



Julio 2011

QUEJA COMO MECANISMO DE GARANTÍA

Liechert García Rojas

liechertgr@ult.edu.cu

Para citar este artículo puede utilizar el siguiente formato:

García Rojas, L.: *Queja como mecanismo de garantía*, en *Contribuciones a las Ciencias Sociales*, julio 2011. www.eumed.net/rev/cccss/13/

INTRODUCCIÓN

En la actualidad debemos considerar imprescindible, como premisa fundamental, la defensa de la persona ante las posibles arbitrariedades de los órganos de poder, así como otras que a menudo vulneran derechos que atañen al ciudadano. Quizás algunos creen que se trata de una quimera inalcanzable, otros, por el contrario, confían que puede ser posible. Sin embargo, considero que mientras los hombres sigan haciendo suyos los principios de igualdad, libertad y justicia, se seguirá en condiciones de defender nuestros intereses y

derechos legítimos, aún y cuando, la misión consista en ocasiones en enjuiciar el colosal aparato administrativo. Por tanto, debemos entender que esta defensa no está solamente en manos del particular, sino que el Estado deberá crear todo un conjunto de técnicas eficaces que le permita al individuo exigir la restitución de sus derechos vulnerados.

En este sentido la justicia administrativa ha resultado ser por mucho tiempo uno de los mecanismos protectores por excelencia ante las eventuales arbitrariedades de la Administración Pública y por consiguiente la entendemos como el conjunto de instrumentos técnico-jurídicos encaminados al control de la legalidad de la actividad de la administración, de su potestad reglamentaria y del sometimiento de la administración a los fines que la justifican. En consecuencia, estos mecanismos se orientan a la integridad de derechos e intereses legítimos, de lo que se deriva que la justicia administrativa deberá encuadrarse en un contexto constitucional. Pero igual, no olvidemos que estas arbitrariedades también se constituyen de amenazas y lesiones que devienen de los particulares.

Si en este sentido, tomamos en consideración al sistema de garantías, podemos plantear que estas deben analizarse en dos esferas, las necesarias para el ejercicio real del derecho y las que propician su defensa en ocasión de amenazas y vulneraciones, en este caso debe ser estudiada y encuadrada la Queja Constitucional, institución a la que dedicamos un espacio en nuestra investigación, como procedimiento que tutela los derechos y libertades individuales y colectivos.

DESARROLLO

Actualmente, la existencia de procedimientos administrativos nos demuestra que aún sobrevive la convicción de que los ordenamientos jurídicos que los regulan, con técnicas más o menos depuradas, cumplen las exigencias del principio de tutela efectiva, es decir atribuyen al juez y/o a la propia Administración Pública, unas potestades y herramientas que le permiten satisfacer plenamente las demandas de justicia frente a unas administraciones públicas que siempre se resisten a someter su actividad a la Ley y al Derecho.

El Derecho Administrativo, por tanto, debe estar orientado hacia el estudio de los derechos individuales y en definitiva, de la libertad humana. Una de las temáticas esenciales del estudio de esta rama del Derecho es la protección del particular contra el ejercicio irregular o

abusivo de la función administrativa, si relegáramos este problema a ser uno de los aspectos secundarios de la disciplina, estaríamos quitándole a esta una de sus notas características en el Estado de Derecho y por tanto su diferenciación con las normas administrativas totalitarias. Por ello, resulta imprescindible insistir en que el problema central de esta materia no es la administración pública, sino su contraposición frente a los derechos individuales de los ciudadanos. En otras palabras, nos referimos a los límites de la actividad administrativa y dentro de estos especialmente, a la protección del particular frente a la administración. Debe quitársele al Derecho Administrativo su apariencia de disciplina interesada casi exclusivamente en la Administración Pública y sus fines, y en cambio, darle una estructura externa y conceptual que claramente represente su búsqueda consciente y constante de un equilibrio razonado entre el individuo y el Estado, entre el individuo y el poder.

Cabe entonces destacar, que la protección de los derechos fundamentales del hombre resulta más necesaria en las condiciones de un Estado social de Derecho, al caracterizarse este por la intervención de los poderes públicos en la acción positiva de la administración. Por tanto, debemos suponer que existan como complemento imprescindible, por una parte, la tutela del derecho a la justicia social y por otra, la igualdad de posiciones como sujetos justiciables de la Administración y de los particulares, sin que ello suponga desconocer la necesidad práctica de potestades exorbitantes para alcanzar los fines de las administraciones públicas.

Por ello, considero importante hacer referencia a los principios que han de informar el actuar garantista de las relaciones sociales en la esfera administrativa:

1 - Principio de Autotutela, que implica que la misma administración está capacitada como sujeto de Derecho para tutelar per se sus propias situaciones jurídicas. Entiéndase a su vez, como la potestad de la Administración Pública de respaldar por ella misma las decisiones que toma, conocida como potestad reglamentaria. Esta potestad administrativa, se ejerce con los límites que establece el ordenamiento jurídico en dependencia de la forma que adopte, sin desconocer la capacidad decisoria de la Administración y el ámbito de discrecionalidad que en su actuación se le reconoce. Así sus decisiones podrán ser de carácter ejecutivo, limitadas por ley; independientes, estando los límites en la definición constitucional de la Administración en cuanto a sus atribuciones generales; y de necesidad,

ante imprevistos, situaciones excepcionales, como vía de legitimación de la actuación necesaria e imprevista de la Administración.

2 - La legalidad, es un principio indispensable en el actuar administrativo como en el resto de otras esferas y se expresa en la sujeción a la norma en tanto que es obligatoria, y en la observancia del orden jerárquico de las disposiciones normativas que sean dispuestas.

3 - La Irretroactividad, no es concebida con carácter absoluto, es más bien relativa tomando en consideración la finalidad de la Administración de satisfacer el bien común, en aquellos casos donde predomine el interés público y la necesidad social.

4 - El principio de Intervención asume pleno significado en la realización del hombre y de sus derechos individuales y colectivos, siempre que se defina legislativamente el marco general de actuación de la Administración y las vías de reclamación por inconformidad de los ciudadanos.

5 - La Publicidad: en tanto que permite a la población conocer de los actos y decisiones de carácter general que emita la Administración, exceptuando los que por razones de Estado y Seguridad Nacional no deban divulgarse, todo lo cual posibilitará hacer públicas las conductas que la Administración considera permisibles o no, así como la responsabilidad exigible en caso de incumplimiento de los mandatos previstos, cumpliéndose la atribución de la Administración Pública de proteger el Orden Público y la Soberanía Nacional y su capacidad sancionadora, determinando por consiguiente el régimen contravencional conforme a las conductas predeterminadas.

Ahora bien, debemos señalar que teniendo en cuenta estos principios anteriormente mencionados, frente al acto administrativo resultante de una potestad reglada o discrecional, o frente al Silencio de la Administración ante solicitud o reclamación del administrado; este último, en ejercicio del derecho que le atribuye la ley de recurrir las decisiones de la Administración, tiene varias posibilidades de establecer reclamación de acuerdo con lo dispuesto en la normativa cubana en dependencia de la naturaleza de la misma, en tanto puede ser mediante **el procedimiento gubernativo, el procedimiento administrativo interno o el contencioso administrativo.**

El contencioso administrativo cubano es fruto de la huella del derecho hispánico en nuestra legislación. El legislador optó por conservarlo en la regulación adjetiva civil, aún y cuando fue una tendencia para los países socialistas su exclusión de las normas jurisdiccionales.

Nuestro procedimiento administrativo contenido en la Ley No. 7, Ley de Procedimiento Civil, Administrativo, Laboral y Económico, se acoge al modelo judicial común o tradicional de jurisdicción administrativa, al prever el enjuiciamiento de los actos de la Administración, dentro de las facultades de los jueces comunes o civiles, a diferencia del sistema francés o de jurisdicción especial, donde dicha facultad es ejercida dentro del marco de la propia administración. Mediante este procedimiento pueden impugnarse ante la Sala de lo Civil y Administrativo del Tribunal Supremo Popular y de los restantes Tribunales Provinciales Populares todas las pretensiones que se deduzcan contra las disposiciones de carácter general y las resoluciones dictadas por los Organismos de la Administración Central del Estado, sus delegaciones territoriales así como los Comités Ejecutivos ¹ de los Órganos Provinciales y Municipales del Poder Popular; incluyendo, además las cuestiones relacionadas con la aplicación de la Ley de Reforma Urbana que vulneren derechos legalmente establecidos a favor del reclamante, sin embargo determina de forma excluyente las materias que pueden ser reclamadas a través del mismo, es decir, impide impugnar decisiones políticas, actos discrecionales de la Administración, aquellos que tengan otra vía de reclamación, así como las materias constitucionales, civiles, penales y laborales, reduciéndose en la práctica a la Reivindicación de Bienes. Asuntos vinculados a la vivienda, luego del gubernativo, acceden a la vía judicial por mandato posterior de la Ley General de la Vivienda. En igual sentido, por Instrucción del Consejo de Gobierno del Tribunal Supremo Popular, mediante interpretación extensiva, tienen acceso a la vía judicial las impugnaciones de los Actos discrecionales de la Administración que afecten a tercero o de lesividad manifiesta, pero tiene también como límite la necesidad de declaración administrativa previa, mediante un proceso gubernativo.

Teniendo en cuenta esta Instrucción es válido el análisis de la regulación constitucional que se encuentra en el artículo 26 de nuestra Carta Magna, al disponer la posibilidad de reclamación y obtención de la correspondiente reparación o indemnización ante el daño o perjuicio causado indebidamente por funcionarios y agentes del Estado, con motivo del ejercicio de las funciones propias de sus cargos.

¹ Los Comités Ejecutivos de los Órganos Locales del Poder Popular fueron sustituidos y en su lugar se crearon las Administraciones Locales, como consecuencia de la Ley de Reforma Constitucional de 1992.

En relación con el recurso administrativo interno, varios tratadistas cubanos consideran que es una extensión de lo dispuesto en el artículo 63 de nuestra Constitución², relacionado con el derecho de **queja** y **petición**, el mismo plantea que todo ciudadano tiene derecho a dirigir quejas y peticiones a las autoridades y a recibir la atención o respuestas pertinentes y en un plazo adecuado, conforme a la ley. Sin embargo, considero que en este sentido debe ser analizada la regulación del término autoridad, al no especificar si corresponde a la esfera de la administración u otra esfera estatal, así como tampoco la jerarquía de la misma, lo que provoca que las quejas se presenten ante todo tipo de autoridad estatal, organizaciones políticas, de masas y medios de difusión, ello implica que pueda considerarse doctrinalmente que las quejas también adquieren un matiz político habiendo recibido un tratamiento extralegal. De igual manera considero que al estar regulado en un mismo artículo la queja y la petición sin diferenciación, esto definitivamente puede incidir negativamente en el ejercicio y en el tratamiento que cada uno de esos derechos debe recibir.

Este recurso administrativo interno encuentra su regulación expresa en el Decreto-Ley # 67, sobre la Organización de la Administración Central del Estado, cuando en su artículo 52, inciso r), establece que los organismos de la Administración del Estado tendrán el deber de prestar atención y dar respuesta, dentro del término de 60 días a las **quejas** y **peticiones** que le dirijan los ciudadanos, esforzarse por resolver correctamente las cuestiones en ellas planteadas y adoptar medidas para eliminar las deficiencias señaladas. El alcance de la disposición anterior es limitado, en tanto esta sólo tiene prevista su eficacia dentro de la Administración. No obstante se ha hecho una aplicación extensiva en cuanto a su alcance, empleándose como normativa para todos los órganos y organismos del Estado.

Tradicionalmente la **Queja** ha sido considerada como institución del Derecho Administrativo, y como instrumento de reclamación de derechos e intereses legítimamente tutelados frente a la Administración, y es también considerada por otros autores como institución de Derecho Constitucional en dependencia del contenido de la reclamación y del tipo de órgano ante el cual se dirige, a partir de su regulación como derecho fundamental de los ciudadanos en la Constitución, ejercitable para la protección y defensa de los derechos de cualquier otra esfera que no sea la administrativa.

² Valorar la formulación de este artículo al tener en cuenta que abarca no solo los recursos internos de la Administración, sino también todo tipo de **queja** que afecte a los derechos previstos en la Constitución.

Cuando analizamos la **Queja** como instrumento de garantía para la defensa de los derechos se evidencia su carácter jurídico; pero a la vez debe ser considerada como instrumento de control político y de participación popular por su marcada característica en la expresión de opiniones, relacionada principalmente con el vínculo necesario entre el pueblo y sus representantes, contando ello con la especificidad que deviene de nuestro régimen social socialista en la atención y resolución de asuntos desde el más sencillo hasta el más complejo.

El ejercicio de la Queja ha ido ganando fuerza en el actuar cotidiano de la población cubana y ha sido considerado además como instrumento para la reclamación de derechos de diversas esferas de la vida práctica o ante la lesión de los mismos por la actuación o disposiciones generales o particulares de dirigentes, funcionarios o agentes estatales, y debemos plantear que diversos son los escenarios donde se presenta indistintamente, por ejemplo: ante el Partido Comunista de Cuba, los organismos de la Administración Central y locales, Órganos del Poder Popular superior y locales y la Fiscalía General, Municipal o Provincial.

En relación con los Órganos del Poder Popular tanto superiores como locales, es válido destacar los objetivos para los cuales fueron previstos en su estrecha relación con la población en su conjunto, resaltando su papel protagónico en el proceso de recepción y tratamiento de las quejas, para lo cual fueron creadas oficinas de atención a las quejas de la población y aparejado a ello se crearon normas internas que regularon esta actividad, por lo que requieren que se les otorgue dimensión real en tanto vía para las garantías de los ciudadanos, teniendo en cuenta que los delegados y diputados son los representantes directos de los intereses populares y deben, por tanto, incidir activamente en la atención y solución de aquellos asuntos que atañen al particular en la búsqueda incesante para la salvaguarda de sus intereses.

En otro vértice está el derecho de **queja** en la Fiscalía³, el cual alcanza su esplendor en el Departamento de Protección de los Derechos Ciudadanos, constituyendo un derecho que por su utilización práctica en la sociedad cubana se erige como instrumento de garantía en la

³ Ver artículo 127 de la Constitución y Reglamento de la Fiscalía General de la República de marzo, 1978.

defensa de los derechos ciudadanos. En este caso dada la responsabilidad constitucional que se le confiere a la Fiscalía de velar por la legalidad aún y cuando las actuaciones y decisiones que emanan del Fiscal ante las quejas y peticiones no tengan carácter vinculante si implican y conllevan a resultados satisfactorios, teniéndose en cuenta que los ciudadanos confieren gran importancia a estas entrevistas con los fiscales y sienten a su vez protegidos y defendidos ante determinadas vulneraciones.

Dado el carácter fundamental que tiene el derecho de Queja en la esfera política, existe una amplia utilización del mismo ante el Partido Comunista de Cuba, en tanto este se considera como garante fundamental del Sistema Político de la sociedad. La queja, desde este punto de vista adquiere legitimidad y toma fuerza indistintamente del nivel que se interponga, ya sea central, provincial o municipal. La población siente una gran inclinación ante el despliegue de estas incidencias y así lo manifiestan, en tal sentido, al acudir al mismo sienten protección, ante la vulneración de cualquier derecho que le asista como ciudadano y por ello el nivel de erradicación de las quejas en el PCC en un año resulta en ocasiones mucho más elevado que en otras de las instituciones que anteriormente ya hemos mencionado.

CONCLUSIONES

Ciertamente el procedimiento administrativo reúne potencialidades que lo convierten en una pieza clave en la sede judicial ordinaria para la tutela de los derechos fundamentales. Sin embargo, su papel se ve limitado por los inconvenientes que presenta, que hacen, que esta garantía no exhiba un óptimo funcionamiento. Resulta por tanto evidente, la necesidad de un correctivo para este proceso, de modo tal que su nuevo diseño no reduzca la defensa de la persona ante las posibles arbitrariedades de la Administración a una quimera inalcanzable, sino que la eleve a una realidad posible y objetiva.

El reconocimiento de la **Queja** como institución independiente, para la protección y defensa de los derechos, con un marcado carácter multifacético, constituyendo además de derecho, instrumento para la reclamación de aquellos derechos que en algún momento resulten lesionados; es considerada a la vez como vía de participación popular y puede ser empleada por la Administración como el medio o la fuente de conocimiento de problemas que de una y

otra manera afectan a los ciudadanos. Por ello considero indispensable la rápida implementación de las mismas en un determinado instrumento jurídico que garantice la vía legal para reclamar ante posibles violaciones de los derechos ciudadanos, como mecanismo garantista.

BIBLIOGRAFIA

- Cutié, M. Méndez y A. Mariño. El sistema de garantías individuales en el régimen constitucional cubano II y III.
- Declaración Universal de los Derechos Humanos.
- Fernández Bulté, Julio. Revista "El Otro Derecho" Vol. 6 No 2, Bogotá Colombia, 1994.
- Ferrajoli, Luigi. Derechos y garantías. La Ley del más débil. Trotta, Madrid, 2001.
- Pérez Hernández, Lissette, y Martha Prieto Valdés. Temas de Derecho Constitucional Cubano. Félix Varela. Ciudad de La Habana.2004.-

. Legislaciones nacionales:

- Constitución de la República de Cuba.
- Ley de Procedimiento Civil, Administrativo, Laboral y Económico.
- Ley # 83 de la Fiscalía General de la República y su Reglamento.
- Código Civil Cubano.