

MARITZA DE LA CARIDAD McCORMACK BEQUER\*

ORCID: 0000-0002-0746-134X

MAYRA CRUZ LEGÓN\*\*

ORCID: 0000-0002-4020-1267

# La solución de conflictos agrarios en Cuba

## 1. Caracterización de la solución de los conflictos agrarios en Cuba

Desde una perspectiva histórica, los cimientos del Derecho Agrario cubano comienzan a gestarse desde la llegada de los españoles a Cuba, toda vez que las primeras normas promulgadas trataban acerca de la organización elemental del sector agrícola. No obstante, tanto la etapa colonial como la republicana estuvo caracterizada, desde el punto de vista agrario, por repetidas crisis rurales, enajenación y concentración de la tierra, estructuras deformadas e inequitativas de tenencia de la tierra, acompañadas de un clima creciente de fraudes, violencias y desalojos, siendo víctimas sobre todo los pequeños propietarios, arrendatarios, aparceros y precaristas<sup>1</sup>.

La conflictividad agraria tuvo una insistente presencia dentro del pensamiento político y jurídico cubano del siglo XX<sup>2</sup>, pero lo cierto es que pese

---

\* Universidad de la Habana, Cuba.

\*\* Universidad de la Habana, Cuba.

<sup>1</sup> C.R. Navarrete Acevedo, *Apuntes sobre Derecho Agrario Cubano*, La Habana 1987, p. 9.

<sup>2</sup> M. Sanguily, *Contra la Venta de Tierras a Extranjeros*, en: H. Pichardo Viñals (dir.), *Documentos para la Historia de Cuba*, t. II, La Habana 1971, p. 263; C. Baliño, *Documentos de Carlos Baliño*, La Habana 1960, p. 29; A. Guiteras Holmes, *Pensamiento Revolucionario Cubano*, t. II, La Habana 1970, pp. 339–410.

a todos los intentos de regulación normativa del Derecho Agrario no se concibió un mecanismo propio para la solución de los litigios agrarios, por lo que estos siguieron siendo de la competencia de los juzgados civiles. El problema agrario en Cuba se desarrolló bajo las condiciones de un régimen colonial primero y neocolonial después y para su solución fue necesaria una lucha de independencia de más de un siglo, una revolución política y social y una reforma agraria devenida revolución agraria<sup>3</sup>.

Con el Triunfo de la Revolución y la promulgación de la primera Ley de Reforma Agraria el 17 de mayo de 1959<sup>4</sup>, es que se produce un cambio radical en el sector agropecuario y forestal cubano y sus regulaciones jurídicas. Aquí es donde podemos marcar el resurgimiento del Derecho Agrario cubano y específicamente el tratamiento al tema procesal de la materia.

Al respecto, la primera Ley de Reforma Agraria prevé la creación de los Tribunales de Tierra<sup>5</sup> para el conocimiento y solución de los procesos judiciales que se generaran por la aplicación de la ley, las relaciones contractuales agrícolas y la propiedad rústica en general. De esta manera la aplicación de la ley dispondría de una jurisdicción propia, que quebraría la noción de unidad jurisdiccional e implicaría la creación de un tribunal especializado agrario, es decir, un modelo de justicia agraria con muy escasos antecedentes en ese entonces en Latinoamérica y sin ningún precedente institucional en Cuba.

Además La Ley, por medio de su Disposición Transitoria Segunda<sup>6</sup>, prohibió que continuaran los juicios de desahucio u otros procedimientos

---

<sup>3</sup> J. Valdés Paz, *Procesos Agrarios en Cuba 1959–1995*, La Habana 2005, p. 4.

<sup>4</sup> Ley de Reforma Agraria de 17 de Mayo de 1959, publicada en Gaceta Oficial de la República de Cuba, Edición Extraordinaria, No.7, de 3 de junio de 1959.

<sup>5</sup> Artículo 54: “Se crean los Tribunales de Tierra para el conocimiento y resolución de los procesos judiciales que genere la aplicación de esta Ley y de los demás relacionados con la contratación agrícola y la propiedad rústica en general. El Instituto Nacional de Reforma Agraria formulará dentro del término de tres meses a partir de la promulgación de esta Ley, el proyecto de Ley Orgánica de dichos Tribunales”. Ley de Reforma Agraria de 17 de Mayo de 1959, publicada en Gaceta Oficial de la República de Cuba, Edición Extraordinaria, No. 7, de 3 de junio de 1959.

<sup>6</sup> Disposición Transitoria Segunda: “Los juicios de desahucio u otros procedimientos que versen sobre desalojo de fincas rústicas, se suspenderán en el estado en que se encuentren, inclusive si se hubiere dictado sentencia, comunicándolo al Instituto Nacional de Reforma Agraria por las autoridades judiciales que conozcan de los procedimientos, en tanto se decida sobre los derechos que esta Ley reconoce a los ocupantes. Una vez justificado en los procedimientos los derechos reconocidos a favor de los demandados u ocupantes, la autoridad que conozca del procedimiento mandará a archivar las actuaciones sin más trámite. En el caso de que por el Instituto se comunicara que los demandados u ocupantes no están amparados por los beneficios de esta Ley, se continuarán los trámites suspendidos conforme a la Ley”. Ley

sobre desalojo que estuvieran siendo conocidos por los tribunales ordinarios. Asimismo, estableció en su Disposición Transitoria Cuarta que en tanto se organizarán los Tribunales de Tierra continuarán conociendo de los procesos que a los mismos se asignan, los tribunales ordinarios<sup>7</sup>.

El establecimiento de los Tribunales de Tierra quedó a cargo del Instituto Nacional de Reforma Agraria, el cual fue creado también por la primera Ley de Reforma Agraria como entidad autónoma y con personalidad jurídica propia para la aplicación y ejecución de la Ley<sup>8</sup>. Sin embargo, los tribunales nunca fueron creados, debido a condiciones fundamentalmente políticas, relacionadas con el tiempo y la agilidad que requería el gobierno revolucionario para responder a los campesinos, que se les había prometido desde el Moncada la tierra que trabajaban. Factores que no permitieron organizar el sistema judicial agrario, con órganos y principios propios que para ser efectivo tardaría el tiempo que no se tenía.

Lo que demandaban las necesidades era un mecanismo ágil para ejecutar la Ley de Reforma Agraria, determinando las tierras afectables y haciendo efectivo el derecho de los beneficiarios a recibir la propiedad de la tierra. Ese mecanismo autónomo fue en la práctica el propio Instituto Nacional de Reforma Agraria, que tuvo entre sus facultades y funciones la de tramitar y decidir las solicitudes o promociones que se dirigieren en relación con la colonización, dotación, distribución, régimen y demás aspectos de la reforma agraria.

De esta manera el Instituto Nacional de Reforma Agraria fue el competente para conocer de los procesos de expropiación forzosa de fincas rústicas y todo lo concerniente al uso y tenencia de las tierras agropecuarias y forestales, resolviendo los tribunales civiles lo referente a las transmisiones hereditarias y liquidación matrimonial de bienes agropecuarios. En la práctica judicial, el tiempo en que ejerció el Instituto Nacional de Reforma Agraria, los tribunales civiles mantuvieron un ámbito de competencia relativamente amplio en materia agraria, pero lo que ocurría con mayor frecuencia era que la tierra de propiedad individual, una vez fallecido el agricultor pequeño

---

de Reforma Agraria de 17 de Mayo de 1959, publicada en Gaceta Oficial de la República de Cuba, Edición Extraordinaria, No. 7, de 3 de junio de 1959.

<sup>7</sup> Disposición Transitoria Cuarta: "En tanto no se organicen los Tribunales de Tierra a que se refiere el Artículo 54 de esta Ley, continuarán conociendo de los procesos que a los mismos se asignan los Tribunales ordinarios". Ley de Reforma Agraria de 17 de Mayo de 1959, publicada en Gaceta Oficial de la República de Cuba, Edición Extraordinaria, No. 7, de 3 de junio de 1959.

<sup>8</sup> Artículos 48–52 de la Ley de Reforma Agraria de 17 de Mayo de 1959, publicada en Gaceta Oficial de la República de Cuba, Edición Extraordinaria, No. 7, de 3 de junio de 1959.

se traspasara a sus presuntos herederos, sin que los implicados interesaran los trámites legales.

En virtud de la Ley No. 1323 de 30 de noviembre de 1976, Ley de la Organización de la Administración Central del Estado<sup>9</sup>, se extingue el Instituto Nacional de Reforma Agraria, siendo su sucesor el Ministerio de la Agricultura, el cual tendría la competencia para resolver los conflictos en materia agraria. Sin embargo, no es hasta 1981 que se dispone mediante los Acuerdos No. 147 y 160 del Consejo de Gobierno del Tribunal Supremo Popular, dar cuenta al Ministerio de la Agricultura, de los procesos referidos a fincas rústicas o bienes de producción agropecuaria, a los efectos de ejercer los derechos que al respecto se estimara, asistido en cumplimiento de lo establecido en último párrafo del artículo 555 de la Ley de Procedimiento Civil, Administrativo y Laboral<sup>10</sup>, ya que estos trámites no se realizaban por las instancias judiciales correspondientes. Más tarde por el Decreto-Ley No. 67 de 19 de abril de 1983<sup>11</sup>, se derogó la Ley No. 1323 de 1976 y se ratificó la existencia del Ministerio de la Agricultura<sup>12</sup>.

Es en esta etapa donde comienza a regularse lo relativo a la herencia de la tierra y los bienes agropecuarios, a través del Decreto-Ley No. 63 del 30 de diciembre de 1982<sup>13</sup>, complementario del artículo 24 de la Constitución de 1976<sup>14</sup>. Este Decreto-Ley no realiza una clara sustracción del conocimiento de los tribunales acerca de estos trámites, transfiriéndolos por completo a la competencia del Ministerio de la Agricultura, sino que, siguió compartiendo

---

<sup>9</sup> Ley No. 1323 “Ley de la Organización de la Administración Central del Estado”, de 30 de noviembre de 1976, publicada en Gaceta Oficial de la República de Cuba de fecha 10 de diciembre de 1976.

<sup>10</sup> Ley No. 7 “Ley de procedimiento civil, administrativo y laboral” de 19 de agosto de 1977, publicada en la Gaceta Oficial de 20 de agosto de 1977.

<sup>11</sup> Decreto-Ley No. 67 de 19 de abril de 1983 “De Organización de la Administración Central del Estado”, publicado en Gaceta Oficial Ordinaria de 19 de abril de 1983.

<sup>12</sup> R. Pavo Acosta, *Mecanismos y Procedimientos de solución de las reclamaciones y conflictos agrarios en Cuba* (tesis en opción al grado científico de Doctor en Ciencias Jurídicas), Santiago de Cuba 1999.

<sup>13</sup> Decreto-Ley No. 63 de 30 de diciembre de 1982, “Sobre la Herencia de la Tierra, propiedad de los Agricultores pequeños”, Gaceta Ordinaria Especial, de 30 de diciembre de 1982.

<sup>14</sup> Artículo 24: “El Estado reconoce el derecho de herencia sobre la vivienda de dominio propio y demás bienes de propiedad personal. La tierra y los demás bienes vinculados a la producción que integran la propiedad de los agricultores pequeños son heredables y sólo se adjudican a aquellos herederos que trabajan la tierra, salvo las excepciones y según el procedimiento que establece la ley. La ley fija los casos, las condiciones y la forma en que los bienes de propiedad cooperativa podrán ser heredables”. Constitución de la República de Cuba de 1976, publicada en Gaceta Oficial Extraordinaria No. 7, de 1ro de agosto de 1992.

la competencia al disponer la necesidad del trámite judicial de declaratoria de herederos y que luego los interesados realizaran los trámites del procedimiento de adjudicación por vía administrativa ante los funcionarios de las Delegaciones Territoriales del Ministerio de la Agricultura.

Poco después, en 1984, se promulgó la Ley No. 50 “De las Notarías Estatales”<sup>15</sup>, en virtud de la cual a los notarios se les transfiere la facultad de resolver los expedientes de declaratoria de herederos, de tal manera que comúnmente los presuntos herederos de un pequeño agricultor fallecido tenían que realizar trámites primeramente en las notarías y luego ante las dependencias del Ministerio de la Agricultura.

A partir de los años 90 se manifiesta una transformación en la organización estatal agrícola en Cuba, la que tiene lugar por la caída del campo socialista y el recrudecimiento del bloqueo económico de Estados Unidos, lo que afectó sustancialmente la actividad productiva en el país, sufriendo el sector agropecuario contracción de sus actividades como consecuencia de un masivo desabastecimiento de energéticos, insumos técnicos, repuestos, alimentos, entre otros<sup>16</sup>. Por supuesto que las transformaciones impactaron al régimen de uso y posesión de la tierra, por lo que se promulga el vigente Decreto-Ley 125 de 1991<sup>17</sup>, el cual constituye un texto legal fundamental en el Derecho Agrario de las últimas décadas, demostrando la solidez alcanzada en su desarrollo y los cambios positivos que introdujo en relación con la legislación que deroga.

En materia de solución de conflictos agrarios con el Decreto-Ley No. 125 de 1991 y su Reglamento la Resolución No. 24/1991<sup>18</sup> del Ministro de la Agricultura, las facultades para la solución de los conflictos agrarios recaen exclusivamente sobre el Ministerio de la Agricultura, de modo que el conocimiento se agota en la vía administrativa, suprimiendo la necesidad de intervención judicial o notarial. Es decir, se estableció el modelo de justicia administrativa especial agraria, limitando la competencia al Ministerio de

---

<sup>15</sup> Ley No. 50 “De las Notarías Estatales” de 28 de diciembre de 1984, en: *Compilación de Derecho Notarial*, La Habana 2007.

<sup>16</sup> J. Carranza, *Cuba: Los retos de la Economía*, “Cuadernos de Nuestra América” 1992, no 19, pp. 159–160.

<sup>17</sup> Decreto-Ley No. 125 del Consejo de Estado, “Régimen de posesión, propiedad y herencia de la tierra y bienes agropecuarios”, de 30 de enero de 1991, en: M. McCormack Bequer, M.A. Balber Pérez, Selección legislativa de Derecho Agrario Cubano, La Habana 2006.

<sup>18</sup> Resolución No. 24 “Reglamento del régimen de posesión, propiedad y herencia de la tierra y bienes agropecuarios”, de 19 de marzo de 1991, del Ministro de la Agricultura, publicada en Gaceta Oficial Ordinaria No. 10, de 8 de abril de 1991.

la Agricultura y rige el principio de oficiosidad que los faculta a dirigir e impulsar de oficio la tramitación del proceso sin intervención de las partes.

De igual manera es importante caracterizar las políticas de entrega de tierras estatales ociosas en usufructo implementadas en el país desde la década de los noventa, toda vez que resulta un procedimiento administrativo agrario que ha generado niveles de conflictividad. En el año 2008 fueron promulgados el Decreto-Ley No. 259 “Sobre la entrega de tierras ociosas en usufructo”<sup>19</sup> y su Reglamento el Decreto No. 282<sup>20</sup>, derogados por el Decreto-Ley No. 300 y su Reglamento el Decreto No. 304<sup>21</sup> y las demás normas que instrumentaron la política para la consolidación del proceso de entrega de tierras en usufructo.

En agosto de 2018 se aprueba una nueva modificación a la política de entrega tierras, como parte de la implementación de los Lineamientos del Partido y la Revolución<sup>22</sup> y se promulga el vigente Decreto-Ley No. 358 de 9 de abril de 2018 y su Reglamento el Decreto No. 350 de 29 de junio de 2018<sup>23</sup>, que ha traído como impacto un aumento de las producciones en todos los renglones productivos e igualmente un aumento de la conflictividad en materia agraria. Esta normativa vigente en materia de entrega de tierras en usufructo establece el procedimiento para la entrega de tierras y prevé el Recurso de Apelación contra lo resuelto por el Delegado o Director Municipal o Provincial de la Agricultura y de igual manera el Procedimiento de revisión ante el Ministro de la Agricultura, según corresponda en cada caso. Esto genera reclamaciones de las partes por quebrantamientos de forma en cuanto al procedimiento establecido, así como por cuestiones de fondo

---

<sup>19</sup> Decreto-Ley No. 259 “Sobre la entrega de tierras ociosas en usufructo” de fecha 10 de julio de 2008, publicado en Gaceta Oficial Extraordinaria No. 24, de 11 de julio de 2008.

<sup>20</sup> Decreto No. 282 “Reglamento para la implementación de la entrega de tierras ociosas en usufructo”, de fecha 27 de agosto de 2008, publicado en Gaceta Oficial Extraordinaria No. 30, de 29 de agosto de 2008.

<sup>21</sup> Decreto-Ley No. 300 “Sobre la entrega de tierras estatales ociosas en usufructo” de fecha 20 de septiembre de 2012 y Decreto No. 304 “Reglamento del Decreto-Ley 300 sobre la entrega de tierras ociosas en usufructo” de fecha 25 de septiembre de 2012, publicados en la Gaceta Oficial Ordinaria No. 45, de 22 de octubre de 2012.

<sup>22</sup> Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución para el Periodo 2016–2021, capítulo VII Política Agroindustrial, lineamientos 150–179, <http://www.gramma.cu/file/pdf/gaceta/Lineamientos%202016-021%20Versi%C3%B3n%20Final.pdf> [consultado: 28.01.2021].

<sup>23</sup> Decreto-Ley No. 358 “Sobre la entrega de tierras estatales ociosas en usufructo” y su Reglamento el Decreto No. 350, publicados en Gaceta Oficial Extraordinaria No. 39, de 7 de agosto de 2018.

en cuanto al cumplimiento de los requisitos por parte de los solicitantes de tierras.

El Ministerio de la Agricultura de la República de Cuba tiene la misión de proponer y, una vez aprobada, dirigir, ejecutar y controlar la política del Estado y Gobierno sobre el uso, tenencia y explotación sostenible de la superficie agrícola del país, propiedad de todo el pueblo, colectiva e individual; la producción agropecuaria y forestal para la satisfacción de las necesidades alimentarias de la población, la industria y la exportación<sup>24</sup>. El Acuerdo No. 7738 de 2015, del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros<sup>25</sup>, aprueba las funciones específicas del Ministerio de la Agricultura, entre las que se encuentra: ejecutar el registro de la propiedad y posesión de la tierra, tractores y máquinas agrícolas autopropulsadas, controlando el fondo de tierra agrícola del país y la jurisdicción sobre la misma de acuerdo con lo previsto en la legislación vigente.

Desde esa perspectiva, se evidencia que el Ministerio de la Agricultura constituye en sí mismo una jurisdicción gubernativa especial<sup>26</sup> para la decisión de los asuntos que surjan con motivo del uso y explotación de la tierra y de los bienes agrarios, así como del proceso de producción del agro e incluso la conservación y mejoramiento del medio. El procedimiento administrativo agrario cubano tiene características que logran ubicarlo como una especialidad autónoma frente a otras disciplinas normativas del ordenamiento jurídico.

Los procedimientos agrarios desarrollados ante las dependencias del Ministerio de la Agricultura se caracterizan por la escritura, por lo que no contamos con los principios derivados de la oralidad, como la inmediación, la concentración y la publicidad. Por lo general en ellos se pueden apreciar tres etapas las cuales son<sup>27</sup>:

1. Formulación de la solicitud.
2. Conformación del expediente y práctica de las pruebas y demás diligencias.
3. Resolución del asunto.

---

<sup>24</sup> Artículo único del Decreto-Ley No. 29 “De la Misión del Ministerio de la Agricultura” de 5 de mayo de 2015, publicado en Gaceta Oficial Extraordinaria No. 20, de 4 de junio de 2015.

<sup>25</sup> Acuerdo 7738 de fecha 28 de mayo de 2015, del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros, <https://www.minag.gob.cu> [consultado: 12.02.2021].

<sup>26</sup> M. Velazco Mugarra, *Teoría del Proceso Agrario. Tendencias actuales*, en: *Temas de Derecho Agrario Cubano*, t. I, La Habana 2007, pp. 529–530.

<sup>27</sup> R. Pavo Acosta, *Jurisdicción y procesos agrarios: Los desafíos de la justicia agraria en Cuba*, España 2012, p. 495.

Los procedimientos normalmente son decididos en primera instancia, por los Delegados Provinciales, y en segunda, por el Ministro de la Agricultura<sup>28</sup>. Con excepción de los procedimientos de entrega de tierras estatales ociosas en usufructo donde es competente para resolver, en primera instancia, el Delegado Municipal de la Agricultura y los procedimientos en los que la decisión del conflicto en primera y única instancia se desarrolla ante el Ministro<sup>29</sup>.

En la instancia municipal, a los Delegados de la Agricultura no le está atribuida competencia en la solución de las reclamaciones y conflictos agrarios, sino que su función en estos aspectos es más bien de tramitación<sup>30</sup>, con excepción de los procedimientos de entrega de tierras estatales ociosas en usufructo, como ya mencionamos. Justamente una de las perspectivas en el desarrollo de los mecanismos de solución de conflictos agrarios en el país, sería la de otorgarle competencia a las Delegaciones Municipales de la Agricultura para conocer de procedimientos agrarios, incluso en algunos casos como única instancia en sede administrativa.

Corresponde a los Delegados Provinciales de la Agricultura resolver la mayor parte de los conflictos que se suscitan en materia agraria, como parte del resto de sus funciones administrativas. Lo anterior mediante el funcionamiento de los departamentos de Control de la Tierra y Jurídico, así como con la asesoría de la Comisión de Asuntos Agrarios y de la Masa Ganadera y constituyen procedimientos dilatados.

Sin embargo, no podemos dejar de señalar que en los últimos años el Ministerio de la Agricultura se ha adentrado en la modificación y emisión de nuevas normas jurídicas con la finalidad de suplir la ausencia total o parcial de regulaciones procesales. En este sentido podemos citar la aprobación de la Resolución 170 de 17 de marzo de 2017 “Reglamento de los Procedimientos Administrativos Agrarios”, dictada por el Ministro de la Agricultura con el fin de organizar los procedimientos administrativos agrarios a cargo de la Dirección de Suelos y Control de la Tierra del Ministerio de la Agricultura, con exclusión del procedimiento de otorgamiento y extinción de los con-

<sup>28</sup> R. Pavo Acosta, *Mecanismos y Procedimientos...*, p. 78.

<sup>29</sup> Artículo 32 del Decreto Ley No. 125 de 1991: “El Ministro de la Agricultura, oído el parecer del Presidente de la Asociación Nacional de Agricultores Pequeños, y del Ministro del Azúcar cuando proceda, podrá resolver que a una persona que no haya reunido todos los requisitos establecidos para la adjudicación de una tierra le sean reconocidos los derechos sobre ésta”.

<sup>30</sup> Resolución No. 170 “Reglamento de los Procedimientos Administrativos Agrarios”, del Ministro de la Agricultura, publicada en Gaceta Oficial Ordinaria No. 20, de 28 de julio de 2017.

tratos de usufructo para la entrega de tierras estatales y de la transmisión de las tierras de los agricultores pequeños que emigren del territorio nacional, asuntos que cuentan con una legislación especial, así como la función registral sobre tierras y tractores que dadas sus características no debe tratarse como procedimiento o trámite agrario.

Una cuestión novedosa regulada en la Resolución No. 170 del 2017, con trascendencia al objeto de estudio de la presente investigación, resulta la apertura al principio de oralidad en los procedimientos agrarios, estando facultada la autoridad administrativa competente para resolver los mismos a, en cualquier estado del proceso, hacer comparecer a las partes para interrogarlas sobre los hechos del litigio, u ordenar la inspección de las cuestiones que fueron objeto del mismo y de los documentos que tengan relación con el pleito, siempre que ello sea necesario para el conocimiento de los hechos<sup>31</sup>. Lamentablemente, en la revisión documental realizada durante el año 2020 de los expedientes radicados en el Ministerio de la Agricultura relacionados con procedimientos agrarios no se constató la aplicación de esta facultad por parte de las instancias competentes<sup>32</sup>.

La mayoría de las reclamaciones y conflictos agrarios que resuelve el Ministerio de la Agricultura y sus delegaciones comprende, en sus distintas instancias, asuntos como: la declaración de herederos, partición, adjudicación de herencia y liquidación de la comunidad de bienes; reivindicación de tierras; declaración de utilidad pública o interés social sobre una unidad de producción agropecuaria; declaración de ocupantes ilegales; actos discrecionales; declaración de oficio de las infracciones de las obligaciones agrarias; ineficacia jurídica de los actos agrarios; división y permutas de fincas; expedientes de pensiones; controversias sugeridas respecto a la administración de tierra, las reclamaciones por inconformidades con la aplicación de la legislación agraria; también las referidas a las modificaciones registrales y al funcionamiento en general del Registro de la Tenencia de la Tierra; las reclamaciones sobre usufructo; así como las reclamaciones referentes a expropiaciones forzosas y al procedimiento confiscatorio por hechos relacionados con las drogas, actos de corrupción u otros compar-

---

<sup>31</sup> Artículo 5 de la Resolución No. 170 “Reglamento de los Procedimientos Administrativos Agrarios”, del Ministro de la Agricultura, publicada en Gaceta Oficial Ordinaria No. 20, de 28 de julio de 2017.

<sup>32</sup> De los 356 expedientes radicados en el 2020 en la Dirección de Suelos y Control de la Tierra del órgano central del Ministerio de la Agricultura no se constató en ninguno de los procedimientos agrarios tramitados que se haya efectuado comparecencia con las partes. Vid. Anexo 3.

timientos ilícitos, entre otras cuestiones agrarias establecidas en el citado régimen legal<sup>33</sup>.

Restan aún asuntos agrarios que han seguido siendo conocidos por los tribunales ordinarios, tales son los casos de liquidaciones de condominio y comunidad matrimonial de bienes recaídos en fincas y otros bienes agropecuarios, servidumbres rústicas, conflictos sobre reivindicaciones de reses, indemnizaciones sobre seguros y otros. Además, existen un grupo de reclamaciones de carácter económico que se resuelven en la vía judicial, como las demandas de expropiación forzosa de la tierra y demás bienes agropecuarios solo en cuanto a la inconformidad del expropiado con la cuantía de la indemnización fijada, y las reclamaciones surgidas por incumplimientos de los contratos económicos concertados entre los productores agrarios y de estos con terceros.

## **2. Análisis crítico del mecanismo administrativo aplicado para la solución de conflictos agrarios en Cuba**

El modelo de justicia agraria existente en Cuba constituye un mecanismo administrativo y unipersonal, teniendo en cuenta que son los propios Delegados de la Agricultura y el Ministro de la Agricultura los que emiten las resoluciones resolviendo las reclamaciones y conflictos agrarios. Entre las limitaciones del referido modelo administrativo, de forma general, podemos mencionar:

1. La inexistencia de un procedimiento agrario común, sino todo un conjunto extenso y diverso de los mismos, que recaen en la competencia del Ministerio de la Agricultura y no permite la plena materialización de los derechos agrarios al reducir su tramitación a la vía administrativa, privando a los ciudadanos de la necesaria imparcialidad y especialidad propia de la vía judicial, limitando el derecho a la defensa de los sujetos agrarios<sup>34</sup>.

2. La abundancia normativa que compone el régimen jurídico de los procedimientos agrarios<sup>35</sup>.

---

<sup>33</sup> M. Velazco Mugarra, *Propuesta al legislador, Premio del Concurso Anual de la Organización Nacional de Bufetes Colectivos*, vLex, Cuba 1998, p. 11.

<sup>34</sup> Al menos de esta forma queda previsto en la legislación agraria vigente que establece la imposibilidad de acudir a la vía judicial contra lo resuelto por el Ministro de la Agricultura en materia de procedimientos administrativos agrarios. Cuestión esta que modifica la Constitución de la República que apertura la anhelada revisión judicial de las decisiones administrativas también en materia agraria.

<sup>35</sup> Decreto-Ley No. 125 “Régimen de posesión, propiedad y herencia de la tierra y bienes agropecuarios”, de 30 de enero de 1991; Resolución No. 24 “Reglamento del régimen de

3. Rige el principio de oficiosidad, que faculta al Ministro de la Agricultura y sus Delegados Provinciales y Municipales a dirigir e impulsar de oficio la tramitación del proceso sin intervención de las partes, y muchas veces quebrantándose el debido procedimiento.

4. Existen lagunas dentro del régimen de los procedimientos, algunos presentan un mayor grado de completamiento en su regulación, como es el caso de la herencia de tierras y bienes agropecuarios del agricultor pequeño fallecido y la entrega de tierras estatales ociosas en usufructo y otros que poseen dispersión como las desafectaciones o liberaciones de áreas agropecuarias, la liquidación de la comunidad matrimonial de bienes, y algunos no están previstos en la legislación agraria ni en la civil como las limitaciones de relaciones de vecindad entre fincas rústicas.

5. El reiterado incumplimiento por la administración agraria de los términos establecidos en la legislación vigente<sup>36</sup>. Aunque a partir de la promulgación de la Resolución No. 170 de 2017 del Ministro de la Agricultura podemos percatarnos de un impacto positivo en cuanto a las reducciones de los tiempos promedio de tramitación de estos expedientes y se señala que el mayor problema radica en las instancias provinciales y municipales, pero aún existen violaciones de los términos establecidos.<sup>37</sup>

6. Los trámites de conformación del expediente, práctica de las pruebas y demás diligencias que conforman los procedimientos agrarios, no poseen la calidad requerida ni cumplen con lo establecido en la legislación agraria, lo que conlleva a constantes devoluciones entre todas las instancias, lo que afecta el tiempo de tramitación y la resolución justa del asunto.

---

posesión, propiedad y herencia de la tierra y bienes agropecuarios”, de 19 de marzo de 1991, del Ministro de la Agricultura; Decreto-Ley No. 358 “Sobre la entrega de tierras estatales ociosas en usufructo” y su Reglamento el Decreto No. 350; Resolución No. 170 “Reglamento de los Procedimientos Administrativos Agrarios”, del Ministro de la Agricultura.

<sup>36</sup> Por ejemplo, los términos establecidos para resolver un recurso de apelación transitan desde su interposición hasta su solución en aproximadamente 95 días. Sin embargo, en la práctica, estos términos se violan, siendo el tiempo promedio de tramitación de estos recursos en materia de herencia de 1 año y 7 meses.

<sup>37</sup> En el año 2009 el tiempo promedio de tramitación de un recurso de apelación y procedimiento de revisión en materia de herencia desde su interposición hasta su solución por el Ministro de la Agricultura resultaba de 3 años y 5 meses [vid. M. Cruz Legón, *Derecho Procesal Agrario: Modernización de los mecanismos y procedimientos de solución de los conflictos agrarios en Cuba* (trabajo de Diploma), La Habana 2010, consultado en formato digital, p. 192]. En el año 2018 la cantidad de resoluciones del Ministro de la Agricultura que resuelven recursos de apelación y procedimientos de revisión se quintuplica, y el promedio de tramitación desde su interposición hasta su solución por el Ministro de la Agricultura resulta de 1 año y 7 meses a 2 años. Los valores muestran una discreta disminución de los términos.

7. Se prevé la aplicación de las nulidades por parte de la administración, contrario a lo dispuesto en la legislación civil y procesal vigente<sup>38</sup>.

8. La utilización como sanción de la expropiación forzosa y la imposibilidad de impugnar la utilidad y necesidad pública y social de la expropiación de bienes a los agricultores pequeños, que acarrea la inobservancia del derecho a la tutela judicial efectiva<sup>39</sup>.

9. Ausencia de procedimientos para la transmisión de las tierras y bienes agropecuarios propiedad de los campesinos que emigraron del territorio nacional; así como para el tratamiento a propietarios o usufructuarios con interés de viajar por asuntos particulares al exterior.

10. En cuanto a las decisiones de los recursos de apelación y procedimientos de revisión interpuestos por las partes ante el Ministro de la Agricultura, no se admiten en muchos casos y son bajos los niveles de acogida de las reclamaciones interpuestas.

11. El mecanismo administrativo prevé el conocimiento de los asuntos agrarios en diferentes instancias, lo que provoca que, en muchos casos, sin motivo justificado, se elevan una y otra vez reclamaciones ante cualquiera de estas instancias, lo que determina innumerables investigaciones, trámites múltiples y repetidos, con total incertidumbre para la parte favorecida con el fallo de la resolución firme.

---

<sup>38</sup> Entre los años 2013–2018 se observa un incremento en la declaración por parte de la administración de la nulidad sustantiva y procesal de sus actos propios y aún en el año 2020 se tramitaron 5 de estos procedimientos.

<sup>39</sup> La deformación de la esencia de esta institución puede encontrarse en primera instancia en el artículo 152.1.2 del Código civil cubano, norma que le da a la institución un sentido totalmente diferente al que la normativa constitucional ofrece al establecer que: “Los agricultores pequeños están obligados a mantener, explotar y utilizar adecuadamente la tierra y sus demás bienes relacionados con la producción agropecuaria y forestal. El incumplimiento sin causa justificada de lo dispuesto en el apartado anterior puede dar lugar a la expropiación de los bienes”. El Decreto Ley No. 125/1991 establece en su artículo 9 las bases para la declaración de la utilidad pública o el interés social para la expropiación forzosa de finca rústica en Cuba, que no son más que las infracciones que comete el pequeño agricultor en su obligación de explotar las tierras de su propiedad o que posee en usufructo conforme a las regulaciones sobre la posesión, uso y aprovechamiento de la tierra establecidas por el Ministerio de la Agricultura, en interés del desarrollo económico y social del país. El artículo 10 establece la imposibilidad de impugnar la decisión de expropiación por vía administrativa y de hacerlo en la vía judicial en lo que se refiere a la utilidad y necesitada del acto. Es inadecuado a todas luces que se estipule como sanción administrativa una institución jurídica que, a pesar de ser lesiva a los derechos e intereses patrimoniales de los ciudadanos, no posee una naturaleza sancionadora y por tanto no busca la represión de conductas contrarias al ordenamiento jurídico. Vid. M. Sánchez Morón, *Derecho Administrativo. Parte General*, Madrid 2005, p. 666.

12. Los trámites regulados en la legislación agraria vigente en ningún caso contemplan la intervención notarial ni la judicial, aun cuando en estos se declaran, modifican, constituyen y/o extinguen derechos personales y patrimoniales.

13. El Ministerio de la Agricultura, en algunos procedimientos administrativos agrarios realiza una función jurisdiccional de impartición de justicia, correspondiente a los tribunales populares.

En el orden sustantivo la legislación agraria vigente también está marcada por limitaciones que inciden en el orden procesal como son:

1. Desactualización y dispersión de la normativa agraria vigente.
2. Ausencia de regulación de los principios del Derecho Agrario cubano.
3. Desactualización de los conceptos de tierras agropecuarias y forestales, bienes agropecuarios, campesinos y otros.
4. No inscripción de las fincas rústicas en el Registro de la Propiedad.
5. Excesivos límites para realizar compraventas, permutas, donaciones y otros actos de transmisión de la propiedad sobre la tierra y bienes agropecuarios.
6. Regulaciones dispersas sobre la desafectación de tierras agropecuarias y forestales y el tratamiento a los arrendatarios de tierras a su fallecimiento.
7. Las regulaciones sobre el derecho a la herencia y los requisitos para heredar en materia agraria que no se ajustan a la política actual del agro encaminada a distribuir las tierras del fondo estatal para su mejor explotación y aprovechamiento.
8. La prohibición de testar sobre la tierra, contrario a la legislación civil vigente que avala el derecho de toda persona natural a disponer de sus bienes para después de su muerte, sin más restricción que la de considerar a los herederos especialmente protegidos.

Todo lo anterior demuestra la necesidad de buscar soluciones que contribuyan a resolver de manera expedita los problemas que surgen en la aplicación de las normas agrarias. Es fácil apreciar la urgencia del reordenamiento en el plano conceptual y político de esta especialidad. Los procedimientos administrativos previstos para la resolución de los asuntos agrarios no son los más eficaces, porque la esencia tan sensible propia de la materia agraria, requiere de mecanismos ágiles y efectivos, que causen el menor daño posible a los intervinientes<sup>40</sup>.

---

<sup>40</sup> Vid. Anexo 2 Tabla 1 y 3, sobre la opinión de los entrevistados en cuanto a las deficiencias del mecanismo administrativo de solución de conflictos agrarios.

### 3. La modernización de la justicia agraria en Cuba a la luz de la nueva Constitución de la República

La Constitución de la República de Cuba vigente establece, dentro de los fines esenciales del Estado, garantizar la igualdad efectiva en el disfrute y ejercicio de los derechos, y en el cumplimiento de los deberes consagrados en la Constitución y las leyes<sup>41</sup>. En materia agraria, el nuevo texto constitucional impone importantes cambios y retos tanto para la actualización del ordenamiento jurídico vigente, como en los temas de la jurisdicción agraria.

En relación con las limitaciones en el orden sustantivo de la legislación agraria vigente señaladas en el acápite anterior, específicamente la relacionada con las conceptualizaciones de los sujetos del Derecho Agrario, es importante señalar que en la nueva Carta Magna no se hace alusión al término agricultor pequeño, utilizado en el anterior texto constitucional y en la legislación agraria vigente. En el preámbulo de la nueva Constitución se hace alusión al término campesino y se observa que se eliminó la propiedad que se identificaba expresamente con el nombre del sujeto agrario, dígase “propiedad de los agricultores pequeños”, la cual se regula como propiedad privada. De manera que consideramos que el espíritu del legislador constitucional es sustituir el vocablo en la legislación especial por el de campesino, cambio que resulta acertado en consonancia con el derecho internacional, teniendo en cuenta que Cuba es signataria de la Declaración sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales<sup>42</sup>.

De igual manera sucede con las limitaciones relacionadas con los excesivos límites para realizar compraventas, permutas, donaciones y otros actos de transmisión de la propiedad sobre la tierra y bienes agropecuarios, que encuentra hoy un respaldo diferente en la Carta Magna<sup>43</sup> que regula

---

<sup>41</sup> Artículo 15 inciso d) de la Constitución de la República proclamada el 10 de abril de 2019, publicada en Gaceta Oficial Extraordinaria No. 5, de 10 de abril de 2019.

<sup>42</sup> Declaración sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales, aprobada el 29 de septiembre de 2018, Con una votación de 33 países a favor, 3 en contra y 11 abstenciones, <http://agriculturafamiliar.co/adoptado-oficialmente-la-declaracion-de-los-derechos-de-los-campesinos-por-parte-del-consejo-de-derechos-humanos-de-la-onu/> [consultada: 10.05.2021].

<sup>43</sup> Artículo 29: “La propiedad privada sobre la tierra se regula por un régimen especial. Se prohíbe el arrendamiento, la aparcería y los préstamos hipotecarios a particulares. La compraventa u otra transmisión onerosa de este bien solo podrá realizarse previo cumplimiento de los requisitos que establece la ley y sin perjuicio del derecho preferente del Estado a su adquisición mediante el pago de su justo precio. Los actos traslativos de dominio no onerosos

la propiedad privada sobre la tierra y se refiere a los actos traslativos del dominio de este bien, onerosos y gratuitos, que se establecerán en la ley especial. Estas regulaciones obligan a realizar pronunciamientos en las nuevas leyes agrarias sobre estos actos, que en su mayoría no se realizan o se prohíben en la legislación vigente, siendo derecho a defender para los campesinos cubanos la no existencia de límites considerables en el ejercicio de su derecho de propiedad.

Otro aspecto innovador del nuevo texto constitucional, relevante para la justiciabilidad de derechos en materia agraria, resulta la regulación constitucional del derecho a la alimentación y la garantía del Estado de fortalecer la seguridad alimentaria<sup>44</sup>. Esta formulación obliga a modificar concepciones en la solución de procedimientos administrativos agrarios que en la actualidad privan del derecho a la herencia a menores, discapacitados e incapaces, traspasan tierras y bienes agropecuarios al patrimonio del Estado por no cumplimiento de requisitos establecidos para heredarlos, extinciones de usufructos, confiscaciones y expropiaciones forzosas de la tierra y bienes agropecuarios, que vulneran el derecho humano a la alimentación que poseen los reclamantes y sus familias.

En cuanto al debido proceso se regula, en el artículo 94 de la nueva Carta Magna, la garantía de toda persona, de disfrutar de un debido proceso, tanto en el ámbito judicial como en el administrativo y, en consecuencia, gozar de los derechos siguientes: a) disfrutar de igualdad de oportunidades en todos los procesos en que interviene como parte; b) recibir asistencia jurídica para ejercer sus derechos en todos los procesos en que interviene; c) aportar los medios de prueba pertinentes y solicitar la exclusión de aquellos que hayan sido obtenidos violando lo establecido; d) acceder a un tribunal competente, independiente e imparcial, en los casos que corresponda; e) no ser privada de sus derechos sino por resolución fundada de autoridad competente o sentencia firme de tribunal; f) interponer los recursos o procedimientos pertinentes contra las resoluciones judiciales o administrativas que correspondan; g) tener un proceso sin dilaciones indebidas; y h) obtener reparación por los daños materiales y morales e indemnización por los perjuicios que reciba.

---

o de derechos de uso y disfrute sobre este bien se realizan previa autorización de la autoridad competente y de conformidad con lo establecido en la ley”. Constitución de la República de Cuba, publicada en Gaceta Oficial Extraordinaria No. 5, de fecha 10 de abril de 2019.

<sup>44</sup> Artículo 77: “Todas las personas tienen derecho a la alimentación sana y adecuada. El Estado crea las condiciones para fortalecer la seguridad alimentaria de toda la población”. Constitución de la República de Cuba, publicada en Gaceta Oficial Extraordinaria No. 5, de fecha 10 de abril de 2019.

La Carta Magna también establece como garantía de los derechos reconocidos que las personas puedan acceder a los órganos judiciales a fin de obtener una tutela efectiva, y de igual manera reclamar contra las decisiones administrativas por los daños y perjuicios causados<sup>45</sup>. De manera que las decisiones emitidas por el Ministro de la Agricultura, los Delegados Provinciales y Municipales y otros cuadros, dirigentes y funcionarios, en materia de solución de procedimientos administrativos agrarios, laborales y otros, pueden ser sometidas por los afectados a procesos judiciales de acuerdo a la nueva legislación procesal ya vigente.

Este derecho a la tutela judicial efectiva contiene, *a priori*, el libre acceso a los órganos jurisdiccionales, por lo que su principal fin es hacer efectivos los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, garantizando que estos obtengan una resolución judicial fundada en derecho cuya ejecución sea posible de realizar<sup>46</sup>. Esta garantía procedimental facilita el acceso a la utilización del sistema de recursos, supone la observancia de las reglas del proceso y el derecho a que este sea eficaz y sin dilaciones indebidas.

De manera que lo dispuesto en la legislación agraria vigente en cuanto al no acceso a la vía judicial contra lo dispuesto por el Ministro de la Agricultura<sup>47</sup>, va contra lo preceptuado en el texto constitucional y en la nueva Ley del Proceso Administrativo<sup>48</sup>, y las personas naturales y jurídicas pueden interponer procesos administrativos contra estas decisiones. La interposición de dichos procesos en sede judicial sin dudas implica una nueva fase en la justiciabilidad del Derecho Agrario, teniendo en cuenta que hace más de 30 años no se revisaba en sede judicial ningún asunto en materia agraria.

En la actualidad se encuentran en proceso varios expedientes radicados en las Salas de lo Civil y Administrativo del Tribunal Provincial Popular de

---

<sup>45</sup> Artículos 92 y 98 de Constitución de la Constitución de la República de Cuba proclamada el 10 de abril de 2019, publicado en Gaceta Oficial Extraordinaria No. 5, de fecha 10 de abril de 2019.

<sup>46</sup> S. Valmaña Valmaña, *La tutela judicial efectiva como derecho fundamental y la protección jurisdiccional*, Tortosa 2018, p. 2.

<sup>47</sup> Decreto-Ley No. 125 “Régimen de posesión, propiedad y herencia de la tierra y bienes agropecuarios”, de 30 de enero de 1991; Resolución No. 24 “Reglamento del régimen de posesión, propiedad y herencia de la tierra y bienes agropecuarios”, de 19 de marzo de 1991, del Ministro de la Agricultura; Decreto-Ley No. 358 “Sobre la entrega de tierras estatales ociosas en usufructo” y su Reglamento el Decreto No. 350; Resolución No. 170 “Reglamento de los Procedimientos Administrativos Agrarios”, del Ministro de la Agricultura.

<sup>48</sup> Ley No. 142/2021 “Del Proceso Administrativo”, publicada en la Gaceta Oficial No. 139 Ordinaria de 7 de diciembre de 2021.

La Habana contra resoluciones dictadas por el Ministro de la Agricultura<sup>49</sup>. Hasta la fecha las demandas en proceso administrativo declaradas con lugar a las partes demandantes se refieren a nulidades de oficio de otras resoluciones dictadas por la instancia administrativa, acto que a pesar de encontrar legitimación en el artículo 106 de la Resolución No. 170/17, contradice el principio de los actos propios, el cual prohíbe a la administración actuar en contra de sus actos, en favor de la seguridad jurídica de las decisiones administrativas. En tal sentido, debemos comprender que la administración agraria es una sola desde los municipios hasta el Ministerio de la Agricultura, y por consiguiente debemos abstenernos de realizar un uso de la nulidad y modificar lo previsto en este artículo de la mentada Resolución 170/2017.

A partir de la puesta en vigor de la Instrucción No. 245 del Tribunal Supremo Popular<sup>50</sup>, el Ministerio de la Agricultura adoptó otras medidas y acciones para lograr que los procesos administrativos internos resulten ágiles, transparentes y eficaces, así como que se respete el cumplimiento efectivo de lo dispuesto en la Constitución de la República en cuanto a los derechos y garantías de los ciudadanos de acceso a la justicia y la implementación de lo dispuesto por el Tribunal Supremo Popular para asegurar la oportuna y necesaria representación de la Administración ante los Tribunales competentes, dictando entonces el Ministro de la Agricultura la Instrucción No. 01 del 13 de marzo de 2020, cuyos aspectos fundamentales radican en:

1. La concreción de los asuntos que de ordinario quedarán sujetos a la tramitación en procesos contenciosos-administrativos.

2. La adecuación de los procedimientos administrativos agrarios en aras de tramitar o resolver reclamaciones o impugnaciones que se produzcan en esa materia.

3. Los deberes de los Delegados Provinciales de la Agricultura para lograr la representación efectiva de la Administración en dichos procesos, así como la capacitación en cada entidad para incrementar la cultura jurídica del personal, fundamentalmente de los aspectos contenidos en la Carta Magna.

El 28 de octubre del 2021, en cumplimiento de lo indicado en la Disposición Especial Décimosegunda de la Carta Magna, la Asamblea Nacional

---

<sup>49</sup> Desde la entrada en vigor de la Constitución de la República hasta la presente fecha se han interpuesto 16 Demandas contra Resoluciones del Ministro de la Agricultura, en las Salas de lo Civil y lo Administrativo del Tribunal Provincial Popular de la Habana. De las cuales 2 han sido favorables a la parte demandante, 5 a la Administración y el resto se encuentran en proceso.

<sup>50</sup> Instrucción 245 de 2019 del Tribunal Supremo Popular, publicada en la Gaceta Oficial Extraordinaria No. 9, de 21 de junio de 2019.

del Poder popular aprobó la Ley No. 142 “Del Proceso Administrativo”<sup>51</sup>, norma que entró en vigor a partir del 1ro. de enero del 2022. La misma asegura eficazmente la tutela judicial de las personas frente al funcionamiento administrativo, la defensa del interés público y la garantía de la buena administración pública, al amparo de la cual se pueden establecer demandas relacionadas con los actos administrativos, las disposiciones reglamentarias, actuaciones materiales y omisiones, pudiendo resultar demandado los organismos de la Administración Central del Estado, sus entidades subordinadas o adscritas y, en lo correspondiente, sus delegaciones territoriales, las entidades y empresas nacionales, provinciales o municipales que prestan servicios públicos, realizan alguna función pública o ejercen potestades públicas.

Sin duda la nueva Constitución de la República y la Ley del Proceso Administrativo poseen las coordenadas preliminares para la necesaria reforma de los procedimientos administrativos agrarios e igualmente de la jurisdicción en esta materia. En torno a los procedimientos administrativos agrarios se impone:

El cumplimiento de los términos establecidos en los diferentes procedimientos, toda vez que se podrán establecer demandas cuando la autoridad administrativa, en cualquiera de los grados de la jerarquía, no resuelva dentro del plazo legal o, en su defecto, del de cuarenta y cinco días naturales.

Cuando se impugnen actos que impliquen el ejercicio de potestades discrecionales, el tribunal tiene la facultad de controlar que se hayan ejercido en la forma y dentro de los marcos establecidos por el ordenamiento jurídico, por lo que se debe ser sumamente justo al tomar decisiones relacionadas con la entrega de tierras en usufructo y la concesión o no de la excepcionalidad regulada en el Decreto Ley No. 125/1991, para conceder derechos de adjudicación de la tierra y bienes agropecuarios a herederos que no cumplan con todos los requisitos establecidos en la propia norma, debiendo quedar suficientemente probada la pertinencia de la decisión adoptada en el expediente que se confeccione en todos los casos.

Pueden presentarse demandas en las que las pretensiones estén relacionadas con las omisiones de la Administración pública o entidad demandada; para exigir la realización de prestaciones concretas a las que está obligada; la ejecución de los actos administrativos firmes; la adopción de normas reglamentarias exigidas por disposiciones de rango superior y la resolución de un procedimiento o la emisión de un acto administrativo.

---

<sup>51</sup> Ley No. 142/2021 “Del Proceso Administrativo”, publicada en la Gaceta Oficial No. 139 Ordinaria de 7 de diciembre de 2021.

El demandante puede impugnar la actuación administrativa material contraria a derecho, a fin de que se restablezca la situación jurídica quebrantada.

Pueden formularse pretensiones dirigidas a obtener la reparación o indemnización correspondiente por el daño o perjuicio causado indebidamente por la Administración pública, lo que conllevaría a una afectación al presupuesto del Estado.

Resulta imprescindible que la autoridad administrativa que haya realizado las actuaciones relacionadas con la pretensión de la demanda le de acceso al interesado al expediente, así como que expida las copias o certificaciones de los documentos que le sean solicitados por él para fundamentar la demanda, de lo contrario el tribunal puede conminarlo a que lo haga, a solicitud del interesado.

Las decisiones judiciales firmes son de obligatorio cumplimiento, en tanto el tribunal tiene la facultad de requerir a la Administración para que la ejecute en un plazo que no exceda de tres días y en los casos de negativa o de retraso por parte de la autoridad administrativa en el cumplimiento del requerimiento judicial, el tribunal impone multa al funcionario responsable, más un recargo por cada día de demora y, de persistir el incumplimiento, se procede de conformidad con la legislación penal.

Resulta ilegal declarar la nulidad de un acto administrativo firme, para ello se procederá a solicitar a quien suscribe en el plazo de ciento ochenta días contados a partir de su emisión, la declaración de lesividad a los intereses públicos del acto de que se trate al objeto de impugnarlo en la vía judicial. Por tal razón, no se declarará la nulidad de ninguna resolución.

Como colofón de la necesaria adecuación de las normas que regulan el uso y posesión de la tierra en Cuba, se impone la promulgación de una Ley especial, que organice también el conjunto de Decreto-Leyes, Decretos, Resoluciones, Instrucciones y otros cuerpos legales emitidos en materia agraria. De igual manera que promueva el perfeccionamiento de los procedimientos administrativos de solución de conflictos en materia agraria y la creación de una sala o sección de lo agrario en los Tribunales Populares para la solución de los conflictos agrarios que se determine, la institucionalización del uso de mecanismos alternativos de solución de conflictos y la adopción de medidas cautelares.

Las nuevas salas o secciones no tendrían que ser independientes funcionalmente, sino que se insertarían dentro de la propia estructura de los Tribunales Populares, con una competencia especializada para conocer sobre:

- controversias relativas a la sucesión de tierras y bienes agropecuarios;
- acciones reivindicatorias;

- acciones agrarias sobre deslindes, servidumbres y otros derechos reales sobre tierras rústicas;
- controversias sobre los límites de las tierras rústicas;
- conflictos y acciones agrarias posesorias;
- expropiaciones de fincas rústicas con fines de explotación agropecuaria;
- conflictos sobre el uso agrícola de aguas en zonas rústicas;
- acciones de nulidad contra resoluciones administrativas que declaren o extingan derechos sobre bienes agropecuarios;
- conflictos derivados de contratos de compraventa de productos agropecuarios y de contratos de prestación de servicios a la actividad agropecuaria;
- conflictos entre el Estado y los usufructuarios de tierras;
- conflictos entre los miembros de Cooperativas Agrarias y las Direcciones de éstas, por motivos económicos o con motivo de la expulsión de los mismos de dichas cooperativas;
- conflictos surgidos con motivo de la disolución de cooperativas agropecuarias;
- entre otros, teniendo en cuenta, en todos los casos, la dimensión ambiental del Derecho Agrario.

Es importante que las salas estén integradas por jueces especializados en la materia y que las mismas puedan y deban conformarse, incluso en las localidades donde se está dando el conflicto<sup>52</sup>. Siendo este el marco propicio para el desarrollo de la conciliación intraprocesal, como mecanismo de solución alternativa de conflictos en materia agraria, con un juez agrario facultado para propiciarla en cualquier estado del proceso, antes de la sentencia definitiva. Con una solución concordada y negociada, proveniente de la labor conciliadora del juez, se resuelven verdaderamente las diferencias de las partes, y específicamente en materia agraria está demostrada su efectividad en los ordenamientos jurídicos latinoamericanos que la han incorporado.

De vital importancia en la modernización resulta el principio de defensa técnica gratuita y el acceso a la justicia agraria en sentido general, que incluye no solo los aspectos de igualdad sustancial, los temas de la justicia cumplida y pronta, sino también el acceso universal para toda persona<sup>53</sup>. En cuanto a este último aspecto la forma de satisfacer dicha necesidad no es solamente contar con un aparato capaz de resolver los conflictos eficientemente, sino también contar con un servicio público que permita a todas las personas que así lo requieran gozar de asesoría técnica eficaz, cuando se encuentren

<sup>52</sup> Principio de Itinerancia del juzgador, por ejemplo, el Tribunal podría conformarse en una Cooperativa, en las tierras del agricultor pequeño, etc.

<sup>53</sup> D. Montero Montero, *Democracia y Defensa Pública*, t. I, San José 2008, p. 89.

sometidos a un proceso judicial, lo que constituye un reto del ejercicio de la abogacía en Cuba para la defensa de los derechos de los campesinos.

La representación realizada por los abogados de la Organización Nacional de Bufetes Colectivos de los campesinos en conflictos agrarios puede considerarse acertada pero insuficiente. Las cifras muestran estabilidad en la intervención de los abogados en los recursos de apelación y procedimientos de revisión interpuestos ante el Ministro de la Agricultura en los últimos tres años, cubriendo como promedio solo el 40% de la totalidad de los recursos y procedimientos presentados. Esto ocurre por factores que parten desde el desconocimiento de la normativa y el Derecho Agrario por la mayor parte de los profesionales del Derecho, así como la inexistente campaña de divulgación de los derechos de los campesinos en este sentido, teniendo en cuenta que la ignorancia de los mismos constituye uno de los principales obstáculos para su acceso a la justicia.

No obstante, las cifras pueden no ser totalmente expositivas de este fenómeno, teniendo en cuenta que en la revisión de los recursos de apelación y procedimientos de revisión se detectan en considerables casos, una redacción de estos escritos acabada, con fundamentos de hecho y de derecho, que hacen inferir que fueron redactados por juristas. Consideramos que la propia ineficiencia de los procedimientos administrativos agrarios y sus largos períodos de duración han incidido en que en la práctica incluso los abogados de la Organización contraten los asuntos en materia agraria con codificadores que amparan solo la elaboración de los escritos sin ulterior trámite. Cuestión que afecta considerablemente el derecho a la defensa de los sujetos agrarios.

No obstante, un reto fundamental resulta la modernización de los procedimientos administrativos vigentes, toda vez que siempre restarán asuntos de competencia de la administración. Si consideramos que la mayor parte de la tierra en Cuba es propiedad estatal, su gestión se realiza en una parte importante por empresas estatales y el papel que juega el Estado en la entrega de tierras estatales ociosas en usufructo<sup>54</sup>, es de vital importancia el perfeccionamiento de los procedimientos que quedarán para su solución en

---

<sup>54</sup> La estructura porcentual con respecto a la superficie agrícola según estructura de propiedad es la siguiente: Propiedad estatal socialista 79,3%, Propiedad Cooperativa 6,8% y Propiedad de agricultores pequeños 13,9%. La estructura porcentual con respecto a la superficie agrícola según formas de gestión: empresas, granjas y otras entidades estatales 32,3%, Cooperativas agropecuarias 32,1% y agricultores pequeños 35,7%. Vid. *Panorama Uso de la Tierra*, Cuba 2017, publicado en marzo de 2018 por la Oficina Nacional de Estadísticas e Información de la República de Cuba, p. 4.

vía administrativa, con una tramitación más sencilla, económica y asequible y la materialización de principios como la oralidad, imparcialidad, celeridad e intermediación.

El establecimiento de las salas especializadas en materia agraria es la propuesta más coherente para la solución de una parte de los litigios agrarios que se encuentran en sede administrativa. A nuestro juicio esta reforma procesal debe partir de la incorporación de un proceso judicial agrario que permita eliminar la burocratización y lentitud característica del vigente procedimiento administrativo, además de considerar todas las tendencias actuales de modernización del proceso agrario, que mucho podrían aportararle en la elaboración de su propia concepción.

El reordenamiento procesal para la jurisdicción agraria analizado es, sin dudas, una de las temáticas esenciales a regular en la futura Ley de Tierras, insertada en el Cronograma Legislativo aprobado por la Asamblea Nacional del Poder Popular<sup>55</sup> para la próxima legislatura, teniendo en cuenta la necesidad de que nuestro sistema de derecho asuma los cambios que impone el moderno enjuiciamiento con la oralidad en las audiencias agrarias, así como la concreción de otros principios del proceso agrario, tanto en sede judicial como en sede administrativa, para acercar más la justicia al campo y de esta forma despojarla de esquemas formales.

La nueva Ley de Tierras en materia de jurisdicción agraria no solo debe dar cabida a la oralidad y los principios del derecho procesal agrario moderno, sino también debe ser la pionera en regular el poder cautelar agrario y establecer el catálogo de las medidas cautelares necesarias en defensa de la producción agraria y el ambiente, logrando una tutela efectiva del Derecho Agrario y, de esa forma, evitar un fallo ineficaz; así como incorporar en el mecanismo vías alternativas de solución de conflictos a nuestra justicia agraria.

Sin dudas, la jurisdicción agraria será uno de los platos fuertes de la futura Ley de Tierras, en cumplimiento del anhelado sueño de la primera Ley de Reforma Agraria. No se trata solamente de establecer un sistema de recursos o procesos administrativos en sede judicial contra lo resuelto por el Ministro de la Agricultura, lo que queda resuelto en parte con la nueva Constitución de la República, sino de la posibilidad de los campesinos y productores agropecuarios de presentar una petición agraria ante el Tribunal o la sala competente y sea este quien decida o no si la misma es procedente.

---

<sup>55</sup> Acuerdo IX-49 de 2019 de la Asamblea Nacional del Poder Popular, publicado en la Gaceta Oficial Ordinaria No. 2, de 13 de enero de 2020.

#### 4. Consideraciones *ad finem*

La Constitución de la República de Cuba y la Ley del Proceso Administrativo imponen importantes cambios y retos con su conceptualización de acceso a la justicia, debido proceso y procedimiento administrativo y derecho a la defensa. En materia agraria el establecimiento de la garantía de acceso a los órganos judiciales a fin de obtener una tutela efectiva hace realidad la posibilidad de interponer procesos administrativos contra las decisiones emanadas del Ministro de la Agricultura y otros competentes.

La reforma procesal en Cuba en materia agraria debe partir de la necesaria modernización de los procedimientos administrativos vigentes y la incorporación de un proceso judicial agrario que permita diseñar un modelo de justicia agraria con mayor celeridad, constituyendo salas o secciones agrarias en los Tribunales Populares. Los procesos administrativos previstos para la resolución de los asuntos agrarios no son los más eficaces, porque la esencia sensible social de la materia agraria requiere de mecanismos ágiles y efectivos, que causen el menor daño posible a los intervinientes y los bienes objeto de litigio.

#### BIBLIOGRAFÍA

- Baliño C. (1960), *Documentos de Carlos Baliño*, Habana.
- Carranza J. (1992), *Cuba: Los retos de la Economía*, “Cuadernos de Nuestra América” no 19.
- Cruz Legón M. (2010), *Derecho Procesal Agrario: Modernización de los mecanismos y procedimientos de solución de los conflictos agrarios en Cuba* (trabajo de Diploma) La Habana.
- Guiteras Holmes A. (1970), *Pensamiento Revolucionario Cubano*, t. II, La Habana.
- McCormack Bequer M., Balber Pérez M.A. (2006), *Selección legislativa de Derecho Agrario Cubano*, La Habana.
- Montero Montero D. (2008), *Democracia y Defensa Pública*, t. I, San José.
- Navarrete Acevedo C.R. (1987), *Apuntes sobre Derecho Agrario Cubano*, La Habana.
- Pavo Acosta R. (1999), *Mecanismos y Procedimientos de solución de las reclamaciones y conflictos agrarios en Cuba* (tesis en opción al grado científico de Doctor en Ciencias Jurídicas), Santiago de Cuba.
- Pavo Acosta R. (2012), *Jurisdicción y procesos agrarios: Los desafíos de la justicia agraria en Cuba*, España.
- Pichardo H. (1960), *Documentos para la Historia de Cuba*, t. II, La Habana.
- Sánchez Morón M. (2005), *Derecho Administrativo. Parte General*, Madrid.
- Sanguily M. (1971), *Contra la Venta de Tierras a Extranjeros*, en: H. Pichardo Viñals (dir.), *Documentos para la Historia de Cuba*, t. II, La Habana.
- Valdés Paz J. (2005), *Procesos Agrarios en Cuba 1959–1995*, La Habana.
- Valmaña Valmaña S. (2018), *La tutela judicial efectiva como derecho fundamental y la protección jurisdiccional*, Tortosa.

Velazco Mugarra M. (1998), *Propuesta al legislador, Premio del Concurso Anual de la Organización Nacional de Bufetes Colectivos*, vLex, Cuba.

Velazco Mugarra M. (2007), *Teoría del Proceso Agrario. Tendencias actuales*, en: *Temas de Derecho Agrario Cubano*, t. I, La Habana.

## RESOLVING AGRICULTURAL DISPUTES IN CUBA

### Summary

The experience which the Ministry of Agriculture has gained regarding agricultural administrative proceedings shows that within the existing procedures there are still certain deficiencies in the regulation and the handling of cases. The aim of this article is to present them and justify the need for their modernisation in accordance with the regulations of the Cuban Magna Carta and the law of administrative proceedings. It is further claimed the current procedures do not ensure efficient solutions as the socially sensitive nature of agricultural issues requires particularly reliable and effective mechanisms that would also cause the least possible damage to those concerned and to the property in dispute. Therefore the reform should focus on the necessary modernisation of the current procedures and the development of a model that would ensure a greater speed of agricultural proceedings. This will also require the establishment of an agricultural chamber or designation of special purpose sections in People's Courts.

**Keywords:** agricultural disputes, law of Cuba, administrative proceedings, agricultural proceedings, judicial decisions

## LA SOLUZIONE DELLE CONTROVERSIE AGRICOLE A CUBA

### Riassunto

Un'esperienza accumulata, da parte del Ministero dell'Agricoltura, in materia di procedimenti amministrativi mostra che sussistono carenze a livello delle regolazioni e dell'esame dei casi. Per cui, l'obiettivo dell'articolo è quello di caratterizzare le procedure amministrative in materia agricola e di motivare la necessità di modificarle in conformità delle norme della nostra Magna Carta e del Codice di procedura amministrativa. Nella parte conclusiva, le autrici affermano, tra l'altro, che procedure amministrative in materia agricola previste per affrontare i casi di competenza agricola non sono le più efficaci in quanto la natura socialmente sensibile delle questioni agricole richiede di servirsi di meccanismi efficienti ed efficaci, tali da arrecare il minimo danno alle parti interessate e al bene oggetto di controversia. La riforma dei procedimenti in materia agricola dovrebbe avere come base un necessario ammodernamento delle procedure amministrative attuali, uno sviluppo di un modello di procedura agricola che garantisca una maggiore celerità dei procedimenti e un'istituzione di camere e sezioni agricole presso i Tribunali del Popolo.

**Parole chiave:** controversie agricole, legge di Cuba, procedimento amministrativo, procedimento agrario, giurisprudenza