

**RETOS PARA EL PERFECCIONAMIENTO DEL DISEÑO
POLÍTICO-JURÍDICO DE LA PARTICIPACIÓN DEL CIUDADANO
EN CUBA. UNA VISIÓN DESDE EL DERECHO PÚBLICO ROMANO¹**
*CHALLENGES FOR THE IMPROVEMENT OF THE LEGAL-POLITICAL DESIGN OF
CITIZEN PARTICIPATION IN CUBA. A VIEW FROM ROMAN PUBLIC LAW.*

Por *Joanna González Quevedo*

Resumen: Este ensayo tiene como objetivo argumentar cómo una adecuada construcción teórica de la recepción de los principios del republicanismo romano en Cuba, puede contribuir al perfeccionamiento jurídico de la participación política del ciudadano, como esencia del diseño político-jurídico nacional.

Palabras Claves: Derecho Público Romano - Democracia en Cuba.

Abstract: This essay has as objective to argue how an appropriate theoretical construction of the reception of the principles of the Roman republicanism in Cuba, it can contribute to the juridical improvement of the citizen's political participation, as essence of the national design political and juridical.

Keywords: Public Roman Law - Democracy in Cuba.



Artículo publicado bajo Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial-Sin Derivar. ©
Universidad Católica de Córdoba

[https://doi.org/10.22529/rdr.2020\(2\)04](https://doi.org/10.22529/rdr.2020(2)04)

RETOS PARA EL PERFECCIONAMIENTO DEL DISEÑO POLÍTICO-JURÍDICO DE LA PARTICIPACIÓN DEL CIUDADANO EN CUBA. UNA VISIÓN DESDE EL DERECHO PÚBLICO ROMANO

I. INTRODUCCIÓN

Desde las ciencias jurídicas-especialmente en los estudios de Derecho Romano-, es poco frecuente la sistematización, con un carácter integral y uniforme, de las bases del republicanismo democrático romano y su impronta para la unidad de principios del sistema de Derecho continental desde una visión *iuspublicística*, amén de la existencia de valiosos ensayos y autores, estudiosos del Derecho Público Romano.¹

En efecto, el *populus romanus* no era una abstracción inasible, sino el resultado de la concreta y específica sumatoria de los ciudadanos organizados tanto a nivel de la ciudad de Roma como de los municipios². La soberanía, concretada mediante los mecanismos de participación ciudadana, constituía la base de la *Respublica* y era absolutamente indelegable de la misma manera que hoy es indelegable el ejercicio del sufragio. Respecto a la indelegabilidad, constituye una consecuencia lógica del origen miliciano de los primeros comicios, donde los soldados se pronunciaban con las armas en la mano. En esos casos, sólo los ciudadanos-soldados romanos presentes podían manifestar su libertad sufragando a través de sus aclamaciones. El principio de la “libertad popular” implicaba al decir de CATALANO³ la intervención inmediata de los ciudadanos en el ejercicio del poder popular soberano a través de instituciones que se concretan en dos procesos fundamentales: discusión-veto (*iintercessio*) - aprobación-abrogación de las leyes y elección-revocación de los magistrados.

Nótese que CATALANO habla de intervención inmediata. Ahora bien, algunas interrogantes se imponen al respecto en un orden clasificatorio: ¿Toda participación directa es a la vez inmediata? Y en consecuencia, ¿todas las instituciones romanas de democracia directa

¹Entre otros trabajos, pueden verse, Catalano, Pierángelo, *Constitución y constitucionalismo hoy*, ob.cit, Fernández Bulté, Julio, *Separata de Derecho Público Romano*, ob.cit; Fernández de Buján, Antonio, *Derecho Público Romano*, Ed. Civitas, decimocuarta edición, 2011; Fernández Estrada, Julio Antonio, *De Roma a América Latina: El tribuno del pueblo frente a la crisis de la República*, ob.cit; Lozano, Giovanni, “República e municipi”, en *Costituzionalismo Latino II*, Consiglio Nazionale delle Ricerche Progetto Italia - América Latina, 1996; Rinaldi, Norberto, *Lecciones ampliadas de Derecho Romano*, 1ra Edición, Buenos Aires, 2007; Rubio Correa, Marcial, “La participación del pueblo en la elaboración constitucional dentro de los países latinoamericanos de Sudamérica”, en *Costituzionalismo Latino II*, Consiglio Nazionale delle Ricerche Progetto Italia - América Latina, 1996 ; Torrent, Armando, *Derecho Público Romano y sistema de fuentes*, Edisofer S.L, Zaragoza, 2002;

²Rinaldi, Norberto Darío, “La resurrección del Derecho Público Romano” en, *Memorias del XIII Congreso Latinoamericano de Derecho Romano*, La Habana 2002, editadas por Universidad de San Nicolás de Hidalgo, Morelia, México, p.231.

³Catalano, Pierángelo, “Choque de sistemas jurídicos en la perspectiva latinoamericanista”, en *Memorias del XV Congreso latinoamericano de Derecho Romano*, Morelia 2006 p.31. Según refiere el autor para el Libertador Simón Bolívar el principio de la libertad popular nace en Roma y supone la intervención inmediata en el ejercicio del poder.

RETOS PARA EL PERFECCIONAMIENTO DEL DISEÑO POLÍTICO-JURÍDICO DE LA PARTICIPACIÓN DEL CIUDADANO EN CUBA. UNA VISIÓN DESDE EL DERECHO PÚBLICO ROMANO

pueden ser consideradas instituciones de participación inmediata de cara a la tesis del republicanismo democrático? Y por último, ¿cabe hablar de participación indirecta en el republicanismo romano?

Con apego al *étimo* de los términos, se advierte que lo directo presupone una acción que se encamina o dirige a determinados fines, mientras que lo inmediato implica que esa actividad produzca efectos próximos en el tiempo, sin mediaciones impeditivas de su eficacia y del carácter vinculante de lo que decida el soberano. Toda participación política por antonomasia es directa en tanto se encamina a que los ciudadanos tomen parte por sí mismos en los procesos decisorios. El carácter directo de la participación es un presupuesto de la cualidad de lo inmediato, por lo que no cabe hablar de participación indirecta en un modelo político como el romano, que por ser indelegable la *potestas* no conoció la institución de la representación.

La teoría clásica de la representación política⁴, tiene como principales presupuestos la prohibición del mandato imperativo, la negación de una relación de derechos subjetivos entre los representantes y los representados, la trascendencia de la elección y el derecho al sufragio, la tripartición de poderes y el control horizontal entre los poderes.

En el Derecho romano, solo se conoció posteriormente, en la época clásica, con el desarrollo de las relaciones sociales, pero limitado al ámbito privado. A medida que se desarrollan las relaciones, la necesidad de poder hacerse representar por terceros en los actos jurídicos viene a ser más indispensable. Solo mucho más tarde, en la época clásica, es cuando

⁴Vid. Duguit, León, *Manual de Derecho Constitucional*, pp. 122 y 123 cuando analiza las consecuencias de considerar la representación política como una “situación objetiva jurídica de hecho” Citado por Guzmán Hernández, T. Yan, “Representación *en* política, instituciones de democracia directa y revocatoria de mandato en Venezuela - *Una manera de interpretar el modelo normativo-constitucional venezolano de participación política*”, *Tesis en opción al grado de Doctor en Ciencias Jurídicas*, Facultad de Derecho, Universidad de la Habana, La Habana, 2008, p. 35-38.

RETOS PARA EL PERFECCIONAMIENTO DEL DISEÑO POLÍTICO-JURÍDICO DE LA PARTICIPACIÓN DEL CIUDADANO EN CUBA. UNA VISIÓN DESDE EL DERECHO PÚBLICO ROMANO

el Derecho romano se eleva hasta la concepción de esas formas que satisfacen a esta necesidad. La razón de ello es que desde los tiempos más antiguos, ese derecho poseía dos formas propias para realizar el objeto de la representación jurídica, formas que pasan al derecho nuevo.

La primera consistía en el empleo de personas sometidas al poder de otro, y estaba basada en el principio de que todo lo que esas personas adquieren recae en el sustentador del poder. Esta forma tenía, sin embargo, el defecto de no poder hacerse extensiva a la representación en justicia.

Pero una segunda forma-que tuvo otros destinos- vino a llenar ese vacío. Un mandatario concluía el negocio a su propio nombre y después transfería al demandante los efectos de su acto. Cuando en la época antigua se quería hacer representar en justicia, no había otro recurso que transferir fiduciariamente al mandatario la relación o el objeto litigio. En tal sentido, SAVIGNY⁵ alude a dos momentos en los que la representación alcanzó distintas dimensiones. Además, admite como IHERING, que el aumento de las transacciones sociales trajo consigo la ampliación de la órbita de la representación en el Derecho romano.

Efectivamente, la representación permite la intervención de los actos libres en las relaciones de derecho concernientes a los impúberes, los enajenados y los pródigos, lo cual sería imposible sin ello. Así, la representación no haya más que dos aplicaciones insignificantes en el derecho de familia y respecto al derecho de sucesión, que no tiene por objeto regular las dos posiciones de los bienes entre vivos, sino su transmisión de una generación a otra.

En materia de obligaciones, la representación se aplica a las transacciones mismas, es decir, a las relaciones de persona a persona, pero no a la reparación necesaria que lleva consigo la violación del derecho. En los tiempos muy antiguos encontramos el principio riguroso de que ninguno podía ser representado más que por las personas que están bajo su dependencia, y solo para adquirir, nunca para disminuir sus bienes.

Mas un principio tan estrecho y riguroso no podía mantenerse cuando la civilización había aumentado las transacciones sociales, y fue admitiéndose poco a poco la mediación, si

⁵Savigny, M. F. C., *Sistema de Derecho romano actual*, F. Góngora y Compañía, Madrid, 1879, p. 207-210.

RETOS PARA EL PERFECCIONAMIENTO DEL DISEÑO POLÍTICO-JURÍDICO DE LA PARTICIPACIÓN DEL CIUDADANO EN CUBA. UNA VISIÓN DESDE EL DERECHO PÚBLICO ROMANO

bien limitada a ciertos casos. Comenzó la reforma respecto a las adquisiciones de la posesión y a los medios de adquirir la propiedad fundada en aquella, tales como la tradición y la ocupación. Después se admitió la representación para las enajenaciones resultantes de la tradición y para las adquisiciones del mismo género, permitiéndose en todos los casos hacerse representar ya por los hijos ó los esclavos, ya por personas libres. De este modo, en lo referente a las traslaciones de la propiedad, no se excluyó la representación libre sino para las antiguas formas del derecho civil primitivo, la mancipación y la *iure cessio*.

El poder para los romanos era indivisible no sólo en el Derecho Público, sino también en el Derecho Privado. Con relación a este último, por ejemplo, la *manus* (autoridad del esposo sobre la esposa) y la *patria potestas* (poder del *pater familias* sobre los hijos y demás descendientes legítimos *alieni iuris*), no admitían más que una voluntad determinante, la del sujeto que detentaba esos poderes. Ese concepto de indivisibilidad en el Derecho Privado tiene su consecuente reflejo en el Derecho Público.

La ley pública debe ser entendida como resultado de la voluntad mayoritaria del pueblo en la creación del Derecho Republicano. Sentencia FERNÁNDEZ ESTRADA⁶ que el ciudadano romano no era oprimido ni por el orden político en que vivían, ni por el Derecho que regulaba su vida, porque ese orden político era justamente el que él se había dado soberanamente, y el Derecho era absolutamente creado por el ciudadano. A ello se refería Juan Jacobo ROUSSEAU, en Contrato Social. II, 12, como “costumbres”, “hábitos” u “opinión”, al referirse a una categoría de leyes “...que no se graba ni sobre mármol ni sobre bronce, sino en los corazones de los ciudadanos, que es la verdadera constitución del Estado; que toma todos los días nuevas fuerzas; que, en tanto otras leyes envejecen o se apagan, ésta las reanima o las suple [...] elemento desconocido para nuestros políticos, pero de la que depende el éxito de todas las demás [leyes políticas, civiles y criminales] y de la que se ocupa en secreto el Gran Legislador, mientras parece limitarse a reglamentos particulares, que no son sino la contra de la bóveda, en la cual las costumbres, más lentas en nacer, forman, al fin, la inquebrantable clave⁷”. La *libertas* consiste en la sumisión voluntaria a la ley votada en común, de donde se deriva que la *lex publica* es uno de los vínculos más fuertes, o el de mayor cohesión entre los ciudadanos romanos.

El papel que los tribunos tenían reservado en el sistema constitucional republicano, no

⁶FERNÁNDEZ ESTRADA, Julio Antonio, “El tribunado; sus expresiones posibles en la crisis del actual modelo *iuspublicístico*” *ob.cit.*, p. 22

⁷Cfr. ROUSSEAU, Jean-Jacques, *El contrato social*, Ed. Tecnos (Grupo Anaya SA), Madrid 200, p. 54.

RETOS PARA EL PERFECCIONAMIENTO DEL DISEÑO POLÍTICO-JURÍDICO DE LA PARTICIPACIÓN DEL CIUDADANO EN CUBA. UNA VISIÓN DESDE EL DERECHO PÚBLICO ROMANO

era otro que el de proteger primero a los plebeyos y luego a todos los ciudadanos, de los abusos que pudieran cometer los magistrados como mandatarios del pueblo. Conforme a la opinión de ROUSSEAU, esa institución servía en Roma para proteger al soberano, es decir al pueblo, de quienes ejercen el gobierno. Obviamente la garantía constitucional no podía estar a cargo de los funcionarios ordinarios, porque es precisamente de los abusos de esos funcionarios que hay que proteger al ciudadano común. Por tanto, si le fueran suprimidas al *populus* sus instituciones de participación como la aprobación y abrogación de la ley, la *intercessio*, la elección de los magistrados y la revocación les queda como último recurso del derecho de resistencia como manifestación del poder negativo directo y de la soberanía popular⁸.

En coincidencia con FERNÁNDEZ BULTÉ⁹ se asiente en que para los romanos particularmente, el poder soberano del *populus*, la *potestas-que* era indelegable e intransferible, se ejercía directamente a través de los Comicios, tanto Curiados, como Tribales, y después de SERVIO TULIO, los Centuriados. Sin embargo, está claro que hay muchísimas acciones que no puede hacer todo el *populus* reunido en comicios, que requieren diligencia y acción personal, es decir, personas encargadas de determinadas misiones, que podríamos llamar, “*de gobierno*”. Para ello la *iuspublicística* echó mano al mandato el cual es un contrato consensual nacido en Roma, por el cual una persona llamada mandante, que dispone de total lucidez y capacidad, ordena a otra llamada mandatario, que haga a su nombre tal o cual gestión, cumpla tal o cual orden o mandato. Por supuesto, el mandante no enajena su personalidad ni su voluntad, sino que cede algo de su autoridad para que el mandatario haga determinadas diligencias a nombre suyo. Y por supuesto, el mandante vigila el cumplimiento del mandato, lo controla y se reserva el derecho de revocar el mandato en cualquier momento.

Pese a la miopía con que los historiadores liberales decimonónicos interpretaron al mundo romano, en la vieja república romana jamás se practicó la representación. Los romanos no lo hubieran admitido. No hubieran cedido jamás su *potestas*, ni hubieran enajenado su

⁸Durante la existencia de la *respublica* romana se produjeron una serie de secesiones, protagonizadas por el plebeyado en búsqueda de reformas y concesiones políticas, económicas y sociales. Al igual que el tribunado, el origen de la *secessio plebis* debe buscarse en la fuerza pujante de una clase y sector social que lucha por encontrar espacio para sus demandas e intereses en el aparato de poder político de la civitas, el cual como ya analizamos fue hasta cierto momento, instrumento de poder exclusivo del patriciado. Por lo tanto, junto a la actividad de los tribunos se erige entonces la secesión como mecanismo o instrumento a través del cual el plebeyado puede hacer influencia en la vida política de la ciudad. De esta serie de secesiones (cuya cantidad total no está definida) se señala como la más relevante, debido a su impacto y consecuencias, la ocurrida en 494 a.n.e., lo sucedido durante esa secesión fue totalmente sutil e innovador.

⁹ Cfr. Fernández Bulté, Julio, *Separata de Derecho Público Romano, ob.cit.*, pp. 25-30.

RETOS PARA EL PERFECCIONAMIENTO DEL DISEÑO POLÍTICO-JURÍDICO DE LA PARTICIPACIÓN DEL CIUDADANO EN CUBA. UNA VISIÓN DESDE EL DERECHO PÚBLICO ROMANO

intervención en la *respublica*, la cosa de todos. Cuando designaban magistrados, los consideraban simples mandatarios, nunca representantes. Las pruebas de ello son abrumadoras. Nunca dejaron las manos sueltas a los magistrados; el Tribuno con su *jus vetus* y su *sacer* era una fuerza de contención, un poder negativo como ha subrayado CATALANO.

Además, siempre se reservaron la *secesión o resistencia* como última alternativa de su poder, indelegable e indivisible. Los romanos eran lo suficientemente soberbios como para admitir que ellos no podían dirigir los asuntos o la cosa pública, todos en general y cada uno en particular.

Finiquitando, concluye al respecto FERNÁNDEZ ESTRADA¹⁰ que fue nuevamente J.J. ROUSSEAU quien penetró con mirada más profunda en el pensamiento del *populus* romano al respecto. El ginebrino afirma que en el funcionamiento de la república romana habría que distinguir siempre entre la *potestas*-poder soberano exclusivo del *populus*- y la misión del gobierno. Para ejecutar la voluntad ya legislada por el pueblo, a esos magistrados se les otorgaba la ya aludida cuota de *auctoritas*, es decir, una encomienda política específica.

De ello se desprende algo que ROUSSEAU explica con suspicacia y no siempre ha sido debidamente entendido: que el hombre romano era soberano y súbdito al mismo tiempo. Soberano por que mantenía siempre su poder como parte de la comunidad política. Y súbdito porque debía en cada momento someterse al gobierno, es decir, a las decisiones de las magistraturas. Como afirma ROUSSEAU, entre esos dos valores no había contradicción. Cuando el ciudadano obedecía a su gobierno, no enajenaba su condición de soberano, sino que la realizaba en un plano más alto y concreto. Al obedecer al gobierno estaba, de hecho, obedeciendo a aquellos que él mismo había elegido y obedeciéndolos en aquello que él mismo había dispuesto como soberano.

De ahí emana una conclusión no siempre calada en toda su hondura: la forma de gobierno carece de importancia. No importa que sea una monarquía o un gobierno colegiado; no importa incluso que sea elegido mediante el sorteo, puesto que el gobierno no puede hacer sino aquello que le está encomendado, y no otra cosa, incapaz de separarse de la voluntad popular.

El sistema romano se inspira en el deseo de evitar que las magistraturas se perpetuasen

¹⁰FERNÁNDEZ ESTRADA, Julio Antonio, “El tribunado; sus expresiones posibles en la crisis del actual modelo *iuspublicístico*”, *ob.cit.*, p. 29.

RETOS PARA EL PERFECCIONAMIENTO DEL DISEÑO POLÍTICO-JURÍDICO DE LA PARTICIPACIÓN DEL CIUDADANO EN CUBA. UNA VISIÓN DESDE EL DERECHO PÚBLICO ROMANO

en manos de quien las desempeñaban. No solo está prohibida la acumulación de distintas magistraturas, sino también que un mismo ciudadano ejerciese igual cargo o funciones diferentes durante varios años consecutivos. Opina ARANGIO-RUIZ¹¹ que para evitar la perpetuación en el poder se prohibió que un ciudadano fuera reelecto en una magistratura, se vedó que detentara magistraturas distintas sin dejar pasar un tiempo con la anterior. Tal reelección, primero fue reglamentada severamente y luego suprimida.

II. LA RECEPCIÓN DE LOS PRINCIPIOS DEL DERECHO PÚBLICO ROMANO EN EL DISEÑO DE LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DEL CIUDADANO EN LA REPÚBLICA DE CUBA. RETOS PARA SU PERFECCIONAMIENTO.

No resulta disonante fundamentar, desde los orígenes y los principios romanistas que ha recepcionado el actual diseño de la participación política del ciudadano, las principales líneas que deben guiar el perfeccionamiento democrático del diseño político-jurídico nacional.

Como consecuencia de lo anterior, se imponen varias interrogantes: ¿cuáles son las principales líneas políticas que deben guiar el perfeccionamiento democrático del diseño político-jurídico nacional, de acuerdo a la actualización del proyecto socialista?, ¿cómo se aprecia la presencia o no de los principios del iusrepublicanismo romano en las líneas políticas definidas a partir del Sexto Congreso, de cara a la nueva Constitución cubana de 2019 y otras disposiciones normativas referentes al derecho de participación?, ¿Qué deficiencias están presentes en la concepción ordenadora de la participación política del ciudadano, que resultan incongruentes con las bases republicanas y democráticas sobre las cuales se asienta, en el diseño político-jurídico nacional?

Esta última interrogante es vital para que no fracase el proceso de cambios. No basta sólo tener en cuenta los fundamentos romanistas presentes en las líneas que han de guiar el perfeccionamiento, sino que también la fundamentación, desde una visión iusrepublicana, ha de proponer modificaciones en la concepción ordenadora de la participación política, para contribuir al perfeccionamiento de la democracia en la República de Cuba. Estas interrogantes y presupuestos guiarán la fundamentación de las principales líneas que deben conducir al

¹¹Arangio-Ruiz, Vicente, *Historia del Derecho Romano*, 4ta edición, Biblioteca Jurídica de Autores Españoles y Extranjeros, p. 120.

RETOS PARA EL PERFECCIONAMIENTO DEL DISEÑO POLÍTICO-JURÍDICO DE LA PARTICIPACIÓN DEL CIUDADANO EN CUBA. UNA VISIÓN DESDE EL DERECHO PÚBLICO ROMANO

perfeccionamiento democrático del diseño político-jurídico nacional, y que a continuación se analizarán:

A) Fortalecimiento de la institucionalidad democrática y responsabilidad de los mandatarios en el ejercicio del poder a través del control popular de su gestión.

Entre las principales líneas políticas que trazó el Informe Central al VI Congreso del Partido Comunista de Cuba, en el marco del perfeccionamiento, está el fortalecimiento de la institucionalidad. Dándose continuidad a lo anterior, la introducción a los objetivos de trabajo aprobados por la Primera Conferencia Nacional del PCC, aprobó como uno de sus objetivos la necesidad de incentivar la participación real y efectiva de la población en la toma de decisiones, así como fortalecer el control popular sobre los órganos competentes.

Evidentemente, esta proyección está afianzada sobre fundamentos republicanos romanistas, que colocan a la soberanía popular y la participación ciudadana como centro del proceso. Siguiendo a CATALANO, el principio de la soberanía popular en una República democrática como fue la romana implicaba la intervención inmediata de los ciudadanos en el ejercicio del poder popular soberano a través de la institucionalidad democrática. La misma se concretaba en instituciones fundamentales: discusión pública y consulta para la aprobación-abrogación de las leyes y elección-rendición de cuentas-revocación de los mandatarios.

Desde una posición eminentemente crítica en pos del perfeccionamiento de la democracia en Cuba, y sin que constituya una discordancia con la tesis que se defiende de que ciertamente en Cuba existe una República democrática fundada en principios romanistas, cabría preguntarse detenidamente: ¿todas las instituciones de participación, en el diseño político-jurídico cubano actual, pueden ser consideradas instituciones de participación inmediata de cara a la tesis del republicanismo democrático romano?, ¿qué no es republicano al estilo romano en nuestro diseño participativo y dónde debemos perfeccionar nuestras instituciones para ser coherentes con los principios del republicanismo democrático que nos legó nuestra historia constitucional?

De conformidad con los requisitos expuestos y sobre la base de la clasificación de los mecanismos de participación y de la tipología de los institutos participativos en Roma, podemos concluir que para hablar de una institucionalidad democrática de base romanista hay que tener en cuenta que:

Primero: El procedimiento de realización de las instituciones debe provenir “desde

RETOS PARA EL PERFECCIONAMIENTO DEL DISEÑO POLÍTICO-JURÍDICO DE LA PARTICIPACIÓN DEL CIUDADANO EN CUBA. UNA VISIÓN DESDE EL DERECHO PÚBLICO ROMANO

abajo” o sea cuando es la propia ciudadanía quien promueve el proceso participativo, o cuando activándola un magistrado o mandatario la decisión del pueblo de aceptarla o no es vinculante (dígase ad referendum), verbigratia: discusión pública y consulta para la aprobación-abrogación de las leyes y nominación-elección-rendición de cuentas-revocación de los mandatarios. Segundo: Aquellas cuya aceptación no está mediada por valoraciones de los órganos estatales o existe una mínima valoración, verbigratia: discusión pública y consulta para la aprobación-abrogación de las leyes y nominación-elección-rendición de cuentas-revocación de los mandatarios. Tercero: Aquellas que se pueden activar tanto a nivel central de la ciudad de Roma como al interior de cada municipio.

Procédase, pues, a un estudio detallado de las instituciones de participación y véase cuáles con un origen popular exhiben efectos inmediatos y vinculantes en la concepción ordenadora de la participación política del ciudadano en Cuba.

La Constitución cubana de 2019, regula la participación política en el entendido de que todos los ciudadanos, con capacidad legal para ello, tienen derecho a intervenir en la dirección del Estado, bien directamente o por intermedio de sus representantes elegidos para integrar los órganos del Poder Popular. Entre ellas, se defiende la participación en elecciones periódicas y nominación de candidatos y en referendos populares, las consultas, la rendición de cuentas, la revocación y la iniciativa legislativa popular.

Resulta válido recordar que en Roma la nominación de los candidatos podía provenir de los ciudadanos y de otro ente del aparato estatal, dígase un magistrado o mandatario. Lo que sí era facultad exclusiva del *populus* era la elección y revocación de todos los cargos de elección popular. Esto era factible no sólo en la ciudad de Roma, sino a nivel de los municipios, en los cuales podían ser nominados y elegidos como mandatarios de la curia municipal magistrados con imperio en el nivel central de la ciudad romana. Los magistrados podían ser revocados a iniciativa de los ciudadanos, e incluso en estos espacios municipales se podían someter a consulta proyectos de leyes para la *civitas romana*. En este último aspecto, nos alejamos del modelo romano-latino en sede de participación popular.

Es que aquí también el ordenamiento desaprovecha las consecuencias del voto directo y se aleja de la inmediatez que debe caracterizar a la participación republicana. Los delegados a las Asambleas Provinciales y los diputados a la Asamblea Nacional del Poder Popular, son electos directamente por la ciudadanía y rinden cuenta ante ella. Pero serán revocados por las

RETOS PARA EL PERFECCIONAMIENTO DEL DISEÑO POLÍTICO-JURÍDICO DE LA PARTICIPACIÓN DEL CIUDADANO EN CUBA. UNA VISIÓN DESDE EL DERECHO PÚBLICO ROMANO

asambleas que los nominaron, no por los electores, lo que resulta consistente con un punto antes argumentado: son agentes de los órganos estatales superiores.

La revocación de los cargos en Cuba procede de este modo: a) para presidentes y/o vicepresidentes de las Asamblea Municipal: el Presidente de la Asamblea Provincial(en lo adelante APPP) o un delegado a la propia Asamblea Municipal, b) para presidentes y/o vicepresidentes de la APPP o del Municipio Especial Isla de la Juventud: el Consejo de Estado o un delegado a la propia Asamblea, c) para el presidente, del vicepresidente o el Secretario de la ANPP: el Consejo de Estado o un diputado, y d) para un miembro del Consejo de Estado: el Consejo de Estado o un diputado.

De lo anteriormente expuesto se colige que la propia ciudadanía debe estar facultada para promover procesos de revocación contra todos los cargos de elección popular en las diferentes estructuras del nivel estatal. El desiderátum de la democracia clama para que la revocación debe quedar abierta con un carácter inmediato, sin excepción, a todos los cargos públicos electos, pudiendo ser propuesta por un por ciento de ciudadanos, siendo consecuentes con las bases republicanas del diseño y eliminar lo que parece un defecto de la regulación. Se trataría de ser coherente con la regulación legal del propio diseño.

Las asambleas de rendición de cuentas, también deberían constituir espacios para pronunciar demandas de impacto nacional y para participar de la formulación de líneas programáticas sobre el Gobierno de la nación. Así sean, por ejemplo, las decisiones sobre los programas de gobierno local, provincial y nacional, los cuales no resultan definidos a través del proceso electoral.

Las asambleas de rendición de cuentas deben funcionar como una potencial asamblea de ciudadanos al estilo de los comicios romanos, en los cuales se nominaban, elegían y revocaban a los mandatarios y se aprobaban las normas del ámbito municipal. Si se circunscribe la rendición de cuentas como un mero «dar a conocer» la gestión política de los representantes- sin más efectos que los que se puedan derivar de esto-, sería reñido inscribirla en el marco del tipo de instituciones que se están analizando. Pero si se concibe en su naturaleza dinámica, a partir de la definición anterior, podría defenderse su calidad de institución republicana inmediata.

Si se analiza el referendo vemos que de acuerdo al Diccionario de Derecho Romano el término proviene de la expresión latina ad referéndum, que hace alusión a la práctica de referir

RETOS PARA EL PERFECCIONAMIENTO DEL DISEÑO POLÍTICO-JURÍDICO DE LA PARTICIPACIÓN DEL CIUDADANO EN CUBA. UNA VISIÓN DESDE EL DERECHO PÚBLICO ROMANO

determinadas cuestiones gubernamentales al pueblo. El vocablo referéndum procede del verbo refero (fero-“llevar”; re-“de nuevo”) que significa volver a llevar, en este caso al pueblo, la soberanía que legítimamente posee. Los ciudadanos son los soberanos y su voluntad política se patentiza por medio de mandatarios políticos, pero determinados temas han de someterse directamente al pronunciamiento popular, a referéndum: deben volver al único depositario de la soberanía.

Tal cual se ha podido apreciar, en el Derecho Romano todas las decisiones políticas se sometían a consultas populares. Y el *populus romano*, reunido en comicios, decidía ad referéndum las normas que se sometieran a su consideración por parte de los magistrados, para quienes sería vinculante lo que decidiera el *populus*. Aunque hasta el momento estas no están previstas en normas jurídicas, las consultas populares han sido utilizadas con frecuencia como paso previo a la promulgación de diversas leyes o a la adopción de determinadas decisiones de carácter nacional. El reconocimiento jurídico de estos mecanismos participativos implicaría otorgar legitimidad y fundamento legal a formas democráticas de participación que de hecho se practican y que cuentan con un fuerte respaldo político, pero un escaso respaldo legal, y que son obviamente de inspiración romanista.

Por tanto, se debe definir, en futuras leyes de desarrollo, el carácter vinculante o no de la consulta. Si bien la consulta popular es promovida desde el propio aparato de poder-tal como ocurría en el Derecho Público Republicano Romano-, lo que la diferencia de aquel es que no queda claro el carácter vinculante de la consulta, desaprovechándose así una importante vía de intervención inmediata de la ciudadanía en el proceso de formación de la ley. Incluso, emitiendo sus opiniones desde el nivel municipal de ejercicio del poder. Debe aprovecharse la posibilidad que franquea el artículo 200 del actual texto constitucional para el nivel municipal del ejercicio del poder, espacio per se para el carácter vinculante e inmediato en la toma de decisiones.

Además, si los referendos solo pueden ser convocados por la ANPP, estos abarcarán materias de índole nacional, lo cual no potencia su posibilidad de constituirse en mecanismos de democracia inmediata en los ámbitos de provincias, municipios, consejos populares y circunscripciones, para la toma ciudadana de decisiones a tal escala. Es este entonces otro punto de inflexión en el cual nos alejamos del modelo iusromanista.

B) Carácter renovable de los cargos de elección popular.

RETOS PARA EL PERFECCIONAMIENTO DEL DISEÑO POLÍTICO-JURÍDICO DE LA PARTICIPACIÓN DEL CIUDADANO EN CUBA. UNA VISIÓN DESDE EL DERECHO PÚBLICO ROMANO

Otra de las principales líneas políticas que trazó el Informe Central al VI Congreso del Partido Comunista de Cuba, en el marco del perfeccionamiento, es la renovabilidad de los cargos de elección popular. Es este el único principio del iusrepublicanismo romano que hasta la actualidad no se había reconocido en el diseño cubano, pero que ya goza de consagración en el magno texto de 2019.

Recuérdese que en el modelo iuspublicístico romano, el carácter renovable de los cargos de elección popular se erigía en un principio democrático de la Respublica. Hace que todos los ciudadanos puedan participar en la gestión de los asuntos públicos, pero admitir que una magistratura fuese ocupada sin límite de tiempo, conculcaba las bases republicanas y además suponía atribuir a uno de los ciudadanos una situación de privilegio.

Para precaverse contra posibles abusos de autoridad de los magistrados, la Respublica estableció un término fijo: un año, para el desempeño del cargo, con excepción de la dictadura que duraba un máximo de seis meses. Y la censura, que elegida cada cinco años, duraba un máximo de dieciocho meses (TITO LIVIO 2,1,1). Siguiendo a TITO LIVIO se descubre en (7, 42,2) que el requisito de la anualidad en las magistraturas permanentes, y el principio democrático que tendió a que una misma persona no ejercitase continuamente una magistratura, llegó a plasmarse en la prohibición de la *iteratio*, sancionada por primera vez en el 342 a.n.e. Prohibiéndose así que la misma magistratura pudiese ser recubierta por la misma persona antes de diez años. Ya anteriormente se había prohibido la *iteratio* para la censura, pudiendo ser censor sólo una vez. Del principio de renovabilidad se derivaba la prohibición de acumular cargos de magistrados, en el sentido de que quien desempeñaba una magistratura, no podía desempeñar otra al mismo tiempo.

C) Descentralización en el nivel municipal del ejercicio del poder.

Ya se ha dicho y se ha analizado, que no se concibe una república de base romanista sin municipios. Ha de remembrarse que el municipio supuso la presencia de criterios más flexibles en cuanto al equilibrio entre centralización y descentralización. La relación entre la ciudad de Roma y la vida social y cultural que al interior del municipio se desarrollaba, contribuyó a que sus habitantes pudieran tener el control de los asuntos locales. Esto denota cierta autonomía, pero sin dejar de mantener una conexión política con la urbe romana y su política centralizadora. Recuérdese que en lo que se refiere a sus funciones, los *munícipes* eligen y revocan a los magistrados anuales. Además, aprueban los decretos honoríficos del

RETOS PARA EL PERFECCIONAMIENTO DEL DISEÑO POLÍTICO-JURÍDICO DE LA PARTICIPACIÓN DEL CIUDADANO EN CUBA. UNA VISIÓN DESDE EL DERECHO PÚBLICO ROMANO

Senado, aprueban y abrogan las leyes, no sólo a nivel municipal sino que, como se vio anteriormente, intervenían en procesos decisorios a nivel de la ciudad de Roma.

Para PÉREZ y PRIETO¹², la descentralización supone la distribución de los asuntos públicos en dos niveles: el central (estatal) y el local (municipal) para lo cual resulta imprescindible armonizar el proceso descentralizador con la unidad de los fines estatales y su fundamento, el centralismo democrático. Es decir, ha de tenerse en cuenta que para el logro de esa armonía, las relaciones funcionales entre los órganos superiores y locales deben desarrollarse teniendo como principios que los inferiores estén bajo el control de los superiores. Y además, que estos últimos garanticen la unidad estatal a través de disposiciones de carácter general y obligatorio que, lejos de limitar, estimulen la iniciativa y responsabilidad de los órganos locales en un actuar más autónomo¹³.

VALDÉZ PAZ¹⁴ señala que esta cultura se relaciona con el interés de los sujetos y actores políticos de participar en las cuestiones públicas y colectivas, de manera más o menos comprometida, todo lo cual supone una cierta concientización, la identificación con ciertos valores colectivistas, y entender la participación como un valor de la Revolución y de la República. Pero esta concientización no ha de ser vista solamente como fundada en premisas puramente ideológicas en ciertos ideales. Presupone además, en los sujetos y actores, una praxis democrática participativa que la instaure y reproduzca.

Con similar tino defiende LEZCANO PÉREZ¹⁵ que nuestro país es indivisible, los

¹² La comprensión plena de estos conceptos nos permitirá avanzar con solidez y sin retrocesos en la paulatina descentralización de facultades, desde el Gobierno Central hacia las administraciones locales (...) “El reforzamiento sistemático de nuestra institucionalidad, será a la vez condición y garantía imprescindible para que esta política de renovación de los cuadros jamás ponga en riesgo la continuidad del socialismo en Cuba”, vid en, Informe Central al VI Congreso del PCC. Fuente: Partido Comunista de Cuba. Sitio oficial. [en línea] Disponible en http://www.pcc.cu/congresos_asamblea/cong6.php/mayo de 2014, pp. 14 y 30. Por su parte la Resolución sobre el perfeccionamiento de los órganos del Poder Popular el Sistema Electoral y la División Político Administrativa establece que la integralidad de un proceso de esta naturaleza, demanda variar procedimientos, términos legales y realizar otras adecuaciones en nuestro Sistema Electoral, sobre la base de los principios esenciales que lo sustentan y demuestran su carácter democrático y participativo, disponible en <http://www.cubadebate.cu/especiales/2011/04/18/resolucion-sobre-el-perfeccionamiento-de-los-organos-del-poder-popular-el-sistema-electoral-y-la-division-politicoadm-inistrativa/>.

¹³ Cfr. PÉREZ HERNÁNDEZ, Lissette y PRIETO VALDÉS, Martha, “La descentralización de las decisiones a favor de los municipios. Un reto y una necesidad de los pueblos”, en *Temas de Derecho Constitucional Cubano*, pp. 196.

¹⁴ Vid. VALDÉZ PAZ, Juan, “Notas sobre la participación política en Cuba”, en PÉREZ GARCÍA, Arnaldo J. (compilador), *Participación social en Cuba*, Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas (CIPS), Ciudad de La Habana, 2004, p. 62.

¹⁵ C/r. LEZCANO PÉREZ, Jorge, en *ASAMBLEA PROVINCIAL DEL PODER POPULAR. Relatoría del Taller sobre las transformaciones ocurridas en el municipio después de la institucionalización*, Matanzas, 2009, p. 6.

RETOS PARA EL PERFECCIONAMIENTO DEL DISEÑO POLÍTICO-JURÍDICO DE LA PARTICIPACIÓN DEL CIUDADANO EN CUBA. UNA VISIÓN DESDE EL DERECHO PÚBLICO ROMANO

gobiernos no son independientes, pero deben tener autonomía y usarla con inteligencia y con mucha disciplina, hay que lograr mantener la armonía entre la nación y la localidad.

Continúan asestando PÉREZ y PRIETO que debe ampliarse la capacidad decisoria de los municipios, no solo local cuando los asuntos sean de su competencia, sino influir también en las decisiones más generales, de carácter provincial o nacional. Para ello es imprescindible lograr una conformidad suficiente entre la centralización y la descentralización de las decisiones, tal cual se lograba en el modelo romano de República.

La descentralización significa una activa participación de los entes locales en las decisiones de los superiores, eleva el papel del pueblo como centro de poder y consolida el consenso activo, expresión de legitimidad de los gobernantes, de los mecanismos y del sistema en general.

Por lo tanto, se deberá perfeccionar la participación ciudadana-consecuencia del carácter popular de la soberanía-ampliando y fortaleciendo vías que propicien el ejercicio del poder popular efectivo. Se impone regular: cómo, dónde, por qué y para qué participar, estimulándose las iniciativas locales de participación.

Al desarrollar y perfeccionar el Poder Popular, el país está en condiciones de ofrecer al mundo una alternativa democrática más directa.

Al criterio de la autora¹⁶, se añade que, “con el perfeccionamiento del diseño político-jurídico cubano de la participación ciudadana en el siglo XXI, se estaría reconociendo el valor de la Constitución cubana, la cual consagró, por primera vez en el ámbito latinoamericano, una República democrática de evidentes fundamentos romanistas”.

III. CONCLUSIONES

1. En el diseño político-jurídico cubano actual de la participación, sobre bases romanistas y martianas, está establecida la institucionalidad democrática, mediante la cual el pueblo ejerce la democracia inmediata que incluye necesariamente, cuando menos, el referéndum de reforma constitucional y de aprobación de la ley; la elección y revocación de la autoridad del ciudadano que ejerce el poder público y el derecho de resistencia contra los actos

¹⁶ GONZÁLEZ QUEVEDO, Joanna, “El republicanismo democrático romano. Su impronta para el diseño estructural del modelo clásico de Derecho Público Romano”, en Revista de Derechos Humanos y estudios sociales (REDHES), año IV, No.7, enero-junio de 2012, Universidad Autónoma de San Luis de Potosí, México y Universidad de Sevilla, España, p. 66.

RETOS PARA EL PERFECCIONAMIENTO DEL DISEÑO POLÍTICO-JURÍDICO DE LA PARTICIPACIÓN DEL CIUDADANO EN CUBA. UNA VISIÓN DESDE EL DERECHO PÚBLICO ROMANO

lesivos a su soberanía.

2. El mayor aporte del iusrepublicanismo romano al diseño político-jurídico cubano, en materia de institucionalidad democrática, se encuentra en el proceso de nominación-elección-rendición de cuentas y revocación, en el nivel municipal del ejercicio del poder.

3. Dentro de los propios límites del diseño constitucional cubano de la participación política del ciudadano en el ejercicio del poder, constituye una necesidad la modificación en la concepción de algunas de sus bases para ser consecuentes con un modelo, que desde sus raíces, ha recepcionado fundamentos romanistas, y así contribuir al perfeccionamiento de la democracia en la actual República de Cuba.

¹ Artículo recibido el 28 de Septiembre de 2020 y aprobado para su publicación el 30 de Octubre de 2020.

^(s) Profesora principal de Derecho Romano. Facultad de Derecho. Universidad de la Habana. Cuba. Licenciada en Derecho, La Habana 2006. Máster en Derecho Constitucional y Administrativo, La Habana, 2010. Doctora en Ciencias Jurídicas, La Habana, 2014. Culminó sus estudios doctorales en la Universidad de Buenos Aires en julio de 2014. Realiza estudios post doctorales sobre República y participación ciudadana en las Universidades de Verona, Padova y Bologna, Italia. Mails: joannagonzalez3@lex.uh.cu y joannaglez1983@gmail.com.