impugnables por vía judicial ni administrativa; complementándose tal vez con un procedimiento excepcional de revisión y aquellos otros para los que se recogen recursos en el marco de la Administración exclusivamente.

Después de analizar los diferentes argumentos en cuanto a las clases de procedimientos que pudieran existir coincido con el criterio de que existen tres clases de procedimientos administrativos: los internos, los gubernativos y los contencioso – administrativos, los dos primeros verificables a partir de una controvertida facultad jurisdiccional a cargo de la Administración.

1.3.1- El Procedimiento administrativo interno.

El procedimiento administrativo interno es el procedimiento administrativo puro, por no intervenir en el otros órganos que no sean los enmarcados en la estructura administrativa y conceptualizarlo como aquel procedimiento que al establecer el comportamiento de un sujeto participante de una relación jurídico – administrativa, limita esa participación en la acción que implica, a la esfera de la Administración Pública.¹⁵

El procedimiento administrativo interno en cuanto a su funcionalidad precisa a la Administración de dar protección a las situaciones jurídicas en que se vea envuelta y que por su peculiar carácter deban ser atendidas y resueltas preeminente y exclusivamente por sí mismas, para que su actuar sea efectivo y continuo; porque requiere de mecanismos de apremio que se activen e inhiban como respuesta a un centro de actividad único para que su acción básicamente ejecutiva no se vea entorpecida por aplazamientos y recursos judiciales, y esa acción directa que la distingue pueda sustentarse.

El profesor Enrique Hernández Corujo considera que: “Los Procedimientos Administrativos Internos, aparecen así, como parte de un proceso administrativo. La parte menos visible... aquel que se realiza dentro de la esfera de acción de los órganos administrativos, sin intervención de los particulares o administrados por

¹⁵ Colectivo de Autores. Temas de Derecho Administrativo Cubano. Tomo II. Editorial Félix Varela. La Habana, 2004.

funcionarios y empleados públicos, aunque su fin sea en definitiva, producir un acto administrativo de trascendencia externa y que, por tanto, es un proceso invisible normalmente a la atención del administrado”.¹⁶

1.3.1.1- El Procedimiento Interno en el ordenamiento jurídico.

En nuestro ordenamiento legal el procedimiento administrativo interno tiene en cuanto a su aplicación una presencia común y concreta que se refiere a las relaciones que se establecen entre la Administración y sus cuadros, dirigentes y funcionarios, o de aquella con los ciudadanos, que sin incorporarse a su estructura, se relacionen de manera directa con la organización administrativa; las cuales, en virtud de su naturaleza el Estado dispensa especial regulación, restringiendo y acotando a la esfera administrativa su desarrollo.

- Procedimiento de revisión

A la misma técnica de considerar procedimiento al de revisión se afilia la Ley General de la Vivienda, cuya disposición especial TERCERA, reconoce que podrán ser objeto de revisión, de oficio o a solicitud del interesado por el Instituto Nacional de la Vivienda las resoluciones de las Direcciones Municipales de ese organismo que contengan la declaración de ocupante ilegal de una vivienda; contra las que no cabe recurso alguno en la vía judicial ni administrativa, autorizándose esta nueva posibilidad también excepcionalmente, ya que podrán ser revisadas en los supuestos, que dicho organismo estime, pudieran estar fundadas en un error de hecho o de derecho.¹⁷

1.3.2- El Procedimiento gubernativo.

Existe una estrecha interconexión entre el procedimiento gubernativo y el contencioso – administrativo o externo, del que es origen y sin el cual el segundo no tendría lugar, convirtiéndose en su inmediata y común consecuencia. Esta marcada comunicabilidad hace, improbable que pueda integrarse un concepto de procedimiento gubernativo sin introducirle el elemento jurisdiccional ordinario. No obstante la identidad propia de ambos procedimientos y sus diferencias en espacios y efectos; resulta imposible diferenciarlos ni aún en su conceptualización teórica.

¹⁶ Colectivo de Autores. Temas de Derecho Administrativo. Editorial Félix Varela. La Habana, 2004.

¹⁷ “Ley General de la Vivienda” (actualizada). Editorial del Ministerio de Justicia. La Habana, 2004.

El procedimiento gubernativo es el que se desarrolla en una instancia administrativa en virtud de una pretensión concreta que le haya sido presentada sobre la que viene obligada a decidir, una vez formado juicio, lo que en derecho proceda, sin que contra lo dispuesto quepa recurso administrativo, desplazándose el conocimiento del asunto a órganos jurisdiccionales comunes.

Específicamente en materia de vivienda en cuanto al procedimiento gubernativo se regula que es competencia de las Direcciones Municipales de la Vivienda (delegaciones territoriales) de conocer y resolver las declaraciones de derecho y los conflictos derivados del reconocimiento, concesión o reclamación de derechos en torno a las viviendas.

Promovida que sea la reclamación ante una delegación territorial se radicará de inmediato expediente gubernativo, practicándose las pruebas que procedan de lo cual quedará constancia en el aludido expediente. Una vez que las pruebas hayan sido practicadas se procederá, a dictar la correspondiente resolución; contentiva de la decisión administrativa sobre el asunto que la originó, pronunciándose en el sentido de acceder o no la pretensión promovida, con lo cual se constituyen, reconocen, modifican o extinguen determinadas situaciones jurídico – administrativa.

El Artículo 123 de la vigente Ley General de la Vivienda expresa que, “corresponderá a la sala de lo civil y de lo administrativo de los tribunales provinciales populares conocer las reclamaciones contra lo resuelto por las Direcciones Municipales de la Vivienda, salvo en los casos de ocupantes ilegales, mediante los trámites que regula la ley procesal correspondiente”.

Este procedimiento emerge de las prerrogativas jurisdiccionales que a la Administración concierne; comporta una participación administrativa hasta el momento en que dicha instancia dicta la resolución correspondiente; con lo que culmina el procedimiento gubernativo, iniciándose luego el procedimiento contencioso – administrativo en instancias jurisdiccionales; de ser recurrida ante éstas, la resolución dictada, desplazándose el conocimiento del asunto hacia los tribunales de justicia, único supuesto en el que se verifica el procedimiento externo.

1.3.3-La Fase Externa del Procedimiento Administrativo. El procedimiento contencioso – administrativo o externo en nuestro ordenamiento jurídico.

El procedimiento contencioso administrativo o externo, es aquel que se promueve ante instancias jurisdiccionales para que sean órganos judiciales los que a través de sentencia pronuncien una solución ajustada a derecho respecto al asunto conocido, ya debatido en la vía gubernativa y desfavorablemente resuelto para el demandante. Muchos consideran que éste constituye, el procedimiento ideal, al someterse la actuación de la Administración Pública a un control verdaderamente judicial, o sea, se somete el poder de imperio que caracteriza a la Administración, al imperio de la justicia.

Este procedimiento inicia bien por la acción de un particular, o bien por la acción de la propia Administración y culmina la sentencia como acto procesal cumbre del proceso. Con ella se realiza la irrevocable obligación del órgano jurisdiccional de impartir justicia. “La legalidad está garantizada en la actividad judicial por: la obligación de los órganos y organismos estatales, así como, los ciudadanos, organizaciones políticas, sociales y de masas, así como también de las sociedades, asociaciones y demás entidades privadas nacionales y extranjeras de cumplir y hacer cumplir los fallos y demás resoluciones firmes de los Tribunales, tanto por los que sean directamente afectados por ellos, como por los que no teniendo interés directo en su ejecución, vengán obligados a facilitar su cumplimiento”¹⁸.

La sentencia que pone fin a un procedimiento administrativo en la instancia de que se trate, podrá declarar, o bien haber lugar, o con lugar, la demanda interpuesta, o no haber lugar a ella; en éste último supuesto se entiende que la resolución atacada se ajusta a derecho y por lo tanto se convalida. En el primer caso la sentencia revocará total o parcialmente el acto administrativo iniciado y devolverá el expediente gubernativo conjuntamente con la sentencia sobre él recaída, al órgano administrativo correspondiente, para que éste, en el término de 30 días dicte una nueva resolución correlativa a la disposición judicial. Estableciéndose en el artículo 690, segundo párrafo de la LPCALE, que contra la nueva resolución administrativa no procederá recurso alguno.

¹⁸ Art. 7, inc. a) y b), de la Ley No. 82 “De los Tribunales Populares” de 11 de Julio de 1997. Publicada en la G.O.E No. 8, Lunes 14 de Julio de 1997.

La ejecución de los fallos judiciales de sustancia administrativa va a realizarse a cuenta del propio órgano administrativo, a diferencia del proceso civil, ya que la Administración Pública se considera portadora de atributos y capacidad suficiente para por sí misma, garantizar el cumplimiento de sus decisiones.

Tanto en el procedimiento administrativo interno como en el procedimiento administrativo externo, el principio de ejecución material es una prerrogativa de la Administración, que puede asegurar con sus medios la realización efectiva de su decisión. En caso de inconformidad de alguna de las partes con la sentencia dictada, procederá el recurso de casación, el que en el procedimiento administrativo externo está dado por proceder éste contra determinadas resoluciones dictadas por los Tribunales Provinciales Populares. Establecido este además en el artículo 123, párrafos primero y segundo de Ley General de la Vivienda ¹⁹.

Asimismo el proceso de revisión en materia administrativa se establece en el art. 665 de la Ley de Procedimiento Civil, Administrativo y Laboral es una de las excepcionales referencias a la revisión administrativa, la cual se entenderá regulada a partir del art. 641 de la propia ley, correspondiente a la parte del procedimiento civil. Este va a ser promovido contra sentencias firmes y sí constituye proceso distinto; ciertamente excepcional, como consecuencia de la existencia de circunstancias que hayan dado como resultado una sentencia injusta, la cual es menester corregir. Es necesario apuntar que la interposición tanto del Recurso de Casación, como del Proceso de Revisión, no interrumpen la ejecución de la sentencia dictada.

¹⁹ Este establece que “Conforme con la legislación vigente, contra lo resuelto por los Tribunales Provinciales Populares cabrá el recurso de casación ante el Tribunal Supremo Popular”

Epígrafe 2: Tratamiento normativo procedimental de las ejecuciones y dificultades para su cumplimiento en la práctica.

2.1- Las ejecuciones derivadas de la aplicación del Decreto 272 del 2001, emanado del Consejo de Ministros, como tratamiento contravencional.

Las resoluciones administrativas, contentivas de la voluntad estatal respecto al asunto que les dio origen, son decisiones sobre derechos subjetivos, reconociendo o desconociendo, estimando o desestimando pretensiones concretas de personas naturales o jurídicas que tal vez las promovieron frente a la administración, extinguiendo, negando o iniciándose con ellas posibles situaciones jurídico - administrativas.

Existen disposiciones legales como el Decreto 272, del 20 de febrero del 2001, dictado por el Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros, que es la norma que prevé las conductas que contravienen el orden legal en materia de ordenamiento territorial y de urbanismo, así como el régimen de medidas administrativas imponibles a las personas naturales y jurídicas, nacionales o extranjeras, que incurra en contravenciones, y su dictado obedeció a la necesidad de establecer un mayor control y exigencia en cuanto al cumplimiento de las vigentes regulaciones dictadas por el debido uso y destino del suelo urbano.

Este cuerpo legal está dotado de suficiente jerarquía, y establece las conductas que tipifican contravenciones de los regímenes organizados para el debido uso y destino del suelo urbano, y también señala las obligaciones y prohibiciones en materia territorial y de Urbanismo, extensivas tanto a personas naturales como a jurídicas, pero además fija para cada violación las multas y demás medidas a imponer por las autoridades que resulten facultadas para su aplicación y además resolver en su caso los recursos que procedan. En este se establece el procedimiento interno que deben seguir los inspectores para imponer las medidas.

En su artículo 8, que es uno de los más aplicados se regulan las conductas estimadas como contravenciones, objeto de multas y medidas complementarias aplicables tanto a las personas, que no posean título de propiedad del terreno o azotea u otra forma de titularidad reconocida por el Estado, como a las personas que si reúnan estos requisitos, pero en todos los casos sin tener Licencia de

Construcción o de Obra terminen de construir, terminen de ampliar, reconstruir, remodelar o inicien la construcción de una o mas viviendas, terminen de construir, terminen la ampliación o inicien una o más obras no destinadas a viviendas, y en consecuencia se prevén las cuantías de las multas, y en su caso como medidas complementarias, la demolición, decomiso, o pérdida de lo construido.

En el artículo 13 del propio Decreto se regulan como contravenciones respecto a las construcciones lo dispuesto en sus incisos a), c) y d) y se disponen las multas y medidas que para cada caso se establecen. Los casos a que se refieren los artículos mencionados son cuando el propietario, inversionista o responsabilizado no garantice el cumplimiento de la ejecución de la obra conforme a los proyectos autorizados en los que establece la cuantía de las multas que se deberán imponer, y como medida la de paralización de la obra hasta tanto no se ajuste al proyecto.

Otra de las violaciones comunes a las que se refiere este artículo es cuando se haya ordenado demoler lo ejecutado, y no lo cumpla en el plazo indicado por la autoridad competente y entonces como consecuencia se le duplica la multa impuesta con anterioridad y se fijará un nuevo plazo para proceder a la demolición; en caso de que no se cumpliera con esta obligación, se ordenará la demolición por parte del Estado, corriendo los gastos a cargo del infractor.

Para los casos en que se incumpla una orden de paralización de una construcción, se le impondrá una multa y la demolición de lo construido a partir de la fecha en que se indicó su paralización.

También en este Decreto 272 se estipula el proceder cuando quien haya terminado de construir o se encuentre construyendo, amparado en una Licencia de Construcción o de Obra o no lo tenga y no pueda demostrar la procedencia lícita de los materiales de construcción empleados en la edificación de dicha obra.

La experiencia acumulada en el enfrentamiento a las acciones constructivas ilegales y la aplicación del Decreto 272/01, así como la ejecución de las medidas complementarias y las obligaciones de hacer correspondientes, aconsejaron reorientar la actuación de los inspectores de las Direcciones Municipales de la Vivienda y los técnicos de las Unidades Municipales Inversionistas de la Vivienda atemperado a las nuevas exigencias, modalidades y matices de este tipo de

ilegalidad, que garanticen un enfrentamiento oportuno y eficaz que dé lugar a la neutralización de este tipo de manifestación .

Fue en virtud de lo anterior, que el Presidente del Instituto Nacional de la Vivienda dictó la Resolución 256 de fecha 7 de septiembre del año 2009, en la que se prevé que cuando los inspectores del Sistema de la Vivienda impongan las medidas para las que están facultados por el citado Decreto 272 del 2001, deberán comunicarlo de inmediato a sus jefes, facultando a los Directores Municipales de la Vivienda para imponer la medida de comiso de los medios y recursos utilizados o la pérdida de lo construido en los supuestos que sea procedente al aplicar lo regulado en el citado Decreto, y como Jefe del Sistema, de coordinar las acciones y garantizar la ejecución de las demoliciones, obligaciones de hacer y otras medidas complementarias.

En tal sentido corresponde a las Unidades Municipales Inversionistas de la Vivienda detectar las acciones constructivas que se ejecuten ilícitamente, bien porque no se hayan autorizado con su correspondiente Licencia de Construcción o Autorizo, o porque hayan sido ejecutadas violando lo previsto en el documento que las autorizó, recibir, procesar o trasladar a las Estructuras de Enfrentamiento la información sobre ilegalidades dadas en torno a la vivienda, que le tributen los factores o la población, disponer la paralización inmediata de las obras e informar a los inspectores para la aplicación de la medida procedente, garantizar el Dictamen Técnico constructivo en relación con la medida complementaria u obligaciones de hacer a ejecutar, cuando sea solicitada por el Director Municipal de la Vivienda, participar como asesor técnico en la ejecución de las medidas complementarias u obligaciones de hacer en que haya emitido Dictamen Técnico Constructivo o sea requerido específicamente y por último, dar cuenta de inmediato a la Dirección Municipal de la Vivienda siempre que se detecte que la construcción ilegal se encuentra ocupada a los efectos, si fuera necesario de promover la declaración de ocupantes ilegales de las personas que permanecen en el inmueble.

Corresponde a las Áreas de Enfrentamiento de las Direcciones Municipales de la Vivienda detectar las acciones constructivas que se ejecuten ilícitamente, aplicar a través de los Inspectores, las medidas para las que están facultados por el Decreto 272, practicar las diligencias preliminares y promover ante la Dirección Municipal de

la Vivienda la aplicación de las medidas de pérdida de lo construido y decomiso de los medios y recursos utilizados y adoptar las medidas conducentes al cumplimiento, por los infractores, de lo dispuesto al amparo del citado Decreto.

Para el caso de la aplicación de la pérdida de lo construido como medida complementaria, el Resuelvo Séptimo de la Resolución 256 establece que le corresponde al Subdirector, Jefe de Departamento o Jefe de Enfrentamiento de la Dirección Municipal de la Vivienda promover ante el Director la aplicación de la medida antes mencionada. Para la promoción de estas medidas se efectuará mediante escrito fundamentado, con Informe Conclusivo de la investigación realizada y todas las pruebas y documentos considerados pertinentes. Este escrito promocional y demás documentos formarán parte del expediente que radica la Dirección Municipal de la Vivienda y resuelve mediante Resolución fundada su Director, quien dispondrá lo procedente dentro del término de los 30 días hábiles siguientes a la radicación del expediente y los resultados de este proceso se notifican a los infractores dentro del término de 72 horas siguientes a la fecha de la resolución. Contra lo dispuesto, imponiendo el decomiso o la pérdida de lo construido, la parte afectada podrá establecer la correspondiente reclamación ante la Sala de lo Civil y Administrativo del Tribunal Provincial Popular correspondiente en un término de 30 días.

El Grupo Municipal de Enfrentamiento a las ilegalidades de acuerdo a las características y su connotación analiza, planifica y coordina la ejecución de las demoliciones, restituciones u otras medidas aplicadas y las ejecuciones serán realizadas por las Entidades y Agrupaciones de Microbrigadas Sociales u otras brigadas existentes en los territorios, previa la firma del contrato correspondiente y la Unidad Municipal Inversionista de la Vivienda sufragará el importe del servicio prestado por la brigada, para lo cual prevén un presupuesto.

Es importante referir, ya en lo concerniente a la imposición de la multa por parte del inspector, que no existe una pro forma prevista en Ley para la confección del acta que constituye el documento primario, acreditativo de la visita de tal funcionario en un determinado inmueble, respecto al que se ha detectado alguna irregularidad, que debe ser objeto de tratamiento contravencional. Sin embargo, en la práctica se ha visto que simplemente la misma, carece completamente de formalidades, y en

varias ocasiones se ha detectado que está desprovista de datos elementales como lo puede ser por ejemplo el origen de la titularidad, o extremos importantes que guardan relación con esta, como subsanaciones de errores y otros, así como también, en que consiste concretamente la infracción propiamente dicha, o incluso, aun y cuando hacen referencia a este último particular, lo hacen de manera enrevesada, que lleva a confusión, omisiones y errores que conspiran contra el buen desenvolvimiento del expediente de pérdida de lo construido, que se tramita posteriormente en el Departamento Jurídico, así como también, en su caso, cuando el abogado del Departamento Jurídico se enfrenta a un recurso de apelación por reclamación de multa. Por tanto de aquí se deriva una problemática:

1.- No existe en Ley una pro forma para la confección de un acta por el Inspector, cuando detecta una ilegalidad que conlleva obviamente la imposición de una multa. En otro orden de cosas, esa acta que levante el inspector debe contener todos y cada uno de los elementos necesarios para que el jurista encargado de la tramitación del expediente sobre pérdida de lo construido pueda a la hora de tramitar este corroborar con los medios de prueba que la Ley autoriza, la caracterización de este núcleo familiar, que va a ser declarado ocupante ilegal, posteriormente a que se decrete la pérdida de lo construido, pues este tipo de proceso lleva forzosamente a la incorporación de este inmueble al Estado Cubano por confiscación, de lo que se deduce que es el propio Estado quien le da su destino y decide qué va a hacer con las personas que lo ocupan y que van a ser declarados ocupantes ilegales posteriormente en otro proceso independiente. Esta caracterización comprende determinadas cuestiones a saber, tales como los nombres, apellidos, edades, parentesco, ocupación y donde se desempeñan cada uno de los miembros del núcleo familiar, si existen enfermos crónicos o discapacitados, en caso positivo especificar en que consiste esta enfermedad o discapacidad, si están asentados en el Libro de Registro de Direcciones, la descripción minuciosa de este inmueble, cuál es el lugar de origen de esta familia, o los lugares de origen, si es más de uno, y del mismo, o los mismos, precisar quien es el titular, descripción de este inmueble, y además los nombres, apellidos, edades, parentesco, ocupación y donde se desempeñan cada uno de los miembros del

núcleo familiar, si existen enfermos crónicos o discapacitados, en caso positivo especificar en que consiste esta enfermedad o discapacidad.

En la práctica, se observa que las actas de inspección no contienen estos extremos, obviamente porque no esta regulado jurídicamente, sin embargo, en nuestros expedientes sobre pérdida de lo construido, esta prueba se practica actualmente y se tiene en cuenta con el carácter de documental, pues es lo que asegura el éxito posterior de un proceso de ejecución, en lo tocante a poder llevar a vías de hecho la extracción y reubicación de las personas ilegales en caso de que esta sea la decisión del Grupo Municipal de Enfrentamiento a las Ilegalidades, siendo válido referir que en el acto de extracción, como fase última y materializadora de la ejecución, no participa solamente la Dirección Municipal de la Vivienda, y su personal como garante del restablecimiento de la legalidad quebrantada, sino también otros factores como el MININT, y de este la PNR, que interviene en el mantenimiento del orden, el Grupo de Prevención, las Fuerzas Especiales, el Oficial que atiende el Departamento de Menores de Edad, los que se designan en dependencia de las características del caso concreto a ejecutar, también interviene la Salud, que aporta el personal médico, paramédico y la transportación, utilizables en casos de emergencia que se pueda presentar y la Microbrigada de Servicio Social y Mantenimiento a la Vivienda.

La ausencia de estas diligencias de caracterización, en los expedientes generadores de una declaración de ocupantes ilegales, de la naturaleza que sea, ha originado que existan varios expedientes sujetos a proceso de ejecución, en la Dirección Municipal de la Vivienda.

Se exige en virtud de lo anterior que el Acta que confeccione el inspector, contenga todas las cuestiones inherentes a la caracterización del núcleo familiar en la forma expresada, ya que de esta situación se deriva otra problemática entonces. (Anexo No. 1)

2.-Las actas que confeccione el Inspector como consecuencia de un tratamiento contravencional, deben contener una caracterización completa del núcleo familiar, para garantizar posteriormente el proceso ejecutivo, y no tener que hacer durante la sustanciación del expediente sobre pérdida de lo construido y mucho menos en el

posterior sobre ocupación ilegal las acciones encaminadas a demostrar estos particulares , lo que contribuye a la celeridad y calidad del proceso .

En cuanto a la demolición, ya mencionada y que constituye otra de las medidas complementarias, derivadas de la aplicación de una multa, no se tramita un expediente propiamente dicho en el Departamento Jurídico, sino que es el Departamento de Enfrentamiento el encargado de este procedimiento.

2.2-La Declaración de ocupantes ilegales al amparo de lo establecido en los diferentes cuerpos legales y dificultades que se presentan para su ejecución.

La declaración de ocupante ilegal está regulada en diferentes cuerpos legales, los que se pronuncian de distinta forma, en dependencia de la conducta de que se trate.

La Resolución 38 de 1998 que constituye el Reglamento de los cuartos o habitaciones o accesorias dictada por el Presidente del Instituto Nacional de la Vivienda establece en su artículo 23 que las personas que hubiesen ocupado violenta o clandestinamente un cuarto o habitaciones o accesorias con posterioridad a la promulgación de la Ley General de la Vivienda podrán ser declarados ocupantes ilegales por Resolución fundada de la DMV. Del mismo modo establece que las personas que penetren en este tipo de inmuebles violenta o clandestinamente a partir de la entrada en vigor de esta resolución serán extraídas en un término de 72 horas con el auxilio de la PNR en caso necesario, sin que exista en ambos casos derecho alguno a reubicación.

Igualmente se actuará a instancia de parte u oficio contra las personas que en lo adelante permanezcan ocupando un cuarto o habitación luego de haber cesado su derecho a ella en virtud de ausencia definitiva del titular por cualquier causa y no reunir los ocupantes los requisitos a que se refiere el artículo 5 de la mencionada Resolución que incluye los presupuestos en que procede.

Por su parte el artículo 115 de la LGV, tal y como quedó modificado por el DL 233 del 2003 dictado por el Consejo de Estado, prevé las conductas que se catalogan como ocupación ilegal entre las que se hayan ocupar violenta o clandestinamente una vivienda, ocupar o permanecer ocupando una vivienda cuyo propietario abandone definitivamente el país o fallezca, sin cumplir los requisitos establecidos en la LGV; colocarse intencionalmente en estado de insolvencia para eludir por más de 3 meses el pago de un adeudo con el Banco con motivo de la adquisición de la propiedad de

la vivienda, siempre que no sea posible hacerlo efectivo mediante descuentos en los ingresos de los codeudores solidarios. En estos casos el ocupante ilegal perderá su derecho a la propiedad de la vivienda, la que se traspasará al Estado, representado por el Banco.

Otro de los supuestos que se considera una ocupación ilegal es la permanencia en una vivienda vinculada o medio básico o en el local del encargado de un edificio multifamiliar, después de haber cesado su derecho a ocupar esa vivienda o local; construir sin cumplir las regulaciones establecidas o con materiales cuya procedencia no puedan acreditar, u ocupar una vivienda construida en terreno de propiedad estatal, de propiedad de otra persona o de propiedad desconocida y ocupen o permanezcan ocupando sin derecho a ello una vivienda o un local propiedad del Estado dados en arrendamiento.

Quienes sean declarados ocupantes ilegales por incurrir en estas conductas serán extraídos inmediatamente del inmueble por la Dirección Municipal de la Vivienda con el auxilio de la Policía Nacional Revolucionaria.

No obstante a ello, en los casos anteriormente mencionados y con excepción de la ocupación violenta o clandestina la Dirección Municipal de la Vivienda podrá optar por comunicar a las entidades donde reciban sus ingresos los declarados ocupantes ilegales la obligación de descontar mensualmente el 50% de los ingresos que perciben hasta tanto todos los declarados ocupantes ilegales abandonen la vivienda o se ejecute la extracción.

De conformidad con lo preceptuado en la Resolución 376 del 2009 dictada por el Presidente del Instituto Nacional de la Vivienda y que constituye el Procedimiento para la declaración de ocupante ilegal y su ejecución, se considera clandestina toda ocupación de viviendas, habitaciones o accesorias sin autorización de su titular o autoridad facultada, acreditada mediante documento legal formalmente válido, o que los ocupantes se mantienen ocupando la vivienda a pesar de fallo firme, administrativo o judicial (en procesos administrativos donde se ratificó la decisión de las direcciones de Vivienda no accediendo a su reclamación de derecho).

Este cuerpo legal, e reciente promulgación establece el procedimiento a seguir para la declaración de los ocupantes ilegales que se originan como consecuencia de la aplicación de las disposiciones legales ya dichas, o sea, de la Resolución 38 de

1998 y del artículo 115 de la Ley General de la Vivienda, y también cuando provienen de la aplicación de otros preceptos legales entre los que se encuentran la Disposición Especial Séptima y su procedimiento regulado en la Resolución 14 del 2006 del Presidente del Instituto Nacional de la Vivienda y los artículos 111 y 59 ambos de la citada Ley.

Se estima atinado referir que la Disposición Especial Séptima de nuestra Ley 65 tal y como quedó modificada por el Decreto Ley 233 del 2003 preceptúa que las cesiones de la propiedad de la vivienda y las permutas en las que medió propósito de lucro, enriquecimiento o explotación, o violación de los requisitos y trámites dispuestos en la presente Ley son ilegales, y sus autores serán sancionados con la pérdida de las viviendas que fueron objeto de especulación y en los casos que proceda, de los fondos obtenidos en la cesión o permuta mediante Resolución fundada de las Direcciones Municipales de la Vivienda. Igualmente podrá disponerse la pérdida de las viviendas, o de los derechos otorgados sobre ellas, si han sido adquiridas mediante engaño, fraude o falsificación; o si se trata de viviendas construidas, ampliadas o rehabilitadas ilegalmente. En la propia Resolución, que es de ejecución inmediata, se dispondrá, además, la declaración de ilegales de los ocupantes del inmueble. Contra la Resolución que dicte la Dirección Municipal de la Vivienda podrá establecerse la reclamación que autoriza la Ley ante la Sala de lo Civil y lo Administrativo del Tribunal Provincial Popular correspondiente."

El cuerpo legal procedimental de este precepto lo es la ya dicha Resolución 14 del 2006 que prevé en su artículo 66 las medidas a adoptar cuando se produzca la incorporación al fondo estatal de viviendas de propiedad personal, si se trata de una vivienda de ocupación permanente, encontrándose entre ellas la reubicación para el lugar de origen al declarado ilegal y su núcleo conviviente; si esto no fuere posible el núcleo declarado ilegal es reubicado de inmediato en locales, albergues, habitaciones o viviendas disponibles del fondo estatal o resultantes de cambios con viviendas pertenecientes a casos sociales priorizados; en caso de que la vivienda resulta adecuada al núcleo familiar que la ocupa se le asigna, excepcionalmente, en concepto de arrendamiento y en caso de vivienda inhabitable, los declarados ocupantes ilegales continúan residiendo en ellas gratuitamente hasta que se adopte otra decisión. La Dirección Municipal de la Vivienda dicta la Resolución

correspondiente, excepto que tengan lugar de origen para donde pueda reubicarse, en cuyo caso se reubican y la vivienda se demuele, si procede.

Existen casos en los que no es posible la aplicación de la Disposición Especial Séptima, porque los ocupantes no son propietarios, sino arrendatarios, o no poseen estatus legal, por tanto no es procedente disponer la confiscación de esa vivienda. En estos casos al ocupante se debe declarar ilegal a tenor de lo establecido en el inciso a) del artículo 115 de la Ley General de la Vivienda por resultar su ocupación clandestina y al arrendatario que vendió la vivienda se le aplica la pérdida del derecho.

Por su parte el artículo 49 de la Ley 65 prevé que el Estado a través de la Dirección Municipal de la Vivienda, ceda en arrendamiento los inmuebles urbanos de su propiedad bajo las condiciones y estipulaciones que se establezcan. El arrendamiento puede concluir entre otros supuestos por fallecimiento o salida definitiva del país y también por la no ocupación injustificada de la vivienda durante más de 6 meses o el incumplimiento de las obligaciones inherentes a este tipo de contratos.

La declaración de terminación del arrendamiento será hecha por la Dirección Municipal de la Vivienda y contendrá en su caso la declaración de ocupantes ilegales de las personas que hubiesen cesado en su derecho sobre la vivienda o no lo tuvieren, procediéndose de la forma establecida en el artículo 115.

Por ultimo es valido acotar que el artículo 111 prevé igualmente la declaración de ocupantes ilegales a las personas que hayan sido o no declaradas como tal con anterioridad y estén o no pagando por la ocupación de la vivienda, se encontraren con fecha anterior al 1ero. De enero de 1985 y que se hallen en determinados supuestos, siendo así que respecto a estas personas también se dicta una resolución que se hace extensiva a todos los miembros del núcleo familiar, tal y como sucede en los demás casos ya dichos que terminan con igual pronunciamiento.

Como puede advertirse existe un articulado extenso en materia administrativa en la LGV y en las normas que la modifican y complementan que siempre culminan de una u otra forma con la declaración de ocupantes ilegales, sin embargo, no existe una disposición normativa propiamente dicha que regule el procedimiento para llevar a vías de hecho el proceso de ejecución de los declarados ocupantes ilegales y aun y

cuando se hace mención a que este tipo de acto lleva la intervención de los agentes de la PNR, y de los trabajadores de la Microbrigada Social y Servicios de la Vivienda, que también tienen participación en las demoliciones, es obvio que la Dirección Municipal de la Vivienda no puede contar solamente con estos factores, habida cuenta que en este tipo de actos pueden surgir manifestaciones de conductas que lleven la intervención obligada de otras entidades u organismos como es el caso de Salud Pública, que debe aportar su personal médico, paramédico, ambulancia y otros equipos que sean necesarios.

La Instrucción 1/92 dictada por el Presidente del Instituto Nacional de la Vivienda estipula entre otros aspectos el procedimiento para una mejor coordinación con la Policía Nacional Revolucionaria y otros factores de la localidad que su intervención resulte necesaria para la extracción de los ocupantes ilegales a fin de lograr la efectividad y ejecución de las medidas dispuestas. Para ello en su apartado Décimo establece la constitución de una Comisión a nivel municipal integrada por las Direcciones Municipales de la Vivienda con el órgano local del Poder Popular y la Policía Nacional Revolucionaria. Aclarando que en los casos de ocupación violenta o clandestina no será necesario su análisis en dicha comisión sino que resultará inmediata su ejecución. En este último supuesto la Dirección Municipal de la Vivienda coordinará con la unidad de la PNR su ejecución mediante la entrega de la copia de la resolución, así mismo procederá cuando ocurra la salida del país o el fallecimiento del titular sin que los convivientes reúnan ninguno de los requisitos exigidos, en los que se ejecutará en el término de 15 días a partir de la fecha de la Resolución.

Establece además la responsabilidad de la Dirección Municipal de la Vivienda de gestionar el transporte en todos estos supuestos, así como hace referencia a la participación de la Dirección Municipal de la Salud para que preste los servicios necesarios en los casos de que existe algún impedido físico, psíquico o enfermo que deba ser extraído del inmueble. Sin embargo, no se especifica cuáles serían los servicios a prestar por ellos, ni el personal especializado que debería asistir, ni los medios y equipos requeridos para ello.

La Orden 12 del Viceministro Primero General de División Carlos Fernández Gondin, fue dictada en fecha 30 de junio de 1993 y regula la actuación de la PNR en apoyo de la extracción de ocupantes legales de viviendas, donde determina las facultades y

responsabilidades de los mandos, las misiones a cargo de las fuerzas ocupantes, así como la actualización de los mecanismos de coordinación con las Direcciones Municipales de la Vivienda, todo esto en correspondencia con lo expresado en el artículo 124 de la Ley General de la Vivienda.²⁰

2.3-Presupuestos para lograr la eficacia de la ejecución de las resoluciones administrativas y sentencias judiciales.

Del análisis anterior se infiere que a pesar de que existe en el procedimiento administrativo una amplia normativa que regulan de forma aislada aspectos relacionados con la ejecución de las resoluciones administrativas y las sentencias firmes de los tribunales, no existe un procedimiento eficaz en manos de las Direcciones Municipales de la Vivienda para asegurar el cumplimiento de las mismas, por lo que la administración, independientemente de su voluntad de hacer cumplir la Ley, se ve entorpecida en la ejecución, por múltiples situaciones tanto objetivas como subjetivas.

Es por ello que resulta necesario instrumentar, en una disposición normativa única, la intervención de todos los factores requeridos para garantizar la eficacia de las ejecuciones.

Esta norma deberá contener en su articulado los presupuestos relativos a la forma de constitución y funciones de los factores intervinientes, como los grupos operativos municipales, así como determinar los materiales, equipos y recursos que se requieran para su adecuado funcionamiento.

En ella se deberán incluir no solo el actuar y facultades de la PNR, como garante de la seguridad del acto, sino también de la participación de las Direcciones de Salud Pública, el personal requerido según cada caso y no solamente cuando existan los supuestos actuales de enfermedad ya consignados, entendiéndose que pudiera además requerirse no solo personal médico, sino también paramédicos, inspectores sanitarios y otras condiciones que deberán coordinarse previamente con las Direcciones Municipales de Salud.

²⁰ Este refiere que: "las resoluciones que dicten los tribunales aplicando las disposiciones de la presente Ley o cualesquiera otras, relacionadas con la vivienda, serán en todo caso ejecutadas por la correspondiente Dirección Municipal de la Vivienda, la que requerirá el auxilio de la Policía Nacional Revolucionaria cuando fuere necesario".

Se aprecia además la participación de la Empresa de Microbrigada Social y Servicio a la Vivienda y de Mantenimiento y Construcción, así como la participación de la subdirección de Enfrentamiento o Jefe de Grupo de Inspectores, adscrito a las propias Dirección Municipal de la Vivienda. Es el Director Municipal de la Vivienda el máximo responsable de la ejecución, siendo obligatoria su presencia en el acto.

La puesta en vigor de esta normativa integradora delimitaría las funciones y el actuar de cada uno de los factores intervinientes, según lo consignado anteriormente, bajo la responsabilidad del Director Municipal de la Vivienda como máximo responsable de la ejecución y autoridad facultada para tomar las decisiones que en este propio acto se requieran, según la circunstancia concurrentes.

Asimismo establecería las facultades y obligaciones de los factores intervinientes en la ejecución, así como las medidas a tomar cuando alguno de ellos incumpliera con las mismas. Deberá precisarse a quien corresponde en cada caso garantizar los recursos materiales que se requieran para llevar a efecto la ejecución en cuestión, como en el caso de las demoliciones, que no hay nada establecido al efecto.

En esta norma además deberán anexarse toda una serie de modelaje, como es el caso de la pro forma para la confección del acta por el Inspector, cuando detecta una ilegalidad que conlleva la imposición de una multa, ya que al determinarse adecuadamente los aspectos a consignar en la misma se garantizará la continuidad del procedimiento.

El artículo 124 de la Ley General de la Vivienda va a poner en manos de la Administración la ejecución de las resoluciones, sin distinción de clase alguna, lo cual resulta inherente por su propia naturaleza al proceso administrativo, sin embargo, solo estableciendo los mecanismos necesarios que vinculen a todos los implicados en la ejecución de las decisiones adoptadas en esta materia, se logran salvar situaciones de injusticia y de respeto a la legalidad en nuestro país, donde el tema de la vivienda es de significativa incidencia social.

Conclusiones:

1. El procedimiento administrativo regula jurídicamente el modo de actuar de la Administración tanto en el ámbito de su estructura interna como en su proyección hacia el exterior, lo que condiciona la clasificación de estos procedimientos en Internos, Gubernativos y Contencioso – Administrativo.
2. En la práctica jurídica cubana se aprecian dificultades en la materialización del proceso de ejecución de las diferentes resoluciones dictadas por la Administración.
3. Entre los factores que inciden en la inejecutabilidad de las resoluciones dictadas por las Direcciones Municipales de la Vivienda se encuentran:
 - La ausencia de una voluntad institucional de los organismos implicados en la aplicación y ejecución de las decisiones adoptadas.
 - No cuentan las Direcciones Municipales de la Vivienda con un procedimiento eficaz encaminado a garantizar el cumplimiento de los actos administrativos y resoluciones firmes de los Tribunales.
4. La puesta en vigor de una normativa única que establezca los mecanismos necesarios que vincule a todos los implicados en la ejecución de las decisiones adoptadas, garantizará la eficacia de los actos administrativos y decisiones judiciales.

Recomendaciones:

1. Que el presente trabajo sirva de marco teórico y referencial para una futura instrumentación de la normativa destinada a la ejecutoriedad de los actos administrativos y decisiones judiciales.
2. Que por la importancia del trabajo sea utilizado como parte del fondo bibliográfico de las asignaturas: Derecho de Bienes y Derecho Administrativo.

Bibliografía

- Apuntes del Procedimiento Civil y Administrativo. Revista Cubana de Derecho. Año III. Enero-Junio, 1974. (7) (57-86). La Habana, Cuba.
- Carrasco Casí, María. Acceso a la Justicia en el Derecho Administrativo. Revista Justicia y Derecho No. 7 (La Habana) Año 5, Diciembre 2006. Pág. 29.
- Casatanedo Abay, A. Reflexiones acerca del acto administrativo, en temas de Derecho Administrativo cubano, Editorial Félix Varela, La Habana 2004, t I.
- Colectivo de Autores. Temas de Derecho Administrativo. Tomo II. Editorial Félix Varela. La Habana, 2004. pág. 599.
- Cuba. Asamblea Nacional del Poder Popular. Ley 7/1977: Ley de Procedimiento Civil, Administrativo y Laboral, modificada por Decreto-Ley 241 de 2006, en lo sucesivo LPCALE. —La Habana, 1977.
- Cuba. Asamblea Nacional del Poder Popular. Ley 48 “Ley General de la Vivienda”. 1984. La Habana. 67p.
- Cuba. Consejo de Estado. Decreto-Ley 233: Que modifica artículos de la Ley 65, Ley General de la Vivienda. —La Habana, 2003.
- Cuba. Del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros. Decreto 272/01: De las Contravenciones en materia de Ordenamiento Territorial y de Urbanismo. —La Habana, 2001.
- Cuba. Instituto Nacional de la Vivienda. Instrucción 1/92: Sobre la Posible Legalización de Ocupantes Ilegales de viviendas. —La Habana, 1992.
- Cuba. Instituto Nacional de la Vivienda. Resolución 14/06: Reglamento Complementario a la Ley General de la Vivienda. —La Habana, 2006.
- Cuba. Instituto Nacional de la Vivienda. Resolución 256/09. —La Habana, 2009.
- Cuba. Instituto Nacional de la Vivienda. Resolución 376/09: Procedimiento para la Declaración de Ocupante Ilegal y su Ejecución. —La Habana, 2009.
- Cuba. Instituto Nacional de la Vivienda. Resolución 38/98: Reglamento de los Cuartos o Habitaciones o Accesorias. —La Habana, 1998.
- Cuba. Ley 65 de 1988, modificada por Decreto Ley 233 de julio de 2003, en lo sucesivo. —La Habana.
- Cuba. Ley 82 de 11 de julio de 1997, Ley de los Tribunales Populares.

Cuba. Ministerio del Interior. Orden No. 12/93: Que Regula la Actuación de la Policía Nacional Revolucionaria en Apoyo a la Extracción de Ocupantes Ilegales de Viviendas. —Ciudad de La Habana, 1993.

Cursos para Juristas Abril 08 Actualizado. Estrategia General. Curso Básico. Curso de Profundización. Pág. 43.

Dujarric Hart, R y Díaz Tenreiro, CM, Ponencia: Ejecución de las sentencias. Revista Justicia y Derecho Tribunal Supremo Popular (6) (14-25) (La Habana), 2006.

Espinosa Jiménez m. Y Hernández Martínez R. *Ley General de la Vivienda*. Concordada y anotada con las disposiciones complementarias del Instituto Nacional de la Vivienda, las provenientes del Consejo de Gobierno del Tribunal Supremo Popular y las sentencias de la Sala de la Especialidad del propio máximo órgano de justicias, así como criterios de la doctrina científica. M Espinosa Jiménez y Hernández Martínez. Colección De Iuris. Ediciones ONBC. La Habana 2009. 205p.

Grillo Longoria, C.R. Derecho Procesal Civil II/ Grillo Longoria, Editorial Pueblo y Educación. La Habana, 1986,100 p.

Montero Aroca, J y otros, Contestaciones al programa de Derecho Procesal Civil para acceso a las carreras judicial y fiscal/ J Montero Aroca, volumen II, Ed. Tirant to Blanch, Valencia 1997, 198 p.

Pérez Navarro, Lourdes. Cuestión de Leyes. Ejecución de sentencias. Lourdes Pérez Navarro. Tomado de: <http://www.granma.cubaweb.cu/2008/11/06/nacional/artic06.html>, 2009.

Tratado de Derecho Administrativo. El Acto Administrativo. T 3.Fundación De Derecho Administrativo. Buenos Aires, 2000. Tomado de: www.gordillo.com, 2009.

ANEXO No.1

ACTA DE INSPECCIÓN

Siendo las ----- horas, del día -----del mes de -----del -----, se procede por el Inspector, de la Dirección Municipal de la Vivienda, de Cienfuegos -----, a inspeccionar el domicilio sito en -----, del cual es o son propietario(s)-----, cubano, mayor de edad, carne de identidad-----, ocupación, edad -----, estado conyugal----- y -----, cubano, mayor de edad, carne de identidad-----, ocupación-----, edad-----, estado conyugal -----, según:

- Resolución No. -----, de fecha-----, sobre-----, instancia -----.
- Escritura Pública No. -----, de fecha-----, sobre-----, otorgada por el Notario Público Lic. -----.
- CONTRATO DE COMPRAVENTA o CON OPCIÓN DE ARRENDATARIO ADQUIRIENTE, del Banco Popular de Ahorro, de fecha-----, Expediente No.-----.
- AUTO o SENTENCIA No.-----, de fecha -----, del Tribunal Municipal Popular, de -----.

Que describe el inmueble de la siguiente forma (legalmente):-----
-----.

Detectándose las siguientes violaciones (detallar lo ilegal):-----
-----.

Lo que constituye la siguiente violación (narrar lo consumado de lo violado):
-----.

Prevista en el artículo ----- apartado----- inciso-----, del Cuerpo Legal -----, de fecha -----.

Medida Complementaria: -----.

Dentro del término: -----.

CARACTERIZACIÓN.

Dirección donde está lo que se va a demoler-----.

Si residen personas en lo que se va a demoler-----.

Nombres y Apellidos de los que residen-----

-----.

Cantidad de personas que residen: -----.

➤ Mujeres-----.

➤ Hombres-----.

➤ Niños-----.

➤ Enfermos crónicos o discapacitados-----.

➤ Embarazadas-----.

Centros de trabajo o estudio de cada conviviente :-----

-----.

Estado en que está lo que se va a demoler.

Descripción de lo que se va a demoler:-----

-----.

Composición:

➤ Paredes -----.

➤ Techo -----.

➤ Piso -----.

➤ Estado técnico constructivo -----.

➤ Problemas constructivos del inmueble: -----.

Dirección del lugar de origen (de donde provienen):-----

-----.

Propietario del lugar de origen: -----.

Según (Titularidad):-----.

Cantidad de personas que residen en el lugar de origen: -----.

➤ Mujeres-----.

➤ Hombres-----.

➤ Niños-----.

➤ Enfermos crónicos o discapacitados-----.

➤ Embarazadas-----.

Descripción de la vivienda que ocupan ilegalmente: -----

-----.

Composición:

➤ Paredes -----.

➤ Techo -----.

➤ Piso -----.

- Estado técnico constructivo -----.
- Problemas constructivos del inmueble: -----.

Si lo que se va a demoler es una ampliación de algo que tiene propiedad. Tomar datos del título de propiedad -----.

Descripción de lo que está en título

 -----.

Descripción en físico:

 -----.

Multa aplicada: -----.

NOTA: Paralizar en el acto al dueño de lo construido ilegalmente de la siguiente forma.

ORDEN DE PARALIZACIÓN

Siendo las -----horas del día -----se procede a paralizar a -----
 ----- quien es el dueño de las acciones constructivas
 ilegales realizadas en -----, encontrándose lo construido de la
 siguiente forma: Paredes -----techo-----
 Piso -----y compuesto por -----

 -----.

Y para que así conste.

-----	-----
Técnico	Infractor

Especialista: -----.

Otros aspectos de interés: -----
 -----.

Se le da a conocer al infractor el contenido de la presente Acta y luego de leída, se procede a informarle del derecho que le asiste de establecer el correspondiente Recurso de Apelación, ante el Director Municipal de la Vivienda, en caso de inconformidad, previo pago del importe de la multa, dentro de las 72 horas, ante la Oficina de Control y Cobro de Multas, debiendo acompañar esta constancia, al

recurso y tantas pruebas de las cuales intenta valerse, por lo que en fecha consignada, se firma la presente, por las partes implicadas:

Nombre y Apellidos- Firma
Inspector

Nombre y Apellidos- Firma
Infractor