

IV. LA POLÍTICA

El Estado-Ciudad y sus formas de gobierno. La unidad política de los pueblos antiguos del Mediterráneo era la ciudad, es decir, un núcleo urbano rodeado de una comarca natural que, con sus productos agrícolas, subvenía a las necesidades de aquél. El gobierno solía repartirse entre una autoridad ejecutiva, hereditaria o electiva, una pequeña asamblea de notables y el conjunto de todos los ciudadanos. El grado de poder de estos tres elementos variaba según los casos, y según que predominara el poder ejecutivo, o la asamblea de notables, o el pueblo en su conjunto, el régimen era, respectivamente, **régimen monárquico, oligárquico o democrático.**

La constitución romana. La constitución que encontramos en Roma en el momento más glorioso de su historia, en los siglos III-II a. de J. C., responde a este esquema y representa un casi perfecto equilibrio entre los tres regímenes mencionados. El principio monárquico estaba encarnado en la autoridad de los **magistrados** y en especial de los cónsules; el oligárquico en el prestigio e influencia del **Senado**; el democrático en las atribuciones legislativas de las **asambleas del pueblo o comicios.**

Este equilibrio ni se alcanzó de un golpe ni pudo ser mantenido por mucho tiempo. Las tres formas de gobierno luchan entre sí a lo largo de toda la historia de Roma, hasta desembocar en el Imperio. Pero el gran éxito del pueblo romano y lo que explica su extraordinaria fortuna, fue el conseguir que el tránsito de un régimen a otro no se hiciera por bruscas revoluciones, sino gradualmente y conservando siempre el sentido de la continuidad política.

Aquí estudiaremos la organización política de Roma tal como aparece en los últimos siglos de la República.

LAS MAGISTRATURAS

Condiciones para ser magistrado. Para obtener la dignidad de *magistratus populi Romani* el candidato debía reunir las condiciones siguientes:

a) Ser ciudadano de pleno derecho, nacido libre y de padres libres (*ingenuus*). No era necesario que estuviera emancipado de la libertad paterna, de modo que un hijo sometido privadamente a su padre podía, no obstante, desempeñar el consulado.

b) No debía ejercer ningún oficio servil, ni trabajar a sueldo de nadie, ni haber sufrido una condena judicial.

c) Haber cumplido el servicio militar y haber desempeñado las magistraturas inferiores según un orden establecido y con arreglo a ciertos requisitos de edad. Así la **carrera política (*cursus honorum*)** de un romano comprendía los grados siguientes:

1.º Servicio militar desde los 17 años como *contubernalis* en la escolta de un general o como tribuno militar.

3.º Cuestor a los 30 años.

3.º Edil curul a los 37 (este grado no era necesario).

4.º Pretor a los 40.

5.º Cónsul a los 43.

Obtener un cargo a la edad mínima requerida se llamaba ser elegido *suo anno*, cosa muy difícil para un hombre que no perteneciera a una familia de la nobleza (*homo nobilis*).

Autoridad de los magistrados. Las atribuciones de los magistrados se pueden agrupar bajo los dos conceptos de *potestas*, autoridad administrativa, e *Imperium*, pleno poder judicial y militar.

La *potestas* comprende el derecho a tomar los auspicios dentro del recinto de la ciudad, el de dictar edictos con atribuciones para hacerlos cumplir, y el de convocar al pueblo y al Senado.

El *Imperium* comprende el mando militar absoluto, con derecho a tomar los auspicios fuera de la ciudad, jurisdicción plena en materia criminal, civil y administrativa, amplios poderes coercitivos y facultad de convocar al pueblo fuera de la ciudad en comicios centuriados.

De las magistraturas ordinarias, sólo el consulado y la pretura reúnen la *potestas* y el *Imperium*.

Insignias. Insignias del *Imperium* de los magistrados superiores eran los *fascēs*, un haz de vergajos con una hacha en medio, la *silla curul* (*sella curulis*), silla plegable incrustada de marfil, símbolo del poder judicial, y la *toga praetexta*, o sea una toga adornada con una banda de púrpura. Los *fascēs* eran llevados por los *lictōres*, alguaciles que acompañaban siempre a los magistrados superiores, marchando ante ellos en fila de a uno para abrirles paso y hacer observar a la gente una actitud respetuosa.

La dignidad conferida por el cargo no se perdía al deponerlo. Los magistrados salientes se llamaban *consulares*, *praetorii*, *ensorii*, *edilicii*, *quaestorii*, según el cargo ejercido, y conservaban perpetuamente el rango correspondiente.

Restricciones al poder de los magistrados. Los romanos idearon una serie de medios para salvaguardar las libertades públicas contra todo abuso de poder de los magistrados. El primero consistía en la "**colegialidad**", o sea, la coexistencia de por lo menos dos funcionarios de la misma categoría, cada uno de los cuales podía entorpecer y aun anular la acción de sus colegas. El segundo era la facultad que tenían los tribunos de la plebe de invalidar la orden de un magistrado cualquiera (**potestad tribunicia**). La oposición entre dos colegas y la intervención de un tribuno pueden resumirse en dos conceptos generales: la intercesión o veto (*intercessio*) y la *obnuntiatio*.

La **intercesión (intercessio)** es el veto opuesto al decreto de un magistrado, a un acuerdo del Senado o a una propuesta de ley hecha a los comicios. La *obnuntiatio* consiste en declarar que se han observado signos celestes desfavorables para la celebración de un acto. Es el procedimiento usado por los magistrados para impedir la reunión de los comicios, y era válido incluso contra los tribunos.

Otra restricción era la distinción establecida entre *imperium domi* (dentro de la ciudad) e *imperium militiae* (en el ejército, o sea, fuera de la ciudad). Dentro del recinto urbano, el poder supremo estaba limitado por el derecho de apelar al pueblo en las sentencias capitales. Fuera de Roma, en cambio, el poder militar era ejercido en toda su plenitud.

LAS MAGISTRATURAS EN PARTICULAR

1. El consulado. La autoridad suprema era desempeñada por los cónsules. Éstos eran **dos** y su poder duraba un año. Eran nombrados por los comicios centuriados y tomaban posesión el 1.º de enero. Sus insignias eran doce *lictors* con sus *fascas*, silla curul y *toga praetexta*; en campaña, la capa de púrpura llamada *paludamentum*.

Las atribuciones de los cónsules eran, en su origen, omnímodas, pero con el tiempo fueron pasando a otras magistraturas: las funciones judiciales pasaron a los pretores, y las administrativas a los censores, ediles y cuestores.

Al extenderse el imperio y multiplicarse las provincias, se advirtió la conveniencia de no alejar de Roma a los cónsules y se adoptó la costumbre de confiar los gobiernos provinciales y la dirección de las guerras a los **magistrados salientes (promagistrados): procónsules y propretores**. De este modo los cónsules se convirtieron en **magistrados civiles**, encargados de presidir y regular toda la vida pública de la ciudad.

2. La pretura. Los pretores estaban sobre todo encargados de la **administración de justicia** en materia civil, aunque presidían también los tribunales permanentes que entendían en lo criminal. Su número fue aumentando en el curso de la historia; en el siglo I a. de J. C. eran ocho. El más importante era el *praetor urbanus*, encargado de la jurisdicción dentro de la ciudad. Terminado el año de su cargo, recibían el mando de una provincia como *propraetores*. Sus insignias, además de la silla curul y la toga praetexta, eran dos lictores en Roma y seis fuera de ella.

3. La censura. Correspondía a los censores la formación del **censo de los ciudadanos** (de ahí su nombre) y la clasificación de éstos según su fortuna. Al mismo tiempo vigilaban por la **pureza de las costumbres (regimen morum)** y podían castigar a un ciudadano juzgado indigno haciéndole pasar a una clase inferior y aun quitándole el derecho de sufragio. Por la amplitud de sus funciones administrativas, los censores equivalían a nuestros ministros de Hacienda y Obras Públicas.

Eran elegidos en número de dos cada cinco años, y su cargo duraba 18 meses. El último acto que realizaban era la solemne **purificación (lustratio) del pueblo** reunido en el Campo de Marte. Desprovistos de *imperium*, los censores carecían de su símbolo, los *fascas* y los lictores, pero tenían como insignia la silla curul y la toga praetexta. Aunque en la jerarquía oficial venían después de los pretores, la costumbre de elegir como censores a **ex cónsules** dio a esta magistratura un particular carácter honorífico, pasando a ser considerada como el coronamiento del *cursus honorum* o carrera política.

4. El tribunado de la plebe. Los tribunos de la plebe no eran propiamente magistrados, sino simples **representantes del pueblo** con funciones de intervención y defensa. Eran diez, elegidos por los comicios tributos. Sus atribuciones se limitaban a prestar **auxilio (ius auxilii) a los plebeyos**, por medio del **uso del veto**, contra la opresión de un magistrado patricio y a **presidir las asambleas de la plebe o comicios por tribus**. Carecían de insignias, pero estaban investidos de la *sacrosancta potestas*, o sea del carácter de personas sagradas e inviolables. Revolucionario por su origen, el tribunado de la plebe fue el agente más activo de la evolución constitucional, y el que dio el empujón

decisivo para el advenimiento del Imperio.

5. La edilidad. Los ediles fueron en su origen dos magistrados nombrados como auxiliares de los tribunos (**ediles plebeyos**). Más tarde se crearon dos ediles patricios (**ediles curules**), y con el tiempo las dos categorías llegaron a asimilarse. Sus atribuciones eran puramente administrativas, extendidas a lo que hoy llamaríamos **funciones de policía**. Tenían a su cargo sobre todo la policía de los mercados (*cura annonae*), la policía de la ciudad (*cura urbis*) y la organización y presidencia de los juegos públicos (*cura ludorum*).

6. La cuestura. Los cuestores eran unos ayudantes de los cónsules, cuyas funciones quedaron reducidas, con el tiempo, a las puramente administrativas de cuidar del **tesoro público** (*aerarium*), percibir los **impuestos** y demás rentas, autorizar los pagos, llevar la contabilidad y dirigir el **archivo oficial**. En las campañas actuaban de intendentes del general.

7. La dictadura. La dictadura era una **magistratura extraordinaria** a la que se acudía, en los primeros siglos de la República, cuando la gravedad de las circunstancias aconsejaban reunir todo el **poder ejecutivo en una sola mano**. El dictador era nombrado por uno de los cónsules a propuesta del Senado, sin que contra ello valiese el veto de un tribuno. La única limitación de su autoridad era que la duración máxima del cargo estaba fijada en **seis meses**, transcurridos los cuales se le podían pedir cuentas de su conducta. A su vez el dictador nombraba un *magister equitum* o **maestre de la caballería**, como su lugarteniente.

Insignias del dictador eran 24 lictores. Contra sus decisiones no valía el veto de los tribunos ni la apelación al pueblo. El Senado se sirvió de la dictadura para imponer su autoridad cuando fallaban los recursos legales. Pero el expediente se hizo peligroso, y a partir del siglo II a. de J. C. el Senado prefirió dar plenos poderes a los cónsules por medio de un *senatusconsultum ultimum*.

Las **dictaduras de Sila y de César** no tienen en común más que el nombre con la dictadura constitucional; fueron usurpaciones del poder por efecto de un golpe de Estado, precursoras del nuevo régimen que se avecinaba.

EL SENADO

En su origen, el Senado era el **consejo de "ancianos"** reunido por el rey para asesorarse en las cuestiones de gobierno. Estaría formado por los jefes de las gentes patricias, de donde vino a los senadores el nombre de *patres*. Mas parece que ya en los últimos tiempos de la monarquía algunos plebeyos fueron admitidos a la asamblea, aunque con atribuciones limitadas. En todo caso, el acceso a las magistraturas abrió también a la plebe las puertas del Senado.

Los senadores eran nombrados por los censores, los cuales debían elegir a los hombres mejores entre los que habían desempeñado magistraturas curules; si no bastaban los **ex magistrados curules** para cubrir las vacantes, debían nombrar a simples particulares.

En teoría, las atribuciones del Senado eran simplemente consultivas. Pero como los magistrados cambiaban todos los años, el Senado vino a representar el principal elemento de estabilidad, y su prestigio llegó a ser tal, que raros eran los cónsules que osaban desoír sus indicaciones. Así, en la época áurea de la República el **gobierno efectivo** estaba, de hecho, en

manos del Senado. Su acción era sobre todo decisiva en **política exterior**.

Sólo tenían derecho a convocar al Senado los cónsules, pretores y tribunos de la plebe. La sesión se celebraba en un *templum*, o sea. un lugar consagrado; generalmente, en la *curia Hostilia*, situada en el Foro. Presidíala el magistrado convocador. El procedimiento de las sesiones comprendía tres partes: *relatio*, exposición del orden del día, en la que se fijaban los puntos sobre los que debía versar el debate; *rogatio*, la deliberación, en que el presidente iba preguntando nominalmente su opinión (*sententia*) a los senadores más importantes; *discessio* o votación. Si ningún tribuno o magistrado interponía su veto, el acuerdo se adoptaba en firme y se llamaba **senatusconsultum**. En caso de veto, el acuerdo se llamaba **senatus auctoritas** y era un simple dictamen sin valor legal.

LAS ASAMBLEAS DEL PUEBLO

La plena soberanía política (*maiestas*) corresponde al pueblo reunido en asamblea, y se manifiesta en dos funciones decisivas, la legislativa y la electoral. El Estado-ciudad antiguo desconocía el uso moderno de la asamblea representativa: cada ciudadano debía comparecer en persona a desempeñar sus derechos. En primer lugar, hay que hacer una distinción entre *comitia* y *contio*. *Comitia* es una asamblea regular convocada y presidida por un magistrado, a la que se hace una proposición de ley (*rogatio*) (proposición que puede convertirse en ley). *Contio* es una reunión libre en la que un magistrado informa al pueblo sobre un asunto de interés. La debía convocar un magistrado, pero éste podía ceder la palabra a un particular cualquiera.

Entre las **asambleas regulares o comitia** hay que distinguir las siguientes:

1.º **Comitia curiata**, asamblea del pueblo reunido por "curias", antigua división del pueblo romano. Era una **asamblea patricia** que desde la instauración de los comicios centonados perdió casi todas sus atribuciones. En la época histórica éstas quedaban reducidas a ciertas **formalidades políticas y religiosas**, como la de conferir el *imperium* a los cónsules elegidos por las centurias.

2.º **Comitia centuriata**. Es la asamblea más solemne, la que agrupa a **todo el pueblo en formación militar**. Los ciudadanos se distribuían en ella según su fortuna, y la votación se hacía sucesivamente y por orden de clases. Dado su carácter militar, estos comicios sólo podían ser convocados por un magistrado *cum imperio*, cónsul, pretor o dictador. Se celebraban en el Campo de Marte. Su competencia abrazaba tres esferas: electoral, legislativa y judicial. **Elegían a los magistrados ordinarios cum imperio** y a los censores, **aprobaban o rechazaban las propuestas de ley** que el Senado les hacía llegar a través de un magistrado, y decidían en última instancia las **causas criminales** en virtud de la *Lex Valeria de provocatione*, según la cual todo ciudadano condenado a muerte o a un castigo corporal podía apelar al pueblo. En los últimos tiempos de la república, la función legislativa corrió sobre todo a cargo de los comicios por tribus.

3.º **Comitia tributa**. Es la **asamblea del pueblo reunido según las circunscripciones territoriales llamadas tribus**, sucesora del antiguo *concilium plebis*. Solían reunirse en el foro. **Elegían a los ediles, cuestores y tribunos**. Fueron el principal instrumento de la legislación en

sentido democrático y, por tanto, un factor importante en la evolución política de Roma.