

A PROPÓSITO DE LAS ACTUACIONES MATERIALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

ON THE MATERIAL ACTIONS OF THE PUBLIC ADMINISTRATION

■ LIC. YAMINA TRUJILLO RIBOT

Jueza profesional, Tribunal Municipal Popular de La Habana Vieja,¹
La Habana, Cuba

<https://orcid.org/0009-0005-3722-1266>

trujilloribotyamina@gmail.com.cu



Resumen

La Sentencia 12 de 2026, del Tribunal Supremo Popular de la República de Cuba, alude al concepto de actuación material, en el contexto de la ejecución de sentencias administrativas. El fallo establece la imposibilidad de la Administración de excederse del tenor literal del acto administrativo confirmado, so pena de incurrir en una actuación material impugnabile, autónomamente. El presente comentario analiza, de manera crítica, los aciertos y las omisiones de esta construcción jurisprudencial, referida a las actuaciones materiales revisables en el proceso administrativo, en contraste con la doctrina comparada y el marco normativo nacional. Se concluye que, si bien el criterio aporta seguridad jurídica, resulta insuficiente para resolver casos en los cuales se vislumbren elementos configurativos de las vías de hecho.

Palabras clave: Derecho administrativo; actuaciones materiales; vías de hecho; ejecución de sentencia administrativa; tutela judicial efectiva.

1 La autora se desempeña como presidenta de dicho órgano judicial.

Abstract

Judgment No. 12 of 2026, handed down by the People's Supreme Court of the Republic of Cuba, alludes to the concept of material action in the context of the enforcement of administrative judgments. The ruling holds that the Administration may not deviate from the literal wording of the confirmed administrative act, under penalty of engaging in an autonomously challengeable material action. This commentary critically examines the strengths and shortcomings of this jurisprudential construct regarding material actions reviewable within administrative.

Keywords: *Administrative Law; material actions; de facto administrative excesses; enforcement of an administrative judgment; effective judicial protection.*

Sumario

I. Introducción; II. La cuestión controvertida; III. Actuaciones materiales, actividad informal y vías de hecho; IV. Aciertos y limitaciones del fallo; V. Conclusiones; VI. Referencias.

I. INTRODUCCIÓN

La justicia administrativa en Cuba —si bien tuvo matices desde los inicios de la colonia, incluida la Real Cédula, de 1855, que reconfiguró el sistema de audiencias y dio un papel más marcado a esta jurisdicción judicial— se desarrolló en torno a la Ley Santamaría de Paredes, implementada en tierra patria por la metrópoli española. En palabras de Matilla (2021, p. 60), 1888 fue un año decisivo, al inaugurar el largo reinado que tendría la Ley hispana, de 13 de septiembre de 1888, cuya vigencia se extendería hasta las puertas del tercer cuarto del siglo xx, salvando las modificaciones que se le introdujeron en ese camino. Tal disposición supuso un punto de inflexión en la concepción de la Administración y su relación con la ciudadanía; sin embargo, su prolongada extensión en el tiempo limitó el desarrollo endógeno en esta rama del Derecho.

Las huellas del texto se mantuvieron en la redacción, primero, de la Ley 1261, de 4 de enero de 1974, «Ley de procedimiento civil, administra-

tivo y laboral», y, luego, de la Ley 7, de 19 de agosto de 1977, «Ley de procedimiento civil, administrativo y laboral», devenida en 2006, con la promulgación del Decreto Ley 241, «Ley de procedimiento civil, administrativo, laboral y económico» (LPCALE). En ambas disposiciones normativas, se mantuvo la concepción revisora de la facultad judicial, la cual se limitaba al acto administrativo —y poco más—, sin incluir cuestiones trascendentales como la actividad material de la Administración.

Desde 2019, cuando se promulgó la Constitución de la República, el ordenamiento jurídico nacional ha sufrido una metamorfosis. La carta fundamental dispuso una modificación legislativa, enfocada en el concepto enunciado en su Artículo 1, de que Cuba es un Estado socialista de Derecho y justicia social (p. 71). En consonancia con lo anterior, el Artículo 9 del texto constitucional (p. 72) dispone que todos los órganos del Estado, funcionarios, directivos y empleados velan por el cumplimiento de la legalidad en sus ámbitos de actuación. Según Riguetti (2025), «[...] el principio de legalidad obliga positivamente a los órganos de la Administración —en cuanto condición de su existencia y de su obrar—, cuya razón de ser es la satisfacción del interés general, bajo los presupuestos determinados en el ordenamiento jurídico» (pp. 1-12).

Ese mandato constitucional no implica que la Administración pueda actuar sin restricciones; por el contrario, su comportamiento debe ser controlado, revisado y rectificado. Entre los mecanismos de control, se encuentra el sometimiento de la actividad administrativa a los tribunales de este orden, por derivación de la tutela judicial efectiva, refrendada en la letra superior; en su sentido lato, este concepto indica que los derechos de los ciudadanos contarán con un amparo judicial eficaz. El concepto de tutela judicial efectiva, incluso, se confunde con el de acceso a la justicia, pero lo rebasa, por mucho. Tales derechos, proclamados en el Artículo 10 de la Declaración universal de derechos humanos (1948), encuentran reconocimiento en la mayoría de los ordenamientos jurídicos.

Aguirre (2009) analiza que dicho concepto tiene complejidad y aparece ligado al derecho a la jurisdicción, pues resulta de la acción de una persona, cuando requiere al Estado la prestación del servicio público de administración de justicia. A su entender, no solo se trata del derecho a acudir ante los jueces, sino de dinamizarlo mediante la pretensión procesal, para concluir que la tutela judicial efectiva

queda satisfecha si el acceso a la justicia se corresponde con una decisión, legalmente, adecuada (p. 13).

Sigue este tono Martín (2014), al estimar que el derecho a una tutela judicial efectiva tiene carácter fundamental y se ha expandido a las demás variantes que integran la administración de la justicia, hasta transformarse en tutela efectiva de la justicia. El autor centra su análisis en que el resto de las soluciones, derivadas de métodos auto-compositivos, corresponden a una justicia más efectiva y culmina su enfoque con la idea de que, mientras el ciudadano determine obtener justicia en el marco constitucional de administración de justicia, siempre obtendrá una tutela efectiva de sus derechos (pp. 157-182).

Cubillo (2018), por su parte, es del criterio de que la tutela judicial efectiva implica la consecución de derechos fundamentales como el acceso a la jurisdicción, la obtención de un pronunciamiento judicial sobre el fondo del asunto, y la motivación, fundamentación y congruencia de la resolución judicial que recaiga (pp. 350-354). A su turno, Navarro (2019) coincide con tal posición y le suma la ejecución de las decisiones judiciales. En igual idea, Fernández (2025) analiza que la primera justificación sobre la tutela judicial efectiva «se halla en la trilogía estructural de la ciencia procesal moderna: acción, jurisdicción, proceso» (p. 235), pero, actualmente, la supera y se enfoca «hacia la protección de los derechos» (p. 235).

El Tribunal Supremo Popular ha abordado el acceso a la jurisdicción como el primero de los elementos necesarios para una tutela judicial efectiva. En este sentido, la Sentencia 32, de 26 de diciembre de 2024, dictada por la Sala de lo Civil, de lo Familiar y de lo Administrativo, al resolver el recurso de casación, afirma:

[...] Como se ha podido advertir, la cuestión que se nos presenta en la demanda de revisión ahora analizada se constriñe a uno de los aspectos más relevantes del derecho a una tutela judicial efectiva, previsto en el Artículo 92 de la Constitución, que lo es el acceso a los tribunales, lo cual constituye el primer derecho que los justiciables tienen en relación con la jurisdicción. Este derecho no solo se satisface con acceder de manera pronta y expedita a los órganos jurisdiccionales, a plantear una pretensión o a defenderse de ella y, como consecuencia de ello, la remoción de todo obstáculo que, de manera innecesaria, incida en la admisibilidad de las peticiones que se presenten ante estos [...]. (s. p.)

La tutela judicial efectiva no puede ser enmarcada en un ámbito limitado; según el autor que la analice se enuncia como principio, derecho fundamental, garantía, etc. Ello corresponde a que su alcance es tal que cualquier acción del ciudadano para obtener justicia, con base en lo regulado, constitucionalmente, se ampara en el concepto de tutela judicial efectiva.

Parte de la concreción de la institución depende de que la acción sea ejercida ante la jurisdicción certera, dados los diversos perfiles de conocimiento de los órganos de justicia, por materias. La labor del juez es indispensable en ello, en consecuencia con la pretensión del justiciable y el ámbito de competencia de aquel. Desde esta perspectiva, el anterior régimen procesal no constituía un marco idóneo para materializar este derecho-garantía. Por eso, con acierto, Olivarez (2021) afirma que la Constitución de 2019 impuso:

[...] la necesidad de reformar, entre otras normas, el procedimiento encaminado a controlar, desde el ámbito judicial, la actividad de la administración que, como se sabe, no solo se manifiesta mediante reglamentos o actos administrativos concretos, sino que existen otras acciones u omisiones que afectan la relación jurídica que se establece con los administrados y que, también, quebrantan derechos legalmente reconocidos al individuo, sin que exista un acto administrativo legitimador [...]. El acceso pleno a los órganos judiciales y la tutela judicial efectiva constituye piedra angular de este nuevo diseño. (p. 81)

Esta necesaria reforma derivó en la promulgación de la Ley 142, de 28 de octubre de 2021, «Del proceso administrativo». Según Matilla (2022, p. 524), esta disposición normativa trajo aire a la justicia administrativa. Entre sus novedades más notables, resalta el abandono de la añeja definición de los sujetos pasivos de la relación jurídico-procesal administrativa, anclada en los tradicionales órganos y organismos de la Administración Central de Estado, para extenderse a otros sujetos que, sin pertenecer al Gobierno de la República, ejercen funciones o potestades públicas o prestan un servicio de este carácter, con independencia de la forma de organización y constitución que adopten. Al respecto, el Artículo 7, inciso c), establece:

[...] Corresponden también a la jurisdicción en materia administrativa las demandas que se establecen en relación con: [...] c) los servicios públicos o las funciones o potestades administrati-

vas prestados o ejercidas por cualquier otra entidad o persona, habilitada de conformidad con las disposiciones normativas, en el ámbito de esa prestación o realización. (2021, p. 4073)

Otro aspecto renovador y trascendente, en lo que interesa, concretamente, al presente análisis, se encuentra en la ampliación de la actividad administrativa revisable. El derogado régimen procesal se estructuraba, de modo predominante, en la revisión limitada de los actos administrativos expresos —aunque, además, permitía el examen de la pasividad administrativa, centrada, casi en exclusiva, en las previsiones del silencio administrativo, el ejercicio de la potestad reglamentaria y la exigencia de la responsabilidad patrimonial en que incurrieran los entes de la Administración pública—. El actual, en cambio, mantiene aquellas previsiones, desde una técnica mejorada, y les suma las omisiones administrativas, en su sentido más amplio, y las actuaciones materiales.

El Artículo 1 del texto normativo prevé el objeto de la disposición, que alcanza el «conocimiento por los tribunales de las pretensiones en relación con los actos administrativos, [las] disposiciones reglamentarias, actuaciones materiales y omisiones de la Administración pública, y de otras entidades y personas en el ejercicio de la función administrativa» (2021, p. 4072). Este precepto no ofrece muchas luces sobre el verdadero alcance del control de la actividad jurisdiccional. Se debe acudir, entonces, a la redacción del 35, en el que se definen las pretensiones ejercitables en el proceso administrativo y, en lo atinente a las actuaciones materiales —inciso f)—, se esclarece que serán impugnables aquellas contrarias a Derecho (2021, p. 4078). Ello permite concluir, *ab initio*, que no toda actuación material es susceptible de impugnación, sino solamente las que sean ilegítimas, lo cual abre el camino hacia el control de las vías de hecho.

Dada la novedad de la regulación de esta institución, en el ámbito nacional, no existe práctica judicial con respecto a su control. Tampoco existen estudios monográficos o generales que, desde alguna perspectiva, se acerquen a su naturaleza jurídica, sus principales características, los supuestos que la configuran, entre otros aspectos necesarios para identificarla; de ahí la relevancia de la sentencia objeto de comentario y en la que se centra el presente texto, cuyo propósito esencial es aproximarse a las vías de hecho, como actuación material susceptible de control judicial, por medio de uno de los supuestos en que se manifiesta la institución. A partir de determinadas premisas concep-

tuales, obtenidas de la revisión doctrinal, se evaluarán, críticamente, los aciertos y las omisiones que, en el criterio de la autora, se develan en la resolución judicial supra mencionada.

II. LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

La sentencia que se analiza —12, de 21 de abril de 2026, de la Sala de lo Civil, de lo Familiar y de lo Administrativo, del Tribunal Supremo Popular— recayó en el marco de un juicio en trámite de ejecución de sentencia. El fallo precedente había confirmado la decisión administrativa por la cual se condenó al demandado a

restituir el patinejo de la edificación, retirando las construcciones ilegales que había acometido en esa área, consistentes en la construcción de un entrepiso de hormigón armado que dio lugar a una cocina y un baño, que reponga las celosías por las que se ventilaba e iluminaba la vivienda de la ejecutante y que corran a sus expensas los costos por la rehabilitación de las instalaciones hidrosanitarias que por esa zona pasan, a fin de que finalicen las afectaciones provocadas por su obstrucción. (2024, s. p.)

La beneficiada con el fallo interesó la ejecución judicial forzosa, ante la inactividad mostrada por la Administración de conminar al ejecutado para que cumpliera con lo decidido. Según los razonamientos de la sentencia en comento, el órgano judicial de instancia intimó a la Administración para que ejecutara lo acordado; esta libró los apremios correspondientes contra el ejecutado, en procura de que cumpliera voluntariamente y, ante su negativa, inició los trámites de satisfacción forzosa de lo dispuesto. Estas diligencias concluyeron con la ejecución de las acciones ordenadas, por parte de fuerzas especializadas de la Administración y, con ello, se dio por agotado el trámite de ejecución del acto administrativo.

La ejecutante se mostró inconforme con la decisión judicial. Los argumentos ofrecidos al tribunal de casación se centraron, esencialmente, en que restaban acciones por cumplir, entre ellas, la restitución total del vano para ventana que poseía la vivienda. Asimismo, se adujo que debió cerrarse una puerta que, desde el inmueble de su adversario procesal, abría hacia el área de patinejo, así como la demolición de una pared de cierre. En conclusión, según el razonamiento de la in-

conforme, el tribunal no intervino, de modo activo, en la materialización del fallo y esto afectaba su derecho a una vivienda digna.

— *Criterio sentado en la sentencia comentada*

Las consideraciones jurídicas relevantes, en lo que al presente estudio interesa, se encuentran en el párrafo cuarto, del título referido a la «valoración de las razones de la inconformidad de las partes», en el que el tribunal concluyó:

[...] Ahora bien, el mandato explícito de controlar la efectividad de la ejecución de lo decidido, reforzado en los apartados 2 y 3 del referido Artículo 125, de la Ley del proceso administrativo, que imponen a las entidades administrativas la obligación de informar el cumplimiento y permite [sic] al tribunal adoptar medidas frente al incumplimiento injustificado, no legitima al órgano judicial ni a la Administración encargada del cumplimiento material a obrar más allá de lo que estrictamente ordena el título habilitante. Así se deduce del Artículo 124 de la citada Ley, al declarar nulos de pleno derecho los actos contrarios a los pronunciamientos judiciales dictados con la finalidad de eludir su cumplimiento y, a *sensu contrario*, también resulta exigible que la ejecución respete el contenido exacto del fallo. En consonancia con lo anterior, el tribunal instado de actuación no puede ni debe suplir o ampliar las condenas no contenidas en el acto administrativo confirmado, pues ello constituiría una actuación material susceptible de impugnación, al amparo del Artículo 1 de la Ley del proceso administrativo. Por tanto, el análisis de la corrección de la ejecución debe circunscribirse a verificar si las acciones desplegadas se ajustan al tenor literal de la resolución número 4/2020. (s. p.)

En consecuencia, la Sala sentenciadora fijó un límite objetivo insoslayable en el cumplimiento de las decisiones administrativas: el tenor literal del acto administrativo que se ejecuta. Cualquier desbordamiento convierte la ejecución en una actuación material ilegítima, impugnable de manera autónoma, con base en el Artículo 1 de la ley procesal. Además, el tribunal rechazó, explícitamente, la posibilidad de que el órgano judicial supla o amplíe las condenas no contenidas en el acto confirmado, pues ello equivaldría a una extralimitación análoga.

Con esa visión, la sentencia resulta novedosa, al intentar conducir la configuración de la actividad material de la Administración, potencialmente vulneradora de derechos de los ciudadanos, en reafirmación de la función nomofiláctica propia del recurso de casación y, con ello, su capacidad para estandarizar, por medio de sus pronunciamientos, la aplicación del Derecho, en aras de tributar a la calidad de la justicia, en torno a los cambios legislativos actuales.

Esta cuestión resulta aun más relevante en el tema que se examina. Según Matilla (2011), las principales vías de desarrollo del Derecho administrativo fueron la jurisprudencia de la época y la doctrina base para su enseñanza en las universidades. Ciertamente, las mayores aportaciones en la construcción del sistema de derechos, en el ámbito administrativo, pueden encontrarse en los pronunciamientos de las máximas instancias judiciales de los países.

III. ACTUACIONES MATERIALES, ACTIVIDAD INFORMAL Y VÍAS DE HECHO

Según el *Diccionario panhispánico del español jurídico* (2025), la actuación administrativa es aquella «actividad imputable a la Administración, ya sea formalizada o puramente material, incluso, si consiste en inactividad o vía de hecho, a efectos de su control por parte de la jurisdicción administrativa» (s. p.). En esencia, el cumplimiento de los fines que persigue la Administración pública exige que esta sea ágil, que actúe.

Velasco Caballero —citado por Velasco Rico (2022, p. 44)— afirma, no sin razón, que lo relevante en un Estado de Derecho, ya no es el acto administrativo, o lo que define como «actividad decisoria imperativa fruto de la tramitación de un determinado procedimiento», sino la necesidad de una Administración rápida, en función de la ciudadanía. Recobra protagonismo, así, la actuación directa de dicho ente, orientada a la producción de efectos sobre la realidad o hacia la provisión de servicios a las personas, o la modificación del estado físico de las cosas.

Ahora bien, la sujeción de la Administración al principio de legalidad le impone el deber de actuar bajo un manto de juridicidad y sujeción al Derecho. Por tal razón, en la mayoría de los ordenamientos jurídicos —incluido el cubano— aquella actúa mediante distintos instrumentos formales:

reglamentos, actos administrativos, contratos y planes. En todos los casos, es requisito indispensable la previa tramitación de un procedimiento administrativo. No obstante, ello no impide que, en no pocas ocasiones, la Administración actúe sin someterse a un procedimiento administrativo ni adoptar alguno de los instrumentos formales señalados.

Varios son los ejemplos de la actuación administrativa sin procedimiento, dígase la realización de labores de mantenimiento de los bienes públicos o la poda del arbolado en las vías públicas o los parques. En igual sentido, se pueden identificar los agentes del tránsito, cuando dirigen a los conductores para ordenar el tráfico rodado o realizan los registros corporales y de control de alcoholemia. En estos casos, la Administración se encuentra actuando; sin embargo, no le antecede ningún procedimiento.

Como afirman García de Enterría y Fernández —citados por García-Andrade (2025, p. 520)—, este tipo de actuación representa el mayor volumen del quehacer administrativo y, a la vez, es de los que más inciden en la esfera jurídica de los ciudadanos. Esta afirmación se sostiene a partir de razonar, con acierto, que toda actividad de la Administración produce efectos fácticos directos sobre la realidad.

Santamaría (2004, pp. 106-107) y Velasco Rico (2022, p. 39) —citando al primero— intentan diferenciar esta actuación en dos tipos. Por un lado, aquella que trae causa de un acto formalizado y consiste en la ejecución de este; y, por el otro, la que se da sin conexión con un acto formal previo, de modo que la decisión y la actuación son simultáneas.

En el ámbito nacional, el régimen jurídico de la Administración, en este sentido, se encuentra en la redacción del Artículo 242, apartado 2, de la Ley 169, de 19 de julio de 2024, «De procedimiento administrativo». Dicho precepto establece:

[...] Ningún órgano, directivo, funcionario o empleado de una entidad administrativa, u otro personal a su servicio, puede realizar una actuación material que afecte los derechos de las personas, sin que previamente se emita el acto administrativo o título jurídico que legitime dicha actuación. (p. 2096)

Esta prohibición constituye la barrera que separa la actuación material legítima de la vía de hecho. Ahora bien, esta categoría encierra la actividad informal que, como demuestra Velasco Rico (2022), ha sido confundida, tradicionalmente, con aquella y, además, con las vías de hecho. La actividad informal se caracteriza por desarrollarse fuera de

los cauces procedimentales establecidos, pero sin que ello implique, de manera necesaria, una vulneración del ordenamiento jurídico. No obstante, esta ausencia de acto, contrato, norma o plan administrativo habilitante, carente de toda actuación procedimental, no puede entenderse como una actuación falta de carácter vinculante (Agudo, 2013, p. 135).

Por otro lado, según Schmidt-Assmann (2003, p. 66), el Estado de Derecho no exige la juridificación de toda la actuación administrativa. Por ello, la actuación informal es admisible, siempre y cuando pueda compatibilizarse con el ordenamiento jurídico y no exista obligación de recurrir a formas predeterminadas de actuación (p. 334). Por tal razón, la actividad informal supone una alternativa a la actuación formal. Ella convive a la sombra de la actividad jurídica; esa condición alternativa genera, ciertamente, en no pocas ocasiones, problemas jurídicos específicos.

En suma, la actividad informal no es una patología del sistema, sino una forma de actuación complementaria que facilita su buen funcionamiento; constituye una actuación lícita porque, aunque se desarrolle fuera del cauce procedimental, hace un uso legítimo de medios para la consecución de fines públicos, siempre que no exista la obligación de recurrir a formas predeterminadas y se respeten los principios informadores de la actuación administrativa.

Por otra parte, no es lo mismo actuación material que vía de hecho; aunque se puede afirmar que la segunda forma parte de la primera, no acontece lo mismo a la inversa, es decir, no todas las actuaciones materiales se configuran como vías de hecho. Pese a que, en ocasiones, estas denominaciones se empleen indistintamente, poseen elementos que las diferencian.

Esta institución tiene su origen en Francia, donde, desde mucho tiempo atrás, se distinguen dos modalidades, en dependencia de que la Administración haya usado un poder del que carece, legalmente —*manque de droit*—, o lo haya hecho sin observar el procedimiento establecido por la norma que le haya atribuido ese poder o potestad —*manque de procédure*—.

Conforme con Arrau (1977), la vía de hecho hace presumir una manifestación de ilegalidad en la actividad administrativa que desnaturaliza el acto administrativo. Ello es cierto, en tanto uno de sus rasgos

es que se manifiesta sin cumplir el mecanismo de producción del acto administrativo, pero no se trata de una mera distorsión del procedimiento. Según el autor, la vía de hecho se distingue de cualquier otra irregularidad en que esta es tan grave que el acto no puede conectarse a ninguna acción legal o constitucional (p. 158).

En cuanto a la configuración de la institución analizada, Luqui (2005) ofrece un elemento relevante, conectado con la idea anterior, pero con matices. Para él, lo más notable de las vías de hecho es que constituyen una ilegalidad tal que ni siquiera se pueden considerar como dictadas en la esfera de atribuciones de la Administración (p. 280). La autora discrepa de su parecer. Es cierto que algunas de las manifestaciones de las vías de hecho se originan en actuaciones administrativas fuera de los ámbitos competenciales de los entes públicos, mas no siempre ocurre así. El ejemplo más evidente, como se podrá advertir más adelante, son aquellas que se materializan en el ámbito de la ejecución de las decisiones administrativas, dado que la Administración actúa, en principio, en el marco de sus atribuciones o competencias, solo que, lo ejecutado se extralimita de los contornos que pauta el acto administrativo.

Jiménez *et al.* (2006, p. 209) y Huapaya (2006, pp. 498 y 504) comparten la misma visión. Para estos, las vías de hecho resultan una actuación material ilegítima, que presenta alguna «patología», desde un doble perfil: sustantivo y procesal; el primero comprende toda actuación de la Administración que no se sustenta en un acto administrativo y afecta o daña los derechos del administrado o transgrede el ordenamiento jurídico, mientras se ejecuta; el segundo abarca la posibilidad de recurrir por varios cauces procesales. Las actuaciones materiales de la Administración son parte de las actividades que, por norma, le competen y se realizan sin formalidades, ya sea como complemento de un acto administrativo o como forma de gestión para realizarlo.

Las vías de hecho, ciertamente, son actuaciones materiales, pero su consecuencia es tan nefasta en el ámbito jurídico que no puede entenderse que tengan basamento legal alguno. Ellas pueden configurarse en varios escenarios procedimentales administrativos; no obstante, tal dimensión rebasa las pretensiones del presente estudio.

Aunque la figura es novedosa y se somete al control judicial administrativo tras la reforma procesal de 2021, existe algún antecedente en

el marco regulatorio interdictal civil. La derogada LPCALE, en su Libro Segundo, Título III, Capítulo II, Sección segunda —de modo similar a su referente español, la Ley de enjuiciamiento civil—, regulaba el proceso especial de amparo en la posesión contra actos provenientes de particulares o de autoridades u órganos administrativos.

El Artículo 401 establecía que procedía el amparo, cuando quien se hallara en la posesión o tenencia de un bien hubiera sido perturbado o despojado de ella, fuera de actuaciones judiciales. Ello permitía el cuestionamiento de actuaciones ilegítimas de la Administración que perturbaran el derecho de posesión de un ciudadano. Claro está, este control se efectuaba por el juez civil, que solo quedaba impedido de examinar la petición, según la redacción del Artículo 413 de la propia norma, si el acto perturbador se realizó bajo la regencia de una resolución expresa de una autoridad con facultades para dictarla.

Esta ordenación en la jurisdicción civil, impedía el cumplimiento adecuado del control de la actividad ilegítima de la Administración, al no comprender, a cabalidad, los principios que rigen los concretos ámbitos de la jurisdicción administrativa. Ello posibilitaba que, usualmente, los tribunales civiles declaraban la falta de jurisdicción, con amparo en el citado precepto 413 cuando, al convocar a la autoridad administrativa a la comparecencia que ordenaba el procedimiento, esta acudía con un acto administrativo que tendía a convalidar su comportamiento.

No obstante, ambas reglas ofrecen algunas líneas configuradoras de lo ahora analizado. El control judicial quedaba viabilizado, cuando se inquietaba al ciudadano en la posesión o tenencia de un bien —afectación a la esfera jurídica del administrado— y la actuación de la Administración se realizaba sin una cobertura jurídica —ausencia de procedimiento—.

En resumen, es posible concluir que las características definitorias de las vías de hecho son:

- *Ausencia de cobertura jurídica*: La actuación administrativa carece de un acto previo que la legitime o este resulta, radicalmente, nulo.
- *Vulneración del principio de legalidad*: Configura un comportamiento material ilegítimo, que afecta los derechos o las garantías constitucionales, y vulnera el principio de legalidad que debe presidir la actuación administrativa —Artículo 9 de la Constitución (2019, p. 72)—.

- *Ausencia de procedimiento*: La Administración pasa a la acción sin emitir acto alguno o acomete una ejecución material en la que prescinde, de manera total o parcial, del procedimiento legalmente establecido.
- *Extralimitación o desproporción*: Si bien existe un acto administrativo de cobertura, la actuación material de ejecución excede, de modo desproporcionado, los límites que aquel permite.

De lo advertido hasta aquí, se puede establecer una relación de género a especie entre las tres categorías analizadas. Las actuaciones materiales constituyen el concepto más amplio y abarca toda actividad administrativa no formalizada, incluidas la actividad técnica, la prestacional y las actuaciones de ejecución. En esta categoría, se enmarca la actividad informal, que permite recurrir a los canales extraprocedimentales, siempre que sea para la consecución de fines públicos, no exista obligación de acudir a formas predeterminadas y se respeten los principios informadores de la actuación administrativa.

Por último, la vía de hecho constituye una actuación ilegítima de la Administración pública que, por su gravedad y manifiesta carencia de cobertura jurídica, vulnera el principio de legalidad y genera la correspondiente reacción jurisdiccional. Los límites entre actividad informal y vía de hecho no siempre son claros; corresponde a la jurisprudencia determinar, caso a caso, si la actuación material se mantiene entre los márgenes de la legalidad o, por el contrario, constituye una vía de hecho que debe ser combatida mediante los mecanismos de tutela previstos en el ordenamiento.

IV. ACIERTOS Y LIMITACIONES DEL FALLO

El criterio jurídico sentado en la sentencia comentada puede ser sintetizado en cuatro elementos fundamentales. El primero de ellos se asocia con el principio de exactitud objetiva o, en otros términos, de ejecución debida. El cumplimiento de las decisiones administrativas y los fallos que las confirman debe llevarse a cabo en sus propios términos, al quedar aquellas abrigadas por la intangibilidad e inmodificabilidad de la decisión firme. Tal garantía del derecho a la tutela judicial actúa como límite e impide modificar lo decidido fuera de los casos señalados, explícitamente, en la ley.

En correspondencia con lo anterior, queda excluida la suplencia o completamiento de lo decidido. Ni la Administración, ni el tribunal pueden suplir o ampliar el contenido o condena que contenga el acto administrativo confirmado. Por ende, queda proscrito cualquier exceso de ejecución. Toda acción que desborde el título habilitante constituye, según la sentencia, una actuación material, susceptible de impugnación, al amparo del Artículo 35, inciso f), de la «Ley del proceso administrativo».

A tono con lo precisado en las líneas precedentes, la resolución se refiere, en realidad, a una vía de hecho. En ello estriba el principal acierto de la resolución judicial. La Sala de casación reconoce, explícitamente, que la ejecución del acto administrativo que extravase el contenido de este constituye una actuación ilegítima y, en consecuencia, puede ser impugnada. El cumplimiento de las decisiones administrativas o de los fallos que las confirman o modifican es terreno fértil para la germinación de actuaciones materiales constitutivas de vías de hecho.

Para evitar que esto acontezca, el tribunal ofrece un criterio verificable, para reducir la arbitrariedad: seguir el tenor literal de la decisión administrativa. En la medida en que la Administración se ajuste al contenido estricto de la disposición, correrá menos riesgos de apartarse de la cobertura jurídica que el acto le proporciona.

Ello redundará en la seguridad jurídica del ciudadano; de un lado, evita que el tribunal y la Administración modifiquen lo ordenado; del otro, garantiza al administrado la previsibilidad de la actuación administrativa, al asegurarle que solo deberá cumplir o soportar, en caso de cumplimiento forzoso, aquello que fue ordenado, *stricto sensu*.

Pese a lo anterior, el criterio sentado posee sus limitaciones. Si bien es cierto que, acudir al «tenor literal» puede constituir una vía idónea para evitar actuaciones fuera de lo dispuesto, resulta problemático, cuando el acto administrativo utiliza conceptos jurídicos indeterminados. En estos casos, la literalidad no resuelve el conflicto interpretativo, por lo que resultará indispensable remitirse a otros criterios para satisfacer las exigencias de la ejecución de la decisión administrativa, sin imponer cargas ilegítimas al ejecutado. La resolución judicial no establece este criterio como el único posible; habrá que esperar por futuros pronunciamientos que resuelvan dicha cuestión.

V. CONCLUSIONES

En definitiva, la sentencia fue certera al establecer un límite objetivo a la actividad material en trámite de ejecución, amparada en los principios de congruencia y seguridad jurídica, dado que le está vedado excederse de los marcos reconocidos en el acto o título que la ampara. Por otro lado, subraya que el papel del juez es de control a lo dispuesto, legalmente, con respecto a la Administración, pero sin subrogarse en el lugar y grado de esta. Asimismo, es meritoria la precisión de que toda actuación material que se extralimite del acto que le dio origen es nula, de pleno derecho, e impugnabile en la jurisdicción administrativa, y no mediante recurso contra el acto o título que le dio origen.

La resolución judicial de marras constituye un avance en la delimitación de las vías de hecho en el proceso administrativo cubano, al fijar un límite objetivo a la ejecución —el tenor literal del acto ejecutoriado—, en evitación de extralimitaciones judiciales. Sin embargo, al ceñirse a ese ámbito, deja fuera otros espacios en que puede darse una actividad administrativa ilegítima.

VII. REFERENCIAS

- Agudo González, J. (2013). Actuación material e informalidad. El ejemplo de la concertación con la Administración. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, (41-42), 123-172.
- Aguirre, V. (2009). *La tutela judicial efectiva como derecho humano: una aproximación a su concepción y situación en Ecuador*. Abya-Ayala.
- Arrau, P. P. (1977). El recurso de protección y lo contencioso administrativo. *Pro Jure*, (1), 153-173. www.projurepucv.cl/index.php/rderecho/article/view/11
- Constitución de la República de Cuba. (Abril 10, 2019). *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, edición extraordinaria, (5), 69-116.
- Cubillo López, I. J. (Julio-diciembre, 2018). El derecho a la tutela judicial efectiva y el derecho a la ejecución en la

- jurisprudencia constitucional. *Estudios de Deusto*, 66(2), 347-372.
- Diccionario panhispánico del español jurídico*. (2025). Real Academia Española. <https://dpej.rae.es/lema/actuaci%C3%B3n-administrativa>
- Fernández Toledo, A. (2025). La tutela judicial efectiva en clave juslaboralista en Cuba. *Ius et Veritas*, (70), 263-287. <https://doi.org/10.18800/iusetveritas.202501.015>
- García-Andrade Gómez, J. (2025). Actuaciones sin procedimiento. En Velasco Caballero, F. y Darnaculleta i Gardella, M. M. (Dtores.) *Manual de Derecho administrativo* (3.ª ed.), 513-529. Marcial Pons.
- Huapaya Tapia, R. (2006). *Tratado del proceso administrativo*. Jurista Editores.
- Jiménez Meza, M., Jiniesta Lobo, E., Milano Sánchez, A. y González Camacho, O. (2006). *El nuevo proceso contencioso-administrativo*. Poder Judicial de Costa Rica.
- Luqui, R. E. (2005). *Revisión judicial de la actividad administrativa. Juicios contencioso-administrativos* (2.ª ed.). Astrea-Depalma.
- Ley 1261, «Ley de procedimiento civil, administrativo y laboral». (Enero 4, 1974). *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, edición ordinaria, (1), 1-61.
- Ley 7, «Ley de procedimiento civil, administrativo, laboral y económico». (2015). En Mantecón Ramos, A. (Rev.). Ediciones ONBC.
- Ley 141, de 28 de octubre de 2021, «Código de procesos». (Diciembre 7, 2021). *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, edición ordinaria, (138), 3977-4069.
- Ley 142, de 28 de octubre de 2021, «Del proceso administrativo». (Diciembre 2, 2021). *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, edición ordinaria, (139), 4071-4093.
- Ley 169, de 19 de julio de 2024, «Ley del procedimiento administrativo». (Diciembre 11, 2024). *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, edición ordinaria, (121), 2061-2130.

- Matilla Correa, A. (2011). *Los primeros pasos de la ciencia del Derecho administrativo en Cuba. José María Morilla y el Breve tratado de Derecho administrativo (1847)*. Universidad Carlos III.
- Matilla Correa, A. (2021). *Breve historia de la justicia administrativa en Cuba*. UNIJURIS.
- Matilla Correa, A. (Enero-junio, 2022). Los «nuevos aires» del proceso administrativo en Cuba. *Revista Cubana de Derecho*, 2(1), 518-560.
- Martín Diz, F. (2019). Del derecho a la tutela judicial efectiva hacia el derecho a una tutela efectiva de la justicia. *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, (23), 157-182.
- Navarro, K. (2019). *La tutela judicial efectiva y el debido proceso en la jurisdicción contencioso-administrativa en Nicaragua*. Instituto Iberoamericano de Estudios Superiores-Universidad Metropolitana.
- Olivarez Gainza, Y. (Junio, 2021). Tres condicionantes para el rediseño de una justicia administrativa cubana. *Justicia y Derecho*, 19(35), 74-88. <https://revistajd.tsp.gob.cu/index.php/JD/es/issue/view/44/36>
- Santamaría Pastor, J. A. (2004). *Principios de Derecho administrativo general*. Iustel.
- Velasco Rico, C. I. (2022). La actividad informal de la administración. Premisas para una tentativa de reconstrucción de una categoría (casi) olvidada. *Revista de Derecho Público*, 5, 37-71. Marcial Pons.
- Schmidt-Assmann, E. (2003). *La teoría general del Derecho administrativo como sistema*. INAP-Marcial Pons.