humanitas

Vol. XXXIII - XXXIV

IMPRENSA DA UNIVERSIDADE DE COIMBRA
COIMBRA UNIVERSITY PRESS

FACULDADE DE LETRAS DA UNIVERSIDADE DE COIMBRA
INSTITUTO DE ESTUDOS CLÁSSICOS

HVMANITAS

VOLS, XXXIII-XXXIV

FACULDADE DE LETRAS DE COIMBRA
Centro
de Estudos
Clássicos e
Humanís...

MCMLXXXI-MCMLXXXII
COIMBRA

LA CONSTITUCION ROMANA SEGUN CICERON

Cuando M. Tulio termina la exposición del derecho religioso, al final del segundo libro del *De Legibus* (1), deja en sus interlocutores Quinto y Pomponio Atico el regusto de la constitución religiosa del pueblo romano, poniendo en ellos la esperanza de la explanación de la constitución política (2), tema al que consagrará todo el libro 3º *De Legibus*. Pero antes de exponer la breve constitución en que M. Tulio encierra toda la esencia de la vida política de Roma, vamos a adelantar unas ideas generales de esta entidad romana a través de los tiempos.

PRESUPUESTOS

El ciudadano romano y el Estado

M. Catón el Viejo, hombre experimentado y ducho en los avatares del gobierno de la República, solía decir que el gobierno de Roma era

---

(1) Cic. *Leg.* 2, 69; cf. J. Guillén, *El derecho religioso en Cicerón*: Helmantica, 90 (1978) 313-352.

(2) Cic. ib.: «sic igitur faciam et dicam de magistratibus; id enim est profecto, quod constituta religione rem publicam contineat maxime», G. de Plinval, *Cicéron. Traité des Lois,* Les Belles Lettres, Paris, 1958, p. xxxvi, define el tratado de *Legibus*: «Tratado general de la filosofía del derecho, completado con una exposición orgánica de las leyes del pueblo romano», a esto último llamamos nosotros «Constitución».

Cf. A. Piganiol, *La Constitution de Cicéron*: Journ. du Savant, 1937, 160s Id. *Les pouvoirs constitutionnels et le principat d'August*: J.S., 1937, 150 ss.; C. W. Keyes, *Original elements in Cicero's ideal Constitution*: Am. Journ. Phil. 1921, p. 309 ss.; J. Graff, *Ciceros Selbstauffasung*, Heidelberg, 1963; A. E. Lapieza Elli, *Consuetudinarismo, tradición e innovación en la constitución política de Roma*: AHAM, 17, 2 (1972) 209-215; R. Develin, *Mos maiorum mutatus. Tradition and the basis of change in the Roman constitution*, 287-201 B.C.: Diss. Univ. of Michigan, 1973; R. Heinze, *Ciceros politische Anfange*, en Vom Geist Römertums, p. 87-140; Id. *Ciceros 'Staat' als politiche Tendenzschrift*: Hermes, 59 (1924), 73 ss; ahora en Vom Geist des Römertums, 141-159; Stuttgart, 1960; R. Meister, *Der Staatsdenker, in Ciceros Republica*: Wiener Studien 1939, p. 59-102.

superior al de las demás naciones, porque éstas solamente habían tenido hombres aislados que habían constituido Estados a su manera, dándole leyes e instituciones particulares, que luego otros derogaban, como Creta a Minos, Lacedemonia a Licurgo, Atenas que tantas veces cambió de constitución a Dracón, a Solón, a Clistenes, etc.; pero el Estado romano no ha sido constituido por un ingenio solo, sino por el consenso de muchos; ni se consolidó por una sola edad, sino por el transcurso de muchas generaciones y bastantes siglos. No es posible encontrar un ingenio tan grande — decía —, que todo lo abarque; y el concurso de todos los varones esclarecidos de una época no conseguiría, en materia de previsión y prudencia, suplir las lecciones de la experiencia del tiempo (3).

Por eso Cicerón expone con morosidad esta constitución romana formada por las aportaciones constantes y las correcciones oportunas en cada momento de las leyes, instituciones, senadocosultos, decretos, interpretaciones de juriconsultos, costumbres recibidas de los mayores, desde el tiempo de los reyes haste su época en los libro *De Republica* sobre todo del 2º al 4º. Y Cicerón puede hablar de este tema con pleno conocimiento de causa y avalado por todos los títulos de filósofo, de político y de literato, «porque hemos conseguido ilustrar nuestro gobierno con acciones dignas de memoria, y hemos adquirido por la experiencia, el estudio y uso constante de comunicar nuestros conocimientos, cierta facilidad para tratar esta materia» (4). A él podemos aplicar perfectamente las palabras que atribuye a Escipión: No me satisfacen las obras que sobre el tema nos han dejado los más eminentes escritores griegos, como Platón, Aristóteles, Teofrasto, Dión, Heráclides Póntico, Panecio, Polibio..., aunque no soy tan engreído que prefiera mis opiniones a las suyas. Escuchadme, por favor, no como a un hombre que desconoce los libros griegos, o como quien los prefiere en esta materia a nuestras antiguas máximas, sino como a un romano que debe a su familia y a sus maestros una educación liberal, que desde la infancia tuvo ansia de aprender y a quien la experiencia y la meditación sobre la historia de Roma instruyeron más que los libros (5).

---

(3) *Rep.* 2 2.
(4) *Rep.* 1 13.
(5) *Rep.* 1 36.

Cicerón reclama en sus obras la participación de todos los ciudadanos en la consolidación y perfeccionamiento de esta norma de vida, buscando precisamente el bien común de todos los ciudadanos, no sólo de los presentes, sino de los que han de sucederles durante siglos y siglos, porque el romano, lo mismo que ha recibido de sus mayores la forma más perfecta de constitución y de gobierno, debe transmitirla íntegra y mejorada a sus sucesores. Bueno es — dirá Cicerón — consagrarse a las artes y a las ciencias, «pero faltaría al deber quien por estar dedicado a ellas, huyera de la actividad pública; porque toda la alabanza de la virtud consiste en la acción» (6). «Lo mismo que las grandes ciudades aventajan a los villorrios y alquerías, superan los que gobiernan las ciudades con su consejo y autoridad a los que viven alejados de los negocios públicos. Y puesto que nos sentimos atraídos a aumentar las consecuciones del género humano; ya que que nuestro empeño consiste en hacer más robusta y opulenta la vida de los hombres; puesto que la naturaleza misma nos imprime el impulso, perseveremos en este camino, que siempre fue el de los mejores» (7). «Porque la patria no nos ha engendrado y educado para nuestro bien particular, sino para tener derecho sobre las mejores facultades de nuestra alma, de nuestro ingenio, de nuestra razón, dejando para nuestro uso particular únicamente lo que a ella le sobra» (8).

Pero esta cooperación se exige a aquéllos que se encuentran en situación de poder aportar algo positivo y duradero, por lo cual los sabios y los prudentes deben estar siempre a disposición de la patria. No todos los hombres, como es obvio, pueden aspirar al gobierno del Estado. El gobernante debe poseer una gran magnanimidad, desprecio de los acontecimientos humanos, tranquilidad, constancia de ánimo, superiores a todo acontecer en su firmeza y en su gravedad. Cada cual debe considerar sus disposiciones y sus talentos para ver si son capaces de tamaña empresa: «el que se destina a los cargos del gobierno ha de procurar cargar la consideración no solamente en lo honroso de su empleo, sino en si tiene facultades y talentos para desempeñarlo. También debe procurar no desconfiar sin tiento por falta de

(6) *Off.* 1, 18-19.
(7) *Rep.* 1, 3.
(8) *Rep.* 1, 8.

valor, ni fiarse demasiado de sí por presunción; y en todos los negocios antes de emprenderlos, ha de meditarlos y estudiarlos diligentemente» (9).

Cicerón insiste en que todos deben cooperar en el quehacer cívico, cada uno desde su puesto, porque en su tiempo predominaba la inclinación de dejar correr las cosas, ocupándose cada cual de sus asuntos particulares, y debía llamar la atención de que los problemas de la vida en común deben resolverse con la cooperación de todos. Para legitimar su insistencia, acude a la autoridad de los filósofos, que, por más que muchas veces no ocuparon puestos de gobierno, sí desempeñaron en realidad una función pública meditando y escribiendo sobre el gobierno del Estado. Veo — dice — que casi todos los llamados «Siete Sabios de Grecia», dirigieron los asuntos públicos (10). Y es que nada acerca tanto la virtud humana a los dioses como fundar sociedades nuevas y conservar las establecidas (11).

Por eso los jóvenes deben aprender las ciencias que los preparan para ser útiles a la República, porque éste es el mejor uso de la sabiduría, la muestra más clara de virtud y el primer deber de la vida (12). ¿Y qué es la República a cuyo servicio deben ponerse todos los ciudadanos de bien y de valer?. La *República* es el Estado del pueblo, la patria, el bien y la herencia común de todos los ciudadanos (13); y *pueblo* no es cualquier reunión de hombres congregados de cualquier manera, sino «una consociación de hombres que aceptan las mismas leyes y tienen un interés común» (14). Por lo mismo rechaza Cicerón la idea demagógica de cuantos pretenden obrar en nombre del pueblo, reunido en grupos astrosos, que vocifera por las calles, o aturde con sus prepretensiones y violencias, porque pueblo no es sino el conjunto de ciudadanos reunidos pacífica y libremente para determinar sobre sus intereses y elegir sus gobernantes (15).

---

(9) *De Off.* 1, 73.

(10) *De Or.* 3, 137.

(11) *Rep.* 1, 12; *Pro Ligar.* 31.

(12) *Rep.* 1, 33. Cf. La educación política da Cic. en mi *Héroe de la Libertad* 1, p. 17-26.

(13) S. August. *Ciu Dei*, 5, 18, 2: «Rem publicam, id est rem populi, rem patriae, rem communem».

(14) S. August. *Ciu Dei*, 19, 24.

(15) *Pro Domo*, 89-90: «An tu populum Romanum esse illum putas, qui constat ex iis, qui mercede conducuntur, qui impelluntur, ut uim adferant magistratibus, ut obsideant senatum, optent cotidie caedem, incendia, rapinas? Quem

Y esto lleva a Cicerón a considerar el origen de la sociedad humana, que no surge precisamente de la debilidad, sino de una exigencia natural que el hombre siente en la intimidad de su ser, de vivir asociado a otros hombres, porque el género humano no es solitario e individual por naturaleza, sino sociable y comunitario. La sociedad es un hecho natural, que tiene como primer núcleo la familia, que no se forma por una tácita convención o por algún contrato explícito, sino por una necesidad natural, porque el aislamiento sería la muerte de cada individuo, y por ende de todo el género humano (16). Para vivir aislado es preciso ser un dios o una bestia y el hombre no es ni una cosa ni otra. En el tratado sobre la amistad (17) rechaza también Cicerón que la amistad procede de la debilidad *(imbecillitas)* natural, y la falta de medios *(inopia)*, defendiendo que es una exigencia de la naturaleza humana.

En *De Officiis* (18) indica que los hombres de bien ponen su primer cuidado en la utilidad común, y aun cuando se dedican a la investigación y al estudio, aplican todas sus facultades en vista a las utilidades y conveniencias de los hombres, porque enseñan a otros para hacer de ellos mejores ciudadanos. Y esta sociedad humana es exigencia de la naturaleza lo mismo que las abejas que se juntan en enjambres, no con el fin de fabricar los panales, sino que siendo animales sociales por naturaleza, se emplean en aquella obra; así los hombres, cuya sociedad es mucho más natural, consagran a ella toda la habilidad de sus pensamientos y de sus acciones. Ni las virtudes, ni la sociedad tienen su origen en simples convenios. Las diferentes agrupaciones fundadas a merced del impulso natural forman su vivienda familiar, a la que se agrega la de otra familia y de otra y de otra, luego se fortifican con un vallado o muralla conjunta que encierra y protege todas las casas y el conjunto se llama fortaleza, o urbe (ciudad). Todos ellos se compro-

---

tu tamen populum nisi tabernis clausis frequentare non poteras, cui populo duces Lentidios, Lollios, Plaguleios, Sergios praefeceras. O speciem dignitatemque populi Romani, quam reges, quam nationes exterae, quam gentes ultimae pertimescant, ex facinerosis, ex egentibus congregatam! Illa fuit pulchritudo populi Romani, illa forma, quam in campo uidisti, tum cum etiam tibi contra senatus totiusque Italiae auctoritatem et studium dicendi potestas fuit. Ille populus est dominus regum, uictor atque imperator omnium gentium...».

(16) Cf. *Rep.* 1, 40.

(17) *Amic.* 26-32.

(18) *Off.* 1, 155-158.

meten a observar en sus relaciones interfamiliares unos principios determinados de vida, que llamaron constitucion o costumbres, y constituyeron un pueblo, una ciudad o una República. Como cada familia era regida por una cabeza o una autoridad natural, a aquella gran unidad de vida, que constituía la ciudad, le dieron también una cabeza o una autoridad, para que gobernándola paternalmente, con inteligencia y con autoridad, le asegurara la comprensión entre todos y solucionara los diversos puntos de vista que pudieran plantearse. La autoridad es tan natural en la sociedad como el mismo principio que la constituye, a él debe de estar ordenada, esto es, a la pacífica convivencia y bienestar de todos (19).

Las formas de gobierno

Cuando habla Cicerón de las formas de ejercer la autoridad, describe las diversas clases de gobierno.

Cuando el gobierno está en las manos de uno, éste toma el nombre de rey, y la forma de gobierno se llama monarquía. Cuando la autoridad la ejercen algunos hombres escogidos, el gobierno es aristocrático, y cuando el pueblo lo dispone todo, el gobierno es popular, y se llama democracia.

Cualquiera de estas formas de gobierno es buena, cuando mantiene en su vigor el lazo de unión de la sociedad humana, y procura la pacífica convivencia y el bienestar de todos, fin que el hombre busca en la sociedad. Es obvio que a veces las circunstancias aconsejan como más conveniente por el momento una sistema que otro. Un rey justo y sabio, un conjunto de ciudadanos escogidos y el pueblo mismo (aunque el gobierno popular es más peligroso) si no los ciega la iniquidad y las pasiones, pueden dar a la nación una cierta estabilidad (20).

Y especificando dice: La Monarquía adolece de absolutismo cuando todo depende de uno; en el gobierno aristocrático el pueblo goza de poca libertad; y en un Estado popular, «aunque se lo suponga justo y moderado, la igualdad absoluta es una iniquidad» (21). Todas estas formas de gobierno tienen sus fallos. Puede haber reyes buenos, por ejemplo Ciro, rey digno de amor; pero enseguida viene el recuerdo de

(19) *Rep.* 1, 41.
(20) *Rep.* 1, 42; *Pro Sest.* 21.
(21) *Rep.* 1, 43.

Falaris, monstruo de crueldad; la aristocracia de los marselleses fue recta y justa, pero en Atenas la desacreditaron los treinta tiranos; y al pensar en el gobierno del pueblo me ocurre siempre la imagen de la democracia de los atenienses, que suprimió el Areópago y ofreció «el triste espectáculo de una multitud desenfrenada que comete los mayores excesos» (22). Antes de exponer una cuarta forma de gobierno, que es la que satisface a M. Tulio, como satisfacía a Escipión, quiere dejar bien fijo por cuál de estas formas de gobierno simple se inclinaría Cicerón.

Primeramente se fija en las personas que el pueblo elige para que lo gobierne en cualquiera de los tres sistemas. El pueblo que tiene libertad de elegir a sus gobernantes para que regulen y administren los asuntos públicos en su nombre, debe de poner toda su atención en considerar a quién elige, y todo el interés en designarse a los mejores ciudadanos. No a los demagogos que más gritan, ni a los charlatanes que más prometen, sino a los más sabios y virtuosos. Y es muy fácil que el pueblo se equivoque en ello, por efecto de los malos consejos, de la propaganda interesada y del egoísmo de quienes pretenden constituirse en dirigentes suyos. Las riquezas, el nombre ilustre, los discursos callejeros son señuelos que aturden y desorientan. «Cuando este error del vulgo confiere al poder y no a la virtud este rango, estos jefes conservan obstinadamente el nombre de «grandes», que en manera alguna les conviene, porque el nombre, las riquezas, o la obstentación sin sabiduría, que enseña a gobernarse a si mismo y a dirigir a los demás, no son otra cosa que vergonzosa e insólita vanidad en que se aprecia a los hombres en proporción de su riqueza» (23).

Pero cuando el Estado es gobernado por la virtud, y el que gobierna a los demás no se ve dominado por ninguna pasión (24), cuando no impone a sus conciudadanos ningún precepto que no observa él mismo, cuando no dicta al pueblo ley alguna a la que él mismo no se somete, y su conducta entera puede presentarse como modelo a la sociedad que gobierna ¿qué puede soñarse de más admirable? En este caso si un hombre solo pudiere atender a todas las necesidades del pueblo, no harían falta más. Si el pueblo entero contempla su bien en un

(22) *Rep.* 1, 43-44; 3, 23.
(23) *Rep.* 1, 51.
(24) *Leg.* 3, 10.

objectivo determinado y se comprometiera a buscarlo de común acuerdo, no necesitaría elegirse magistrados. La facultad de acertar en algunos casos ha hecho pasar del rey a los magnates; los errores y la temeridad en el proceder de los pueblos ha llevado el poder de la multitud a un corto número de ciudadanos. La aristocracia, pues, se halla en un lugar intermedio entre la impotencia de uno solo y la ceguedad de la muchedumbre, por eso ella ofrece garantías de moderación. Cuando los nobles, pues, dirigen la República, los pueblos gozan de mayor felicidad y viven sin inquietud y en paz, puesto que han confiado sus preocupaciones a protectores cuyo principal deber es la vigilancia, y su primer cuidado demostrar al pueblo que no descuidan sus intereses (25).

La igualdad de derechos de que hablan los «populares» es imposible observarla. Hasta los pueblos más celosos de la libertad, conceden multitud de honores a algunos ciudadanos, y saben apreciar el mérito de cada cual. Además la igualdad absoluta en el orden político sería la mayor iniquidad, colocando en la misma línea para designación de cargos a los hombres más ilustres, preparados y eminentes y a los ínfimos e ignorantes, que por necesidad existen en todos los pueblos. A título de equidad, es la injusticia más repugnante que darse puede. Eso ciertamente no pasa en las sociedades en que se eligen los hombres más virtuosos y prudentes (26). Y supuesto que el pueblo elige siempre a los mejores, aborda Cicerón el tema de cuál de los tres sistemas simples de gobierno considera el mejor y lo desarrolla en un vivo diálogo entre Lelio y Escipión, cuya esencia vamos a reproducir (27):

— Y tú, Escipión, agregó Lelio ¿cuál de las tres clases de gobierno prefieres?

— Bien me dices «cuál prefiero», porque ya sabes que ninguna de las tres por separado me satisface, y tengo por superior a todas ellas a la que se constituye con las tres reunidas. Pero si tuviera que elegir una de ellas, elegiría la real. Parece que el título de rey tiene algo de paternal, expresando que el rey se comporta con sus ciudadanos como un padre con sus hijos, que protege a su pueblo con amor, y no reduciéndolo a la esclavitud, de donde los pobres y los humildes se ven especialmente

---

(25) *Rep.* 1, 51.
(26) *Rep.* 1, 53.
(27) *Rep.* 1, 54-63.

favorecidos (28). Los aristócratas aseguran que ellos hacen lo mismo y con más conocimiento de todos los problemas porque más ven veinte ojos que dos... Y surge luego el pueblo protestando que no quiere obedecer ni a uno ni a muchos; que aun los mismos animales quieren ser libres, y que la libertad se pierde tanto o más debajo del dominio de los grandes, que del imperio del rey. «Así pues los reyes nos ofrecen el amor paternal; los grandes su sabio consejo; y el pueblo la libertad». Si comparamos las tres cosas es difícil elegir (29). Demuestra Cicerón que el mundo es gobernado por una inteligencia soberana a cuya imitación los pueblos establecieron su rey (30). Al solicitar Lelio razones sacadas de la experiencia le responde Escipión:

— Pues voy a deducir un argumento de tu propia experiencia.

— ¿De mi experiencia?

— Sí por cierto. Dime, ¿te irritas alguna vez?

— Más de las que quisiera, Escipión.

— Y entonces, amigo Lelio ¿permites que la cólera domine tu ánimo?

— No, ciertamente. Procuro serenarme y dominarla (31).

— Y eso lo haces pensando que la ira, que subleba la razón, es una sedicción del alma y quieres calmarla con la reflexión. De la misma forma la avaricia, la ambición, la vanidad, todas las pasiones las domina el alma con la razón, que como es la parte más noble del alma, la gobierna con un imperio regio. Pues así sucede en los Estados, si queremos que haya unidad y armonía pacífica (32).

— Pero ¿qué importa, Escipion, que el gobierno sea de uno o de muchos, si en el de muchos reside la justicia?

— Volveré, mi querido Lelio, a tu modo de proceder. En tu villa rústica de Formia ¿de cuántas personas reciben órdenes tus esclavos?

— Sólo del encargado.

— Y en tus negocios de Roma ¿cuántos intendentes tienes?

— Uno.

— Y tu casa ¿la gobierna alguien más que tú? (33)

---

(28) *Rep.* 1, 54, el rey protegía a los debíles contra los fuertes, *Off.* 2, 41 43.
(29) Arist. *Polit.* 3, 6 ss.
(30) Cic. *Rep.* 1, 56.
(31) *Rep.* 1, 59.
(32) *Rep.* 1, 60.
(33) *Rep.* 1, 61.

— De ninguna manera.

— Entonces, ¿por qué no concedes que igualmente en los Estados, el gobierno de uno solo, cuando es justo, es el mejor?

— No, si en el fondo pienso igual que tú.

— Y creo que lo harás más, conforme vaya exponiendo mi pensamiento.

— Lo espero.

— ¿Recuerdas que la crueldad y la soberbia de Tarquinio hizo detestar a nuestro pueblo hasta el nombre de rey?

— Lo recuerdo.

— Y también recordarás que, al verse libre de Tarquinio, el pueblo se dejó llevar de excesos lamentables: destierros de muchos inocentes, despojos de innumerables ciudadanos, el consulado anual, los haces humillados ante el pueblo, la apelación a la multitud, las sediciones del pueblo, y otros muchos actos que tendían a la soberanía del pueblo (34).

— También lo recuerdo todo eso.

— Y esto sucedió en tiempos de paz y de seguridad. Mientras nada hay que temer, puede permitirse un poco de licencia, como en los navíos y en las enfermedades leves; pero cuando la mar se embravece, y la enfermedad se agrava, pasajeros y enfermos se confían a una mano experimentada. Así nuestro pueblo, en paz y en sus hogares manda, amenaza a sus magistrados, los rechaza, apela contra sus decisiones, los acusa; pero en los momentos de peligro les obedece como a reyes, porque el interés común vence a las pasiones. E incluso en las circunstanças más críticas de sedición interna o de ataque de enemigos extraños «nuestros mayores quisieron que toda autoridad quedase concentrada en uno solo, cuyo nombre «dictador» manifiesta ya su poder y en nuestros libros augurales se llama «maestro o señor del pueblo» (35). Y ciertamente, si todos los reyes hubieran sido como el primero, jamás se hubiera pensado en otra forma de gobierno; y no es justo que por la iniquidad de un solo, se condene la monarquía, olvidando los favores y los beneficios de todos los anteriores. Nada siente el pueblo como la pérdida de un rey justo, según leemos en Ennio, hablando de la muerte del monarca excelente: «Conmuévense hasta los corazones más duros, y por todas partes se oye decir: ¡Oh Rómulo,

---

(34) *Rep.* 1, 62.

(35) *Rep.* 1, 63.

Romulo divino, padre de la patria, dado por el cielo! ¡Oh amigo nuestro, dios tutelar, digno descendiente de dioses!» No llamaban héroes, ni señores a quienes los gobernaban con tanta justicia, ni siquiera les dan el nombre de reyes, sino custodios de la patria, padres, dioses, y con razón, porque añadía el pueblo: «Tú nos sacaste de las tinieblas y nos pusiste en el ambiente de la luz». Pensaban, pues, que la justicia del rey daba a los pueblos vida, honor y gloria. El pueblo hubiera permanecido en la misma disposición, si los reyes hubieran seguido con las mismas virtudes de justicia y rectitud, pero la soberbia y la injusticia de uno solo derrocó esta forma de gobierno (36).

Aunque de las tres formas de gobierno sea preferible la monarquía, con todo, ésta misma es inferior a un gobierno que reúna lo mejor que cada uno de los tres sistemas tiene, mezclando en justa proporción los tres postulados: potestad, autoridad, libertad. Querría que el Estado tenga algo de majestuoso y real, que los grandes tengan influencia y participación en el poder, y que queden reservadas y encomendadas algunas cosas al juicio y decisión del pueblo. Entre las ventajas de esta forma de gobierno se halla en primer lugar la de mantener la igualdad, necessaria en un pueblo libre; la estabilidad tendiendo las formas simples a sustituirse continuamente. Este sistema de gobierno, establecido sobre un prudente equilibrio, no queda sujeto a tales mudanzas, a no ser que dominen grandes vicios a los jefes de Estado; porque no hay motivo de revolución donde cada uno ocupa su puesto natural (37). Esta forma templada de gobierno la había sospechado Platón, la propone Aristóteles (38), pero en sustancia no la acepta, juzgándola, al parecer carente de valor práctico. Quien la formula y desarrolla es Dicearco de Mesina tal como después aparece en Polibio y en Cicerón. Cicerón la aplica a la República romana, y en sustancia ha triunfado en los pueblos modernos. Inglaterra, Francia, Alemania Federal y casi todos los países occidentales en la actualidad se gobiernan de esta forma: El poder regio, representado en el rey, o en el presidente de la república, que tiene la potestad de los cónsules romanos; la aristocracia en el parlamento, que tiene la autoridad del senado; la voluntad popular, manifestada en el cuerpo electoral, correspondiente a los comicios, que tiene la libertad de los antiguos.

---

(36) *Rep.* 1, 64.
(37) *Rep.* 1, 69.
(38) Arist. *Polit.* 2, 6.

El princeps

Como eje sobre el que debe girar el engranaje de esta nueva forma de gobierno, pone Cicerón la persona del *princeps* (príncipe, rey constitucional, presidente) hombre superior que, colocado fuera y sobre toda magistratura, y estamentos sociales, vigilará para que no sufra el equilibrio del Estado, equilibrando todas las fuerzas divergentes. Será una personalidad superior, de condiciones singulares, que por sus cualidades y sus méritos indiscutibles será nombrado *princeps*, jefe del Estado, que en otra partes llama *rector, moderator rei publicae* (39). En la mente de Cicerón el *princeps* era el primer ciudadano, que sin ser cónsul, velaba sobre los cónsules, sobre el senado, sobre el pueblo, sirviendo de vínculo de unión entre los tres estamentos, lo que luego realmente llevó a la práctica Agusto en el principado.

ORIGEN Y EVOLUCION DE LA CONSTITUCION ROMANA

Ante todo no imaginemos la constitución romana a la que estamos refiriéndonos como un documento oficial articulado, emanado de la autoridad del senado y refrendado por la firma y rúbrica de unos magistrados. No. La constitución romana era un ente moral, constituído por la tradición, las costumbres recibidas de los mayores, y unos principios inconcusos algunos contenidos en leyes emanadas del senado, otros transmitidos, según los cuales se desarrollaba toda la vida política de Roma. Todo lo que a lo largo de la historia se observara que era conveniente para el buen proceso de la vida de la ciudad, las normas sancionadas por una ley, como por ejemplo las XII Tablas, todos los decretos del pretor que se veían convenir al bien común, todas las leyes que afectaban a la marcha general del Estado romano, los mismos principios de la ley natural, que sin que nadie los preceptuara se sentían inmersos en la conciencia de los romanos, todo eso formaba la constitución, que por lo mismo era un arsenal de sabias disposiciones, y principios de un valor extraordinario, cuya eficacia se había confirmado con la experiencia de los siglos.

---

(39) Cic. *Rep.* 2, 51.

Por eso la constitución empieza a formarse desde el principio de la fundación de Roma. Efectuada ya la unión con el pueblo sabino, Rómulo sienta los primeros fundamentos de la Constitución:

1) Reuniendo en torno de sí a todos los *patres familias (senes)*, los asocia al honor y la responsabilidad del mando, constituyéndolos en sus consejeros, y establece con ello el senado (40).

2) Divide al pueblo en tres tribus.

3) Cada tribu se subdivide en diez curias, estableciendo, por ende, las treinta curias, que designó con el nombre de las sabinas intermediarias de la paz entre Rómulo y Tito Tacio, rey de los sabinos.

4) Con el botín conseguido en las guerras prósperas que hizo, enriqueció a sus ciudadanos, no guardándose nada para aí (41).

5) Observó los auspicios y eligió un augur para cada tribu.

6) Castigaba con multas sobre los bienes, nunca aplicó suplicios. Rómulo reinó treinta y siete años y estableció el Estado sobre dos firmísimos apoyos: los auspicios y el senado (42).

Muerto Rómulo, el senado intentó gobernar la república sin rey; pero el pueblo no lo consintió. Mientras se elegía el nuevo rey, para que el pueblo no estuviera sin magistrado, hicieron nombrar un rey provisional, creando el *interregno*, desconocido hasta entonces en todos los pueblos (43); y para que el rey fuera siempre justo, sabio y virtuoso vieron que no convenía constituirlo por sucesión hereditaria, como en Lacedemonia, sino electiva (44). Al rey lo elegía todo el pueblo reunido en comicios por curias. Elegido de esta forma el sabino Numa Pompilio, hizo confirmar su elección por una ley curiada. Asentó a los ciudadanos en los campos conquistados por Rómulo, e infundió amor a la paz y a la tranquilidad.

1) Estableció los grandes auspicios.

2) Creó el colegio pontifical, destinando a él cinco miembros, de los cuales el primero se llamó Pontífice Maximo.

3) Estableció leyes religiosas que domeñaron los ánimos belicosos de los romanos.

---

(40) *Rep.* 1, 12-14.
(41) *Rep.* 1, 5.
(42) *Rep.* 1, 16-17.
(43) *Rep.* 1, 23.
(44) *Rep.* 1, 24.

4) Creó los flámines, los salios, y las vestales.
5) Ordenó toda la vida religiosa.
6) Estableció mercados, juegos y medios de reunión.
7) Murió después de treinta y nueve años de reinado, dejando establecidas otras dos columnas firmísimas de la República: la religión y la clemencia (45).

Después de Numa el pueblo eligió a Tulio Hostilio, quien, a imitación de Numa, hizo confirmar su mandato por una ley curiada.
1) Fue buen guerrero.
2) Construyó la plaza de los comicios y la curia Hostilia.
3) Estableció formas legales para la justa declaración de la guerra.
4) Creó el colegio y el derecho de los feciales.
5) Solicitó del pueblo el mandato para crear y usar las insignias reales (46).
6) Dio en la causa *perduellionis*, facultad de apelar al pueblo.
7) El pueblo le concedió el poder servirse de los lictores provistos de los fascios.

El rey Lucio Tarquinio el Prisco:
1) Duplicó el número de senadores, agregando los padres de las nuevas familias que habían ido estableciéndose en la ciudad, llamados *patres minorum gentium*, en oposición a los anteriores que se llamarían desde ahora *patres maiorum gentium* (47).
2) Organizó el orden ecuestre, tal como se conservaba en tiempos de Cicerón.
3) Estableció los grandes *Ludi Romani* (48).

Vemos cómo todos los reeyes van dejando su impronta, y sentando los sillares de la magnifica obra de la constitución romana, pero sin duda alguna el rey que influyó más en ella fue Servio Tullo, que ante todo organiza al pueblo no ya por curias, sino por centurias, teniendo mucho cuidado de que tuvieran mayor importancia los votos de los magnates que los de la multitud, procurando no dejar la influencia y el poder en

(45) *Rep.* 1, 25-27.
(46) *Rep.* 1, 31.
(47) *Rep.* 1, 35.
(48) *Rep.* 1, 36.

el número, sino en la cualidad de las personas. Nadie quedaba excluído del derecho de votar, pero la preponderancia quedaba asegurada a los que debían tener mayor interés en la prosperidad del Estado (49).

1) Divide a la plebe en treinta tribus, no por su origen, sino por su domicilio dentro de la ciudad. Sus asambleas se llamarán comicios tributos.

2) Todos los varones domiciliados en Roma, sin distinción de linaje, están obligados al servicio militar desde los 16 a los 60 años.

3) Con ellos se forman cinco clases, según la hacienda que poseía cada cual.

4) Las clases se dividieron en centurias.

5) Las centurias son de *iuniores* (desde los 17 a los 45 años), o de *seniores* (desde 46 a 60 años).

6) Las familias no domiciliadas, los ciudadanos que poseen menos de 1,500 ases *(proletarii)* dan al ajército los músicos, y van sin armas, para cubrir las bajas que se produzcan.

7) Divide la ciudad en cuatro regiones.

8) Todo el pueblo asiste a los comicios centuriados, comicios máximos, convocados por el *rex* o el *interrex*.

9) Cada cinco años se realizará un censo para conocer el número de soldados, el movimiento demográfico del pueblo, y los bienes con que puede contar la ciudad.

La república

Depuesto Tarquinio el Soberbio, por haberse constituido en tirano, la constitución romana se modificó despúes de 220 años y el rey fue substituido por dos gobernantes anuales, a los que llamaron cónsules. La autoridad pasó al pueblo, hasta el punto de que ningún magistrado podía condenar a muerte, ni azotar a un ciudadano romano que hubiere apelado al pueblo. Aunque la ley de *provocación* existía ya bajo el dominio de los reyes, como se ve por los libros pontificales (50) y por el caso del parricidio del joven Horacio vencedor (51).

1) Los haces consulares no llevarán el hacha dentro del pomerio, aunque sí fuera de Roma.

---

(49) *Rep.* 1, 37-40; Cf. J. Guillén, *Urbs Roma.* II² p. 35-39.

(50) *Rep.* 2, 54.

(51) Liu. 1, 26, 6-8.

2) El pueblo se reúne en comicios, ya al principio de la república, aunque sus decisiones carecen de eficacia mientras no reciben la sanción del senado.

3) Diez años después del destierro de los reyes se nombró el primer dictador, pasando circunstancialmente todo el poder a manos de uno solo, como en la época de los reyes, pero por un tiempo máximo de seis meses (52).

4) Pasando algunos decenios se fue dando mayor libertad al pueblo, en el consulado de Postumio Cominio y Sp. Casio (hacia el 501 a.C.) sabedores los cónsules de que «si en una ciudad no se reparten equitativamente los derechos, las cargas y las obligaciones de tal manera que los magistrados tengan bastante poder, los grandes bastante autoridad y el pueblo bastante libertad, no puede esperarse permanencia en el orden establecido» (53).

5) Necesitados de una legislación escrita para que todos conocieran sus derechos y sus obligaciones, los decenviros del año 451 y 450 redactaron las XII Tablas (54).

6) Al principio los cónsules y demás funcionarios eran todos patricios.

7) Los comicios máximos o centuriados designan a los supremos magistrados anuales, y deciden en última instancia sobre la vida y la muerte de los acusados. Ciudadanos ya no son únicamente los patricios, sino el pueblo entero de patricios y de plebeyos, entre los cuales se encuentra un buen número de hombres notables y ricos.

8) Desde el momento en que se convocaron los comicios centuriados para la elección de los magistrados y para tomar decisiones políticas, los cónsules no son considerados como señores, sino como mandatarios del pueblo. Publio Valerio, uno de los primeros cónsules, hizo inclinar ante la asamblea del pueblo los fascios, para indicar que la *maiestas* y la *potestas* pertenecía al pueblo romano, aunque estuviera representada en el cónsul (55).

9) Estos comicios tenían además el poder legislativo, votando las leyes propuestas por los magistrados *ex senatus consultu* (56).

---

(52) *Rep.* 1, 56.
(53) *Rep.* 1, 57.
(54) *Rep.* 1, 58-63.
(55) Liu. 2, 7, 7.
(56) *Leg.* 3, 18; *In Vatin.* 15; Liu. 41, 9.

10) Como un solo año era demasiado poco tiempo para que los cónsules desarrollaran un gobierno personal, el senado de simple consejero ha pasado en realidad a ser el poder reinante, y el cónsul de hecho viene a ser un simple mandatario del senado, aunque exteriormente aparezca lo contrario. Dice Cicerón a este respecto: «este es el único camino de la dignidad y del honor, creedme: el ser alabado y apreciado por los varones sabios y favorecidos por la fortuna. Conocer la ordenación de nuestra ciudad sapientísimamente establecida por nuestros mayores, los cuales, no soportando el poder de los reyes, crearon magistrados anuales de forma que hicieron prevalecer el consejo eterno del senado de la patria, y lograron que las puertas de esta suprema asamblea estuvieran siempre abiertas a todo el pueblo y a los méritos y facultades de todos los ciudadanos. Hicieron que el senado fuera el guardián, el supervisor y el defensor de la patria, y determinaron que los magistrados participaran de la autoridad de este orden, y que fueran como los administradores y ministros de este gravísimo consejo y quisieron que el mismo senado confirmara el esplendor de los órdenes próximos y protegiera y acrecentara la libertad de la plebe» (57).

11) En una secesión del pueblo al Monte Sacro se creó una nueva magistratura para proteger al pueblo: *el tribunado de la plebe* (58). En un principio se crearon dos tribunos frente a los dos cónsules, elegidos por las curias. Los tribunos gozarán de inviolabilidad (serán *sacrosancti*) y su cometido será defender a la plebe de toda injuria, interponiendo su veto o intercesión contra cualquier resolución del senado y las disposiciones de los cónsules. El cargo no podrán ostentarlo más que los plebeyos.

12) En el año 443 se creó la *censura*, desglosándola del consulado y que sólo los patricios podían desempeñar. Los censores serán dos como los cónsules. El cargo duraba cinco años. Vigilaban sobre las costumbres, formaban el censo de los ciudadanos cada cinco años, y constituían la asamblea del senado presentando las listas de los senadores.

13) Muy pronto pueden ser elegidos los plebeyos para todas las magistraturas y con ello se ha llegado a una igualdad política entre todos los ciudadanos, cesan das luchas de clases en tiempos de Camilo,

---

(57) *Sest.* 137.

(58) Liu. 2, 33, 1-3; *Rep.* 2, 58; Sall. *Hist.* I frg. 11.

consiguiendo la *concordia ciuium* en el año 366 a.C., edificándose para su celebración el templo de la *Concordia* en un extremo del *Comitium*. La constitución de la República llegó a una madurez de plenitud y su observancia aseguraba la paz y la prosperidad, la equidad y el equilibrio entre todos los ciudadanos.

Nuevo desequilibrio social

Con las guerras y las conquistas Roma pierde su antigua aristocracia y de entre la antigua plebe surgen impulsados por la fortuna los favorecidos por los negocios y después de una intensa actividad exterior, estalla de nuevo la lucha social y política entre la plebe y la nueva aristocracia. Estos aristócratas se van adueñando del senado, de los comicios por centurias, e incluso tienen asientos privilegiados en el teatro y en los espectáculos, cosa no vista en los tiempos anteriores.

Es obvio que conforme la aristocracia iba cobrando influencia, los plebeyos se veían alejados de las magistraturas curules y muy de tarde en tarde entraba en el senado un *homo nouus*. La constitución se va aristocratizando. Es verdad que nominalmente sigue el pueblo siendo soberano, porque vota en los comicios; pero una vez que se concede la ciudadanía a todas las ciudades y villas desde Caerea hasta Cumas, sin contar un gran número de colonias diseminadas por toda Italia, ¿qué carácter de asamblea de todo el pueblo iban a ofrecer los comicios? La constitución de Roma está hecha para un pueblo que puede reunirse todos los días en el Foro, y en que prácticamente se conocen todos. El ciudadano labrador salía por la mañana de su casa, participaba en los comicios con su intervención oral, o con su voto, y volvía tranquilo por la tarde después de haber cumplido con su deber de ciudadano. Ahora a los comicios se llevarán asuntos sobre los que la mayoría ni saben ni entienden, y votarán que sí o que no, según los intereses de quienes los manipulen. Era monstruoso y ridículo que de estas asambleas salieran las supremas decisiones del quehacer de Roma en el mundo dominado.

La plebe ya no es una multitud de ciudadanos libres, que se sienten movidos por los intereses del bien común, ni de la patria, sino que se convierte en un populacho que vegeta con las migajas de pan de la mesa de los señores, a cuyo capricho estará siempre, como elemento apto para toda clase de motines o revoluciones de cualquier género.

Intentos de reforma de la constitución

Si la República quería subsistir se imponía la reforma radical de la constitución, para acomodarla a las circunstancias presentes. No era posible que un imperio tan basto siguiera con una base de régimen preparada para una ciudad, relativamente no muy grande. Es verdad que se intentó la reforma, pero al limitarla a aspectos concretos y no abarcar toda la urdimbre de la compleja vida romana, no pasó nunca de conatos infructuosos.

Hacia el 217 se abolió prácticamente la dictadura, por obra de unos demagogos embaucadores del pueblo. Con ello perdía el senado una de sus fuerzas más eficaces para suspender la acción de los cónsules demasiado aventureros, por ejemplo; pero pronto excogitó el senado el medio de suplir al dictador y fue dar un voto de confianza a los cónsules y demás magistrados en momentos de peligro, como ante una guerra o una conjura repentina, con el llamado *senatus consultum ultimum*.

En esta reforma se empeñaron y en ella consumieron sus esfuerzos la noble pareja de hermanos Tib. y C. Graco; pero al fracasar en el intento, las cosas quedaron mucho peor, porque al removerlo todo y no dejar nada asentado, la patria quedaba expuesta a la acción de cualquier embaidor aprovechado, que nunca faltan en política.

Los mismo hay que decir de los intentos reformistas de M. Livio Druso y de Sulpicio Rufo.

Más profundas fueron las reformas de Mario y luego de Sila. L. Cornelio Sila, jefe de la aristocracia, se impone en Roma por la fuerza de las armas, hace intervenir por primera vez en la historia de Roma el ejército en los conflictos políticos, y tras horribles matanzas por parte de Mario y de Sila, éste será durante algún tiempo el rey indiscutido de Roma y de sus campamentos, no precisamente con el nombre de rey, sino de *dictador*, con tales atribuciones que todo lo que hiciere se diera por bien hecho (59).

Sobre las ruinas y las sepulturas quiso organizar Sila el nuevo Estado. Pero como este jefe no tenía imaginación y por tanto no era un espíritu creador, no podía echar los cimientos de un porvenir grande y hermoso. No hizo más que restaurar las cosas poco más o menos al estado en que se encontraban antes del intento renovador de los

(59) *Leg.* 1, 42; *Leg. Agr.* 3, 5.

Gracos, coartando en todo lo posible la intervención de la plebe y el poder de alguna magistratura como la censura a la que negó su intervención en el senado, y al tribunado de la plebe, al que no deja propriamente más que el nombre. Sila depuso por propia resolución la dictadura en el año 79, muriendo al año siguiente en Puteoli, y en el 77 su constitución fue atacada por el cónsul Emilio Lépido y poco a poco volvieron las aguas a su cauce antiguo.

Julio César, declarado también dictador perpetuo, prescindió en absoluto de la constitución romana, gobernando por decretos propios ordenados en su propia casa, aunque luego los atribuía al senado dándoles fuerza de decretos del senado. En casa del poderoso — dice Cicerón — se están haciendo decretos del senado. Me pongo a trabajar y de cuando en cuando me vienen noticias de que a Armenia o a Siria ha llegado un senado consulto hecho a petición mía y según mi proposición, antes de que yo sepa que propuse o defendí tal parecer. Y no es broma, de la corte de los reyes orientales me han llegado cartas agradeciéndome que, merced a mi defensa y proposición, deben ellos el ser llamados reyes... y resulta que a veces yo ni sabía que existían tales personajes (60).

CONSTITUCIÓN DE CICERÓN

Introdución

En el libro 3º de República había dejado bien sentado Cicerón que el fundamento de toda sociedad es la justicia y que sin respetarla profundamente es de todo punto imposible que las Repúblicas se gobiernen y subsistan. No puede perdurar el Estado cuando la injusticia de uno solo oprime a todos los demás, como sucedió en Siracusa. Toda la ciudad era como una propiedad de Dionisio. Donde domina un tirano no hay ni siquiera sociedad (61). Tampoco hay Estado bajo el imperio absoluto de una facción, como en Atenas bajo los Treinta tiranos, porque el pueblo estaba esclavizado sin poseer derecho alguno,

---

(60) *Fam.* 9, 15, 3-4.
(61) *Rep.* 3, 43.
(62) *Rep.* 3, 44.

igual que Roma en el tercer año de los Decenviros (62). «Y cuando el pueblo obra como soberano absoluto, cuando la multitud sentencia a muerte al que quiere; cuando persigue, despoja, reúne y dispersa a su antojo, ¿nos puede parecer que existe República, aunque todo pertenezca al pueblo?». «A ningún Estado hay que negar más terminantemente el nombre de República que a ése en que impera como soberana la multitud. Si hemos asegurado que en Siracusa no existía República, ni en Agrigento, ni en Atenas bajo la dominación de los Treinta tiranos, ni en Roma, cuando mandaban los decenviros, no sé cómo puede encontrarse bajo el despotismo de la multitud, porque no podemos llamar pueblo, sino a aquella sociedad en que todos los miembros participan del derecho común. El imperio de la multitud no es menos tiránico que el de un hombre solo, y esta tiranía es tanto más cruel, cuanto que no hay monstruo más terrible que esa fiera que toma la forma y el nombre de pueblo» (63). San Agustín resume así la discusión sostenida entre Filo y Lelio en el tercer libro *De Republica*: «Cicerón define la República diciendo que es la cosa del pueblo... y define el pueblo diciendo que es una sociedad formada sobre derechos reconocidos y sobre la comunidad de intereses. La República no puede ser gobernada sin justicia. En consecuencia, donde no hay verdadera justicia no puede darse verdadero derecho. Como lo que se hace con derecho se hace justamente, es imposible que se haga con derecho lo que se hace injustamente. No pueden llamarse derechos las constituciones injustas de los hombres, puesto que ellos mismos dicen que el derecho dimana de la fuente de la justicia y que es falsa la opinión de quienes sostienen torcidamente que es de derecho lo que es útil al más fuerte. Por tanto, donde no existe verdadera justicia no puede haber comunidad de hombres fundada sobre derechos reconocidos, y por tanto, tampoco pueblo, según lo define Cicerón. Y si no puede existir el pueblo, tampoco «la cosa del pueblo», sino la de un conjunto de seres que no merece el nombre de pueblo. Por consiguiente si la República es «la cosa del pueblo», y si el pueblo es la sociedad formada bajo la garantía del derecho, y si no hay derecho donde no hay justicia, síguese que donde no hay justicia no hay República» (64). Y termina S. Agustín por su cuenta: «Mas tengo para mí que cuanto hemos dicho sobre el derecho

(63) *Rep.* 3, 45.
(64) S. August. *Ciu. Dei*, 2, 21; 19, 21, 1.

es suficiente para mostrar que, según esta definición, no existe el pueblo si no hay justicia, y, por consiguiente, tampoco República» (65).

Y es que la justicia en cierta forma es la ley natural, definida por Cicerón como «la recta razón, conforme a la naturaleza inmutable, eterna, que lleva al hombre al bien con sus mandatos, y lo separa del mal con sus amenazas». No puede debilitarse con otras leyes, ni el senado, ni el pueblo puede desgastarla, es universal, igual en Atenas que en Roma, eterna e inalterable, rige a la vez en todos los pueblos y en todos los tiempos; «el universo entero está sometido a un solo señor, un solo rey supremo, al Dios omnipotente que ha concedido, meditado y sancionado esa ley» (66).

Y queriendo Cicerón apoyar sobre esta ley natural las bases del Estado dice en *De Legibus*: «puesto que debemos mantener y conservar la forma de Estado que Escipión demonstró ser la mejor en aquellos seis libros *(De Republica)*, y que todas las leyes deben adaptarse a este género de sociedad; puesto que es necesario echar los fundamentos de las costumbres y que no todo puede ordenarse por escrito, buscaré las fuentes del derecho en la naturaleza, que ha de ser nuestra guía en el examen de esta cuestión» (67).

No podemos olvidar que «hemos nacido para la justicia y que el derecho no lo establece la opinión o la voluntad popular, sino la naturaleza» (68), de donde se deduce que es un bien universal y absoluto. Esto aparece claramente si se consideran las facultades esenciales de nuestra naturaleza, el sentimiento innato común a todos los hombres, un cierto número de dones morales, nuestra inclinación natural hacia la amistad y la vida social (69). Sería absurdo considerar como justo todo lo que se encuentra regulado por las instituciones y las leyes de los pueblos, como las disposiciones de los Tiranos de Atenas, o la ley que dio el *interrex* Valerio Flacco, «que el dictador (Sila) podía matar impunemente al ciudadano que quisiera sin formarle causa... No hay más que un solo derecho, al que está sujeto la sociedad humana, establecido por una ley única: esta es la recta razón en cuanto manda o prohibe» (70).

---

(65) S. August. *Ciu. Dei*, 19, 21, 2.
(66) *Rep.* 3, 33.
(67) *Leg.* 1, 20.
(68) *Leg.* 1, 28.
(69) *Leg.* 1, 28-36.
(70) *Leg.* 1, 42.

Quienes todo lo ordenan hacia la utilidad, olvidan las leyes y quebrantan el derecho. La justicia es nula si no se basa en la naturaleza (71). Más aún si el derecho no se basa en la ley natural, todas las virtudes desaparecen. Si el derecho no se funda en la naturaleza, sino en el interés, no hay libertad, ni amor a la patria, ni piedad, ni gratitud; y con ello desaparecen las obligaciones para con los hombres, y los lazos que unen a los hombres con Dios, por tanto se destruye la sociedad humana y la religión. Si los mandatos de los pueblos, los decretos de los gobernantes y las sentencias de los jueces fundaran el derecho, de derecho sería el robo, el adulterio, el falso testamento, si en su apoyo tuvieran los votos de la multitud o la ley de algún magistrado (72).

La verdadera ley «no es invención del género humano, ni voluntad de los pueblos, sino algo eterno que debe regir al mundo entero por la sabiduría de sus mandatos y prohibiciones» (73). «Existe siempre la razón perfecta, emanada de la naturaleza de las cosas, que impulsa al bien, y retrae del delito». Y esta se especifica y detalla en normas concretas que se llaman leyes escritas. Por tanto las leyes tienden a incrementar el bien de los ciudadanos, la conservación de los Estados, la tranquilidad y el bienestar de todos. Y si todas las leyes deben de ir ordenadas a esto, no digamos las fundamentales o constitucionales, quicios sobre los que gira y modelo al que debe acomodarse toda la vida de los ciudadanos (74).

Y sobre estos fundamentos de la justicia y de la ley natural establece Cicerón su *constitución religiosa* de Roma en el libro segundo *De Legibus* (75), y en el tercero la *Constitución civil* sobre la que estamos hallando.

Como preludio a la constitución expone M. Tulio la necesidad de la autoridad, «cuyo carácter es presidir, ordenar lo que es justo, útil y conforme a las leyes». «Así — dice — como las leyes son superiores a los magistrados, éstos son superiores al pueblo, y puede decirse con verdad que el magistrado es la ley que habla, y la ley el magistrado mudo» (76). Sin la autoridad no puede subsistir ni la familia, ni la

(71) *Leg.* 1, 42.
(72) *Leg.* 1, 43.
(73) *Leg.* 2, 8.
(74) *Leg.* 2, 8-14.
(75) Cf. J. Guillén, *El derecho religioso en Cicerón*, Helm. 90 (1978) 313-352.
(76) *Leg.* 3, 2.

ciudad, ni las naciones, ni el género humano, ni la naturaleza, ni el mundo mismo. Pues todo ello persiste en una ordenación sumisa a la voluntad de Dios (77).

En todos los pueblos existen los magistrados, en algunos gobiernan los reyes, donde lo prefieren obedecen a más de uno. «Nosotros, pues, ya que dictamos leyes para pueblos libres, y ya que hemos expuesto en seis libros nuestras opiniones acerca de la mejor forma del Estado, conformemos hoy nuestra leyes con el gobierno que hemos preferido» (78). Afirmemos ante todo que los magistrados son necesarios, puesto que sobre ellos descansará todo el organismo de la República. Los magistrados han debido aprender a mandar obedeciendo antes, y deben mandar como quien muy pronto tendrá que obedecer. El que obedece hágalo como quien espera mandar algún día. Pero no basta obedecer a los magistrados «prescribimos también respetarlos y amarlos» (79).

TEXTO DE LA CONSTITUCIÓN

Cap. I — La organización política

Art. 1.º — a) *Los mandos sean legales, y los ciudadanos los obedezcan dócilmente y sin discusión.*

b) *Reprima el magistrado al ciudadano rebelde y culpable con multas, cadenas o azotes, si no se opone a ello una autoridad mayor o el pueblo;*

c) *a los que el reo tiene derecho de apelar* (80).

a) El poder será conforme a la legalidad: 1.º) si la elección ha sido hecha conforme a los auspicios, es decir, si recibe el espaldarazo de la voluntad divina. Cuando los augures declaran los comicios irregulares por el incumplimiento de algún detalle, la elección es nula. Tib. Sempronio Graco después de algún tiempo, estando ya en el frente de batalla, se recordó de una irregularidad cometida por él en la celebración de los comicios consulares, y así lo avisó en una carta al colegio augural.

---

(77) *Leg.* 3, 3.
(78) *Leg.* 3, 4.
(79) *Leg.* 3, 5.
(80) *Leg.* 3, 6.

Los augures proponen el caso al senado; el senado declara la irregularidad; y los cónsules sencillamente abdican de su magistratura (81). De una forma contraria C. Flaminio, el derrotado por Aníbal en la batalla de Trasimeno (82), que no quiso tomar auspicios, confiando únicamente en el valor de su brazo (83), no fue aceptado como cónsul por los padres de la patria y decían: «duos se consules creasse, unum habere» (84). 2.º Que el sujeto sea capaz de elección. Así por ejemplo Cicerón no admite que el aristócrata Claudio (Clodio) fuera tribuno de la plebe porque su *arrogatio*, o tránsito a la plebe, fue una burla manifiesta y escandalosa del derecho público y del derecho pontificio. Por tanto no es plebeyo, y al no ser plebeyo no puede ser tribuno de la plebe (85). 3.º) Una elección constitucional y otorgada por la voluntad libre del pueblo. No fue legítimo por ende el primer consulado de Octaviano César (Augusto), cuando a sus 20 años de edad presentó su candidatura al consulado. Cicerón trató de disuadirlo, y no hubo nadie que patrocinara sus pretensiones; y entonces pidió el consulado por medio de una comisión de oficiales de su ejército. Comisión a la que el senado recibió con verdadera apatía, e indignado por ello un centurión llamado Cornelio, apartando un poco la ropa, mostró el puño de su espada y dijo atrevidamente: «ésta lo conseguirá, si vosotros no lo hacéis» (86). A esta frase dicen que respondió Cicerón: «Si así pedís el consulado, lo obtendréis ciertamente» (87). Los cuatrocientos veteranos, enviados por Octaviano para que le prepararan el consulado, se volvieron hacia él sin conseguir nada concreto en sus pretensiones. Entonces Octaviano se dirigió a Roma con todas sus fuerzas. Cicerón le salió al encuentro para disuadirle tamaña temeridad, pero luego se retiró el consular discretamente a su casa. Julio César Octaviano salió ¡naturalmente! elegido cónsul. 4.º) O recibida por una colación de parte de quien tiene mandato para ello y por ende autoridad para hacerlo. César fue creado ilegalmente dictador por la determinación

(81) *Nat. Deor.* 2, 11.
(82) Liu. 21, 63, 5.
(83) Liu. 22, 5, 2.
(84) Liu. 21, 63, 11-12.
(85) *Pro Dom.* 33-35; 36-42.
(86) Sueton. *Aug.* 26, 1.
(87) *Cic. Ad Frat.* 1, 10, 3-4.

del pretor M. Lépido (88), para convocar comicios que lo eligieran cónsul. E igualmente fue creado *magister equitum* M. Antonio en la segunda dictadura de César irregularmente por haber sido elegido como tal por el cónsul Servilio Isáurico, contra el principio constitucional de que el *magister equitum* tenía que ser elegido por el mismo dictador (89). 5.º) Y para el tiempo y duración respectiva de cada magistratura. Por ejemplo la dictadura no podía exceder el tiempo de seis meses (90). Por tanto la dictadura perpetua de Sila, con las atribuiciones de que todo lo que hiciera se diera por bien hecho (91), y la de César, en una ocasión para diez años (92), y luego en el año 44 se declara a sí mismo dictador perpetuo, son magistraturas anticonstitucionales.

A los magistrados deben prestar obediencia absoluta todos los ciudadanos, incluso sus propios padres. Ejemplar resulta la gesta protagonizada por Q. Fabio Máximo, que había sido cinco veces cónsul. Siendo procónsul se acercó a su hijo, cónsul aquel año, montado a caballo y el hijo le ordenó apearse en honor del cónsul, por lo cual su padre lo felicitó efusivamente, porque sabía salvaguardar el honor debido al consulado (93). El padre en su casa era un rey doméstico; pero en la ciudad un hijo suyo, podía ser llamado a tener autoridad política sobre él (94).

b) El derecho de castigo del Estado se apoya en dos principios: 1.º) el derecho de legítima defensa contra el ciudano que con su crimen o su delito se constituye en enemigo de la comunidad. 2.º) El hecho de que todo crimen va contra la vida familiar y social, presidida y compartida por los dioses tutelares de la *domus* o de la *patria*, por lo cual tiene carácter de sacrilegio y el malhechor por ende puede ser declarado *homo sacer*, consagrando su vida a los dioses infernales, como sancionan

---

(88) Caes. *B.C.* 3, 1, 1; 3, 2, 1; Plut *Caes.* 37. El pretor no puede crear a un dictador como sucedió con César, Cic. *Att.* 9, 9, 3 cf. J. Guillén, *Vrbs Roma* II³, 190.

(89) *Phil.* 2, 62; *Vrbs Roma*, II.³ 192-193; Ed. Meyer, *Caesars Monarchie*, p. 403.

(90) J. Guillén, *Vrbs Roma*, II³, 191.

(91) Appian. *B.C.* 1, 99; Plut. *Sila*, 33; Cic. *Leg.* 1, 42; *Leg. Agr.* 3, 5.

(92) *Fam.* 9, 15, 5.

(93) Val. Max. 2, 2, 4; Gell. 2, 2, 11-13; Liu. 24, 44, 10.

(94) Cf. mi *Vrbs Roma*, II³, 29.

muchas veces las leyes de las XII Tablas (95). La aplicación, pues, de la pena merecida será un rito, tendrá un sentido religioso. En un principio el castigo lo aplicaba la víctima o sus representantes o su clan con espíritu de venganza. Para evitar que esos castigos se siguieran en cadena constantemente se encargó la autoridad de vengar el crimen, que al mismo tiempo suponía un desorden social, como los enumerados en la ley de las XII Tablas: el homicidio, el incendio, el robo de mieses, difamación pública, incumplimiento de obligaciones con respecto al cliente, falso testimonio, robo a mano armada, etc. (96). Los castigos nombrados aquí por Cicerón son las multas o penas pecuniarias, la prisión, los azotes, que también especifica el códico decenviral (97). Los azotes se aplicaban con palos, con flagelos o correas. Este castigo quedó prohibido aplicarlo a los ciudadanos romanos por las leyes Porcias del 198, 195 y 194 a.C. Al admitir Cicerón aquí este castigo se vuelve al antiguo régimen de la República.

c) El reo tenía derecho a apelar a un magistrado superior y éste podía interceder o poner el veto a la resolución del magistrado inferior (98). El magistrado que en cuestión de intercesión o de veto tenía más libertad de actuación era el tribuno de la plebe, que intercedía incluso ante las resoluciones del cónsul y vetaba los decretos del senado (99). Y por fin la apelación al pueblo, a los comicios centuriados. En caso de pena capital esta facultad de apelación o *prouocatio* existía ya en tiempos de Tulo Hostilio. El rey podía conceder este recurso aunque parece que no estaba obligado a ello. Durante la República el magistrado debe conceder siempre la *prouocatio* al pue-

---

(95) *XII Tablas*, 8, 23: «Patronus si clienti fraudem fecerit, sacer esto»; o en las *Leyes Regias*: «Si quisquam aliuta faxit, ipsos Ioui sacer esto» (Muma, 15); «si parentem puer uerberit, ast olle plorasit, puer diuis parentum sacer esto» (Seru. Tull. 6).

(96) Cf. *XII Tab.* 8, 1.9-10.21.23.25; Gai. *D.* 47, 9, 9.

(97) *XII Tab.*, 3, 3: «Secum ducito. Vincito aut neruo aut compedibus XV pondo, ne maiore, aut si uolet, minore uincito»; 8,2: «si membrum rupsit... talio esto»; De multas hablan las leyes 8, 3.4.18; 9, 1; De pena de muerte, ib. 8, 13. Durante la República había ocho penas: *mors, seruitus, uincula, uerbera, talio, ignominia, exsilium, damnum*, cf. Cic. *De Or.* 1, 194, donde habla de seis; S. August. *Ciu. Dei*, 21, 11.

(98) Cf. mi *Vrbs Roma*, II³, 90; 99; 162.

(99) Cf. mi *Vrbs Roma*, II³, 167-171; 184 n. 218.

blo (100). Conviene distinguir la *prouocatio* de la *appellatio*, con ésta se pedía ayuda a un magistrado, para que con su veto librara de la pena al recurrente; la *prouocatio* es ponerse a disposición de la autoridad del pueblo, reunido en comicios máximos, según la ley Valeria del año 509 a.C. (101). Así se distinguieron durante la República, pero en el Imperio se confudieron estos recursos, porque toda la autoridad y poder residía en el Emperador.

Art. 2. — *Cuando el magistrado haya juzgado y condenado, la aprobación de la multa o de la pena pertenezca al pueblo.*

La *coertio* y la *iurisdictio* del magistrado no era absoluta y definitiva, puesto que el condenado siempre podía apelar al pueblo y llevar a un contradictorio al magistrado. El término de la controversia estaba fijado por la ley *Caecilia Dilia* «spatio trium mundinarum», es decir, 17 días. Se revisaba el proceso, en el que podía ser corregida la sentencia del magistrado.

Art. 3. — *En el ejército no habrá apelación contra la autoridad; lo que ordene el que lleva la dirección de la guerra, sea legal e inapelable* (103).

Disposición prudentísima donde la demora que ocasionaría el titubeo, o la discusión podría ser fatal; y el quebrantamiento de una orden podría tener consecuencias desastrosas. Incluso cuando los dos cónsules se encontraban en la misma guerra, el mando supremo se ostentaba en días alternos, siendo cada cual el máximo responsable de las acciones de guerra realizadas en su día correspondiente (104). La disciplina militar fue una de las causas de los grandes triunfos romanos. Los castigos en la milicia eran ejemplares (105), recordándose casos

(100) *Rep.* 2, 54; aparece en las *XII Tab.*, 12, 3 = Cic. *Leg.* 3, 6; Liu. 3, 56, 12; cf. mi *Vrbs Roma*, II³, p. 20 nota 16; 31, n. 77; 56-57; 162.

(101) *Rep.* 2, 53-54.

(102) *Leg.* 3, 6.

(103) *Leg.* 3, 6.

(104) Por ejemplo con relación al «triunfo», éste correspondía al cónsul que en el día de la victoria tuvo los auspicios o el mando, cf. mi *Vrbs Roma*, III, p. 530.

(105) Cf. *Vrbs Roma*, III, 489-494.

en que el general mandó ejecutar a su propio hijo por haberse anticipado a sus órdenes en atacar o haberse retardado en retirarse del combate (106).

Cap. II — MAGISTRADOS MENORES

Art. 4. — *Los magistrados inferiores, de autoridad bien limitada, serán varios según las diversas funciones: manden en el ejército a sus subordinados, como tribunos; en el interior, guarden el tesoro público; custodien las cárceles; castiguen los crímenes capitales; acuñen en nombre del Estado monedas de cobre, plata y oro; juzguen los pleitos a ellos encomendados; y ejecuten los decretos del senado* (107).

La distinción de los magistrados en mayores y menores, en última instancia se funda en el derecho religioso, según si los auspicios con que son elegidos son mayores o menores (108). Cicerón cuenta como magistrados menores a los legados y tribunos militares (109); los cuestores encargados de las funciones administrativas y financeras (110); los *tresuiri nocturni* y *capitales* encargados de la policía nocturna, de los incendios, de la seguridad y de la ejecución de las setencias. Según Mommsen proceden ya del año 462 a.C., aunque otros piensan que no existen hasta el 289 en que fueron creados por la ley *Porcia*; los *triunuiri monetales* o *praepositi monetae*, encargados del control de las monedas; los *decenuiri stlitibus diiudicandis*, que eran inviolables como los tribunos y los *aediles* que entendían en juicios de asuntos civiles.

Cap. III — MAGISTRADOS MAYORES

Art. 5. — *Haya ediles administradores de la ciudad, del avituallamiento y de los juegos solemnes, y que éste sea para ellos el primer peldaño para ascender en la escala de los honores* (111).

Los ediles de la plebe fueron creados en 494 o quizás entre el 366 y 365, cuando se efectuó una retirada de la plebe al Monte Sacro.

---

(106) Cf. Val. Max. 2, 7, 6-8.
(107) *Leg.* 3, 6.
(108) Cf. *Vrbs Roma*, II³, 159-160.
(109) *Vrbs Roma*, III, 521-522; 530-531.
(110) *Vrbs Roma*, II³, 171-175.
(111) *Leg.* 3, 7.

«La plebe se creó entonces por primera vez a lo largo de la sedición los tribunos y los ediles» (112). Eran propriamente ayudantes de los tribunos y participaban de su cargo. Para celebrar el acceso de los plebeyos al consulado se organizaron unos juegos, ante cuya celebración retrocedieron los ediles de la plebe, encargados de organizarlos. Se ofrecieron los patricios para celebrarlos, y para ello fueron creados ediles, pero con la categoría de curules (113). Deseando luego legitimar esta magistratura, un decreto del senado decidió que el dictador presidiera al pueblo en el nombramiento de dos ediles curules, que en un principio se elegían entre los patricios (114), luego un año de cada rango y por fin dos de cada orden social (115). Pero por el mero hecho de ser elegidos ediles curules los plebeyos ingresaban en el estamento de los patricios, y el primero de la familia plebeya que conseguía esta edilidad se llamaba *homo nouus*, por ser nuevo en el patriciado.

No se distinguen fácilmente las funciones específicas de los ediles plebeyos y de los curules, aun cuando los signos exteriores los distingan con toda claridad. El edil curul tiene las insignias de magistrado mayor: toga pretexta, y silla curul. Los ediles curules tienen desde el principio el *ius contionis*, el *ius edicendi*, y el *ius multae dictionis*. Cicerón en su ley los unifica. En realidad los cuatro formaban un colegio, en que los curules se llamaban *maiores collegae* y los plebeyos *minores*. Tenían la ciudad dividida en cuatro grandes departamentos, según los cuatro regiones de Servio Tulo; y al entrar en la magistratura el 1º de enero echan suertes para ver qué parte de la ciudad debía atender cada uno. La atención sobre la ciudad les importaba: 1.º) La policía municipal. Guardan la seguridad personal de los ciudadanos; persiguen a los malhechores; vigilan los baños, tabernas, etc. Tienen su tribunal en el foro. 2º) La vigilancia del culto y de las costumbres. 3º) La sanidad, la seguridad en las calles y edificios públicos. Arreglo y limpieza de calles.

El cuidado del avituallamiento les obliga a proveer a la ciudad de trigo y de alimentos, y a vigilar las ventas en las calles y en los mercados.

---

(112) Gell. 17, 21.
(113) Liu. 6, 42, 13; 7, 1, 1.
(114) Liu. 7, 11.
(115) Gell. 7, 8, 2; Liu. 25, 2, 7.

Lo que da más importancia en política a los ediles es la misión de celebrar, organizando y presidiendo juegos y fiestas públicas. Aunque al principio su competencia no se extendía más que a la atención y vigilancia de las fiestas, luego se les confió la dirección y responsabilidad plena. En el reparto de este cometido, es natural que los curules cargaran con la parte más notable, encargándose de la celebración de los *ludi Romani* y los *ludi Megalenses*, los ediles de la plebe los *ludi Plebei* y los *Florales* (116).

La edilidad curul era efectivamente la primera grada en el escalafón de los honores. Quien hubiera dejado satisfecho al pueblo con la celebración de las fiestas en su edilidad, tenía casi segura aquiescencia popular cuando solicitara el pretorado.

Art. 6. — a) *Cometido de los censores es hacer el censo del pueblo según la edad, consignando el número de hijos, de esclavos y de rentas;*

b) *Velar por la conservación de los templos de la ciudad, los caminos, las aguas, el tesoro, los impuestos;*

c) *distribuir el contingente de la población en tribus, precisando las fortunas, las edades y los órdenes;*

d) *repartan el estamento de los jóvenes entre los caballeros y la gente de a pie;*

e) *prohiban e impidan la existencia de personas célibes;*

f) *dirijan con buenas ordenanzas las costumbres del pueblo, y no consientan la infamia o el escándalo en el senado.*

g) *Nómbrense dos, y su magistratura sea por cinco anos (los otros magistrados sean anuales).*

h) *Esta magistratura debe existir siempre* (117).

Es curioso cómo detalla M. Tulio el cometido de la censura, magistratura que estima necesaria para el mantenimiento del orden y la conservación de las buenas costumbres.

El movimento demográfico constante de la población romana, el cambio de las fortunas, la liberación de esclavos, el nacimiento de hijos y los jóvenes que llegaban a la mayoría de edad, o se independizaban de la patria potestad, las personas que se llevaba la muerte... todo

(116) Cf. *Vrbs Roma*, II³, 175-178; 337.

(117) *Leg.* 3, 7.

esto recomendaba hacer de cuando en cuando el empadronamiento de los ciudadanos romanos y de sus bienes. Este empadronamiento se llamaba *census* y de ahí los magistrados que lo efectuaban *censores* (118).

Al principio eran los mismos cónsules. En el año 443 a.C. se inició la censura (119), con una complexión amorfa e indefinida, hasta que poco a poco fue tomando esos caracteres tan concretos que hemos visto en Cicerón. Sila no llegó a suprimir la censura, pero recortó de tal manera sus atribuciones, que hasta la dejó como una magistratura ocasional. Los censores son dos, que en los primeros años debían ser patricios, y luego se elegían indistintamente (120). Las condiciones requeridas eran igual que las de los cónsules, aunque por lo común para la censura solían ser elegidos varones ya consulares, como si esta magistratura fuera el culmen de la prudencia, y el grado máximo de la madurez de la personalidad. Cicerón expone en su discurso *Pro Cluentio* (121), el alto concepto que tiene de estos magistrados: maestros de virtud, electores del senado, pero que, como hombres, pueden tener sus fallos. No solían ser reelegidos, pero la magistratura duraba cinco años, por lo cual se llama *censoria potestas* o *quinquennalis*. No faltan quienes digan que, como esta magistratura se elegía para un fin determinado, al cumplirse este fin, acababa la censura, sin tener tiempo fijo de duración. Pero esta sentencia se compadece mal con los testimonios escritos (122). La decisión de sus actos tiene valor hasta que se realice un censo nuevo, para lo que a veces pasaban varios años, como recuerda Censorino (123). Cuando por cualquier motivo no existían censores la responsabilidad de la corrección de costumbres y legitimidad de contratos pasaba a los cónsules.

La última encomienda de Cicerón, de mantener a perpetuidad esta magistratura obedece al hecho de que era uno de los puntos constitucionales que antes se transgredían en momentos de relajo o de agi-

---

(118) Varr. *L.L.* 5, 81; 6, 86 y 93; Liu. 4, 8, 7.

(119) Recuerde Censorino (*De die nat.*, 18, 13) la opinión de que la inició Servio Tulio: «quod lustrum appellabant, ita quidem a Seruio Tullio institutum ut quinto quoque anno censu ciuium habito lustrum conderetur, sed non ita a posteris seruatum».

(120) Liu. 8, 12, 16.

(121) *Pro Cluent.* 129-132.

(122) Cf. Censorin. 18, 13; Liu. 24, 10, 1; Varr. *L.L.* 6, 93; 6, 11; Cicerón aqui.

(123) Censorin. 18, 13-15.

tación popular. Así sucedió en los años 87 al 71. Julio César asumió él la censura y en ello le imitaron los emperadores desde Augusto en adelante (124). Las normas de vida que de este articulado de Cicerón se deducen son, por tanto, las siguientes:

1º) En Roma debe llevarse un censo detallado de las personas y de su situación y condición. Cada *pater familias* debe declarar su edad, número de hijos, (la esposa se cuenta entre ellos) de esclavos, y cuantía de la fortuna, clara y detalladamente expuesta. 2º) No hay fiscal en el Estado, pero los censores deben vigilar sobre los intereses de la ciudad, la administración de la hacienda, y controlar el cobro de los impuestos y gabelas. 3º) Siguiendo las normas constitucionales, que procedían ya de Servio Tulo, los censores distribuían a los ciudadanos en centurias de *iuniores* y *seniores*, incluyendo en las primeras a los que contaban desde 17 hasta 45 años, y en las segundas a los de 46 hasta 60. 4º) Según las órdenes del mismo rey en el censo quedaban también separados lo ciudadanos según su caudal y el orden social al que pertencían: senador, caballero, plebeyo. 5º) Se renueva la prohibición del celibato. Ya en los primeros tiempos de la República los censores Camilo y Postumio, impusieron una pesada contribución *(aes uxorium)* a los célibes, como pena, para que se casaran. Siguieron luego otras disposiciones similares, después de la guerra de Numancia, luego en el año 108 a.C. y después de esta disposición de Cicerón, las de César Augusto en sus leyes *Julia* y *Papia Popea* del año 9 a.C. (125). 6º) La prudencia de los hombres responsables debe orientar el sesgo de las costumbres ciudadanas, para que no se vaya infiltrando la corrupción y el lujo. 8º) Los senadores, llamados padres de la patria, deben presentar ante el pueblo una conducta intachable, si alguno da algún escándalo en la ciudad debe ser arrojado del senado, y eso es cometido del censor (126). 7º) Los censores han de ser dos, como hasta el presente. 9º) Es una magistratura quinquenal. 10º) Todas las demás son anuales. 11º) La censura debe ser perpetua.

---

(124) Cf. *Vrbs Roma*, II³, 186-189.
(125) Cf. *Vrbs Roma*, I³, 177-178.
(126) Cf. *Leg.* 3, 28-32.

Art. 7. — a) *El pretor debe ser el intérprete del derecho, él juzga las causas privadas, u ordena que se celebren los juicios.*

b) *El es el guardián del derecho civil.*

c) *Sean nombrados e investidos del mismo poder colegial cuantos miembros haya decretado el senado, o mandado el pueblo* (127).

Como los cónsules tenían que salir muchas veces de la ciudad por exigencias de la guerra, para que el pueblo no quedara sin autoridad durante las ausencias, se creó en el año 357 a.C. este nuevo magistrado, inferior a los cónsules, y superior a todos los demás, para que fuera intérprete autorizado de la ley, en nombre de los cónsules. Dice Livio: «la plebe concedió a la nobleza la creación de un pretor, para que administrara la justicia en la ciudad, elegido de entre los patricios» (128). Más tarde ya pudieron ser elegidos también los plebeyos, que hubieran sido ediles curules.

Hasta el año 247 no hubo más que un pretor. En este año se añade el *praetor peregrinus*, del que se distingue el *praetor urbanus* o *maior*. Dos derechos distinguen los romanos: el *ius ciuile*, de la ciudad, y el *ius gentium*, de los pueblos. En el primero entendía el *praetor urbanus*, y en el segundo el *peregrinus*. Las funciones judiciales se resumían en esta fórmula: *do*, *dico*, *addico*. «Daban» la acción, la excepción, los jueces, los árbitros, etc.; «decían» o pronunciaban las sentencias; «adjudicaban» cuando el derecho lo ordenaba.

Al tomar posesión de sus cargos redactaban un programa de sus intenciones, declarando los decretos que dejaban vigentes de sus antecesores, especificando las leyes concretas sobre las que se fijarían, qué normas regirían en su actuación (129). Esto era indispensable para que los abogados y los jueces supieran en qué fundarse para sus pleitos. Este programa expuesto en un edicto, se llamaba el *edictum* o *ius praetorium*.

Conquistada Sicilia y Cerdeña se nombraron pretores para estas provincias, luego para España y la Galia Narbonense. En el año 227 a.C. había ya cuatro pretores, en el 197 seis; Sila nombró diez; en la época imperial hubo hasta dieciocho.

---

(127) *Leg.* 3, 8.

(128) Liu. 6, 42, 11.

(129) Gai. *Inst.* 1, 6; Cic. *Fam.* 3, 8, 4; *Att.* 6, 1, 15.

No sabemos si Cicerón trataba de limitar el ámbito de las attribuciones del pretor al campo puramente judicial y del derecho; o se fija preferentemente en este aspecto, suponiendo y dando por buena la autoridad del pretor en otros campos, como el militar, y el de las finanzas sobre todo fuera de Roma (130). Porque la autoridad del pretor era como una desmembración de la propia de los cónsules, de quienes es *collega minor*. Además en su esfera el pretor tiene un poder propio, y el pretor urbano posee a título auxiliar las atribuciones consulares, que en presencia de los cónsules no ejerce más que por orden especial del senado (131); pero que en ausencia del cónsul desempeña regularmente, porque en ese caso es la autoridad máxima de la ciudad (132).

Art. 8. — a) *Haya dos magistrados con autoridad real y según presidan, juzguen o aconsejen, llámense pretores, jueces o cónsules.*

b) *Su derecho en la guerra sea soberano, no estén subordinados a nadie.*

c) *La salvación del pueblo debe ser para ellos (la) ley suprema* (133).

Al desterrar a los reyes, al frente del pueblo se puso a dos magistrados con poder omnímodo, como el de los reyes, pero colegiado, es decir, participado por dos. Pasando el tiempo se les desglosaron las atribuciones que hemos señalado a los pretores, a los cuestores, a los censores; y las del sumo pontificado.

Para que no abusaran de su autoridad, eran elegidos anualmente, y dos, a fin de que el uno sirviera de contrapeso al otro, en caso de que abrigara torcidos propósitos.

Al principio se titubeó en su nombre: *praetores a praeeundo*, con lo cual Cicerón señala la etimología de *praetor* < **prae-itor* «el que va delante, a la cabeza», como en sánscrito *pura- etár*, señalando con ello su función de jefe militar; *iudices*, porque a ellos competía en un principio la presidencia y las sentencias en todos los juicios. Posteriormente se reservaron como resto de esta incumbencia el substanciar los juicios sobre los crímenes de lesa patria; y sobre delitos religiosos, o solos ellos, o juntamente con los sacerdotes feciales o el pontífice

(130) Cf. Liu. 32, 8, 4-8; 33, 36, 2.
(131) Liu. 42, 35, 4; 43, 14, 3.
(132) Cf. *Vrbs Roma*, II, 178-184.
(133) *Leg.* 3, 8.

máximo. *Consules a consulendo*, como dicen Accio y Varrón (134). Como sucesores de los reyes tienen el *imperium maius*. Reunían tropas, alistaban legiones y eran los jefes supremos de los ejércitos. No quedan sometidos a nadie. Su rango era el supremo: *honorum populi Romani finis est consulatus* (135). Sus insignias eran las reales: banda cruzada en el pecho, toga pretexta, bastón de marfil, silla curul, 12 lictores.

En la última prescripción (c.) M. Tulio puede indicar que los cónsules deben de fijarse como blanco de sus miras y objetivo de sus logros la salvación y la grandeza de la patria, de forma que estén convencidos de que la soberanía de la patria ha de ponerse ante todas las cosas, como dice por ejemple en *De Off.* 3, 90, hablando de un ciudadano privado, y que al estilo de Fabio Máximo den por bueno y conforme a la voluntad de los dioses todo lo que vaya dirigido a la salvación y encumbración de la patria; y contra la voluntad de los dioses, cuando redunde en su perjucio (136), y en este caso, en español hay que supprimir el artículo en «(la) ley suprema». O más bien reconoce y sanciona el voto de confianza a los cónsules, para que salven la patria en los momentos de peligro. Cicerón en su consulado defendió denodadamente el *senatusconsultum ultimum* contra César en la causa *Pro Rabirio Perduellione*. M. Tulio ve en este recurso supremo como la voz de «¡socorro!» que lanza la patria inerme, para que todos sus hijos se apresten junto al cónsul para defenderla. César quería quitar defensas, porque tarde o temprano atacaría a la patria; Cicerón pretendía robustecerlas, porque ha de defender en diversas ocasiones el bastión de la República. El *senatus consultum ultimum* se proclama por primera vez después de la segunda guerra Púnica, cuando la dictadura había caído propiamente en desuso. Al igual que antiguamente en los momentos de sumo peligro para la patria el senado proponía por un decreto

---

(134) Acc. *Praet.* 39: «qui recte consulet, consul cluat»; Varr. *L.L.* 5, 80: «Consul nominatus qui consuleret populum et senatum»; el mismo Cic. en *Rep.* 2, 53 en frgm. de S. Agust. *Ciu. Dei*, 5, 12: «hinc est, quod regalem dominationem non ferentes annua imperia binosque imperatores sibi fecere, qui consules appellati a consulendo, non reges aut domini a regnando atque dominando».

(135) *Pro Planc.* 61.

(136) Cr. *Senect.* 11: «Augurque cum esset, dicere ausus est, 'optimis auspiciis ea geri, quae pro rei publicae salute gererentur, quae contra rem publicam ferrentur, contra suspicia ferri'». — Defensa de Cic. e *Pro Rab.* cf. J. Guillén, *Héroe de la libertad* (vida política de M. T. Cicerón) I, p. 204-216.

a los cónsules la *cooptatio* del dictador, así ahora el mismo senado confiere a los magistrados existentes un poder similar al dictatorial ante un peligro concreto e inminente. Salustio reconoce este procedimiento como un medio correcto juridicialmente, reflejando una tradición de derecho público, ya establecido (137). El mismo César en el discurso en que defiende a los catilinarios no desaprueba la medida excepcional que se tomó contra ellos (138); y cuando se decreta luego contra él, después del paso del Rubicón, no niega el derecho del senado a tomar tal medida, sino que dice que en el momento no hay lugar para ella (139).

Cicerón tiene buen cuidado de incluir en su constitución esta suprema ley de la defensa de la patria.

Art. 9. — a) *Nadie trate de desempeñar la misma magistratura sino después de un intervalo de diez años.*

b) *Obsérvense los requisitos de la edad según la ley de la anualidad* (140).

a) La primera disposición es recogida de un plebiscito del año 412 a.C. en que se ordenaba que nadie accediese a la misma magistratura sino después de un intervalo de diez años. Esta ley no fue siempre observada, como sabemos por los casos de Escipión Emiliano, de Mario y de otros.

b) El segundo ordenamiento sobre la edad de los magistrados alude a la famosa ley *Villia annalis*, promulgada en el año 180 a.C. que establecía el modo definitivo para conseguir las diversas magistraturas. El *cursus honorum* se iniciaba con la cuestura, y terminaba con el consulado. Entre dos magistraturas debían de pasar por lo menos dos años. Por eso uno podía ser cuestor a los 28, edil a los 31, pretor a los 34 y cónsul a los 37. La edilidad no era obligatoria para pasar al pretorado, pero los plebeyos entraban por ella en la nobleza, y la serie de juegos, que organizaban los ediles, eran un señuelo extraordinario para ganarse la simpatía del pueblo y conseguir así el pretorado. Saltando la edilidad, podía ser pretor a los 31 años y cónsul a los 34. Más tarde la ley *Cornelia* de Sila modificó las edades: el cuestor debía tener por

(137) Sall. *Cat.* 29.
(138) Sall. *Cat.* 51.
(139) Caes. F.C. 1, 7, 5.
(140) Cic. *Leg.* 3, 9.

lo menos 30 años cumplidos, el edil curul 37, el pretor 40 y el cónsul 43. A estas leyes se refiere Cicerón, aunque sabía muy bien que antes de la ley *Villia annalis* no se fijaban edades para desempeñar las magistraturas y reconoce que «entre los antiguos los Rullos, los Decios, los Corvinos y muchos otros, en edades más próximas a la nuestra el Africano Mayor, T. Flaminino, creados cónsules muy jóvenes, llevaron a cabo tales hazañas que ensancharon el Imperio y honraron el nombre del pueblo romano» (141). Pero las leyes establecían una edad de madurez para el consulado, porque temían las imprudencias de los jóvenes (142).

Art. 10. — a) *En caso de guerra peligrosa o de discordia civil, nómbrese un solo magistrado, si lo decreta el senado, que tenga el mismo derecho que los dos cónsules, por un espacio máximo de seis meses; y nombrado con buenos auspicios sea el «jefe»* (magister) *del pueblo.*

b) *Tenga a sus órdenes un jefe de caballería con jurisdicción igual a la del pretor.*

c) *Cuando exista este jefe del pueblo, cesa la autoridad de todos los otros magistrados* (143).

La dictadura había ido decayendo desde que la ley Hortensia, del año 277 a.C. prorrogaba el *imperium* a los pretores y procónsules en el campo de guerra, y dejaba de sentirse la necesidad de un magistrado extraordinario, que continuara su imperio. El último dictador de este tipo que se creó fue después de la derrota de Cannas en la persona de Junio Pera, ya que las dictaduras de Sila y de César están fuera de la constitución romana.

Sin embargo Cicerón la reincorpora a los magistrados de su Constitución, porque todas las seguridades le parecen pocas para salvaguardar en el futuro la prestancia de Roma. El carácter y condiciones de que reviste esta magistratura son las tradicionales del dictador romano. Se llamó en un principio *magister populi*, tal como Cicerón lo presenta, aunque el nombre de *dictator* aparece desde muy temprano.

El senado republicano observó muy pronto que en los momentos de grandes peligros convenía entregar todo el poder a una persona

(141) *Phil.* 5, 48.
(142) *Phil.* 5, 47.
(143) *Leg.* 3, 9.

idónea y responsable (144). Se creó con ello un magistrado único con *imperium regium*, pero por un tiempo limitado, e incapaz de señalarse sucesor, doble aspecto que distingue la dictadura de la monarquía. El primer dictador se creó en el año 501 a.C. (145) en la persona de T. Larcio, según piensan los viejos analistas, y la ocasión fue una guerra contra los Latinos y los Tarquinios (146). El segundo, Postumio, con motivo de otra guerra (147); el tercero se creó como *últimum auxilium* contra una secesión de la plebe. Se usaba a veces este procedimiento como remedio contra la incapacidad de los cónsules, o en su ausencia por una abdicación que dejaba al Estado sin cónsules, si estaban aún lejanas las elecciones. En ocasiones simplemente para aumentar el número de jefes militares.

La dictadura fue establecida por la ley *de dictatore creando*, y según ella la elección debía hacerla uno de los cónsules. En su defecto, o en la imposibilidad de comunicarse con ellos, como sucedió después de la batalla de Trasimeno, el pueblo elegía un *prodictator*. Los tribunos no pueden vetar el nombramiento del dictador, porque la ley *de dictatore creando*, además de ser anterior al tribunado, no admite limitación de ningún género. La designación del dictador la hacía el cónsul, después de obtener auspicios favorables. Desde el momento en que se le comunicaba su designación, obtenía el dictador la *potestas dictatoria*. Apenas entraba en ejercicio elegía a su lugar teniente, el *magister equitum*, y se hacía dar por los comicios centuriados la ley *de imperio suo*, por la que recibía el *imperium* y era llamada *optima lex*.

El máximo de duración de esta magistratura eran seis meses. Nunca un dictador prolongó en lo más mínimo su mandato; pero él solía abdicar al terminar el cometido, sin esperar a los seis meses. Dictadores hubo que terminaron su encomienda en días o semanas, deponiendo en seguida la magistratura. Si pasados los seis meses no hubiera abdicado, se le consideraría como aspirante al reino o a la tiranía *(crimen affectati regni)* y se hacía reo de la ley *Valeria Publicola*, que consagraba a los dioses con toda su fortuna al que pretendiera alzarse con la monarquía (148).

---

(144) *Rep.* 1, 63.
(145) *Rep.* 1, 63; 2, 56.
(146) Liu. 2, 18, 4-6; Cic. *Rep.* 2, 32.
(147) Liu. 2, 19, 2.
(148) Liu. 3, 29, 7; 9, 34, 12; 23, 22, 11.

No es bastante decir que el dictador tiene tanta autoridad como los dos cónsules (149), porque su poder es casi ilimitado, fuera de lo concerniente al erario público del que no puede disponer sin la autorización del senado. La dictadura es una magistratura legítima, puesto que se apoya en una ley curiada y deriva de la ley *de dictatore creando*, pero es extraordinaria. Se diferencia del consulado, además del tiempo de su duración, en tres puntos: su unidad, su independencia del senado, su irresponsabilidad.

1º) El *imperium regium* del dictador no admite *parem potestatem*, por eso no tiene colega, y todas las magistraturas quedan suspendidas en sus funciones, menos el *magister equitum*, que es el ayudante del dictador, y los tribunos de la plebe.

2º) Puesto que el senado confía todas sus preocupaciones al dictador, éste no necesita consultar al senado, más que para usar el dinero público; pero suelen estar también en esto en perfecta inteligencia con el senado.

3º) La irresponsabilidad comporta dos puntos principales: ausencia del recurso al pueblo contra las disposiciones del dictador; y la injuiciabilidad de los actos del dictador, después de su abdicación (150).

Cap. IV — Magistrados y senado

Art. 11. — a) *Cuando no hay cónsules, ni dictador los auspicios pertenecen a los padres;*

b) *de entre ellos deben elegir uno que tendrá el poder de convocar los comicios centuriados para crear los cónsules legitimamente* (151).

Esta ley sobre el *interrex* debemos explicarla con cierta detención. El derecho de los auspicios es la capacidad jurídica de poder consultar los signos por los que la divindad nos manifiesta su voluntad. Había auspicios privados y auspicios públicos. Auspicios privados son los que tienen todos cuantos forman parte de una comunidad en la que

---

(149) Los cónsules deben en muchos casos consultar al senado y obedecer sus disposiciones, el dictador es un magistrado supremo, que no depende más que de sí mismo cf. Polib. 87, 7).

(180) Liu. 2, 18; 7, 3, 9; 8, 18, 12; 9, 28, 6; Dionis. 5, 70; Polib. 3, 87, 8.

(151) *Leg.* 3, 9.

cada miembro tiene personalmenente el derecho de audiencia delante de Júpiter. Es decir, los ciudadanos romanos que acompañaron a Rómulo en la fundación de la ciudad y sus descendientes. Como es obvio cada cual puede delegar una parte de su privilegio, y el que recibe esa delegación de todos los miembros ejerce ese derecho en nombre de toda la comunidad. Auspicios públicos aprobados desde el principio por los signos enviados a Rómulo y transmitidos a sus sucesores por medio de una investidura apropriada. El estudio de la transmisión de los auspicios manifiesta una precisión tal en los detalles jurídicos que difícilmente puede superarse.

En la creación de la autoridad bajo su forma monárquica hubo una intervención directa de la divinidad. La transmisión al sucesor no se hacía por herencia, sino por nombramiento directo que en derecho público substituyó en todo a la herencia.

Durante el régimen republicano el nombramiento, confirmado por la elección en el seno de los comicios, proveyó sin dificultad la perpetuidad de los auspicios, porque en cada elección había una delegación directa de todos los miembros de la sociedad, y sobre todo, el pueblo estaba presidido por el poseedor de los auspicios mayores, que los comunicaba de aquella forma al elegido. Así sucedió en el 52 a.C. cuando el jurisconsulto Servio Sulpicio, como *interrex*, creó a Pompeyo cónsul sin colega.

En el caso de que no hubiera ningún magistrado patricio, los auspicios, como aquí indica Cicerón, revertían a la comunidad de los ciudadanos. La comunidad de ciudadanos, por medio del senado, delegaba el ejercicio de los auspicios a un *interrex*, como vemos que hacían ya en tiempo de los reyes (152).

¿Quiénes son estos «padres» a quienes revierten los auspicios? Aquí se refiere a los senadores patricios, ya que en tiempos de los reyes no había otros, porque es en el senado donde se nombra al *interrex*. Cuando entraron los plebeyos en el senado, los patricios eran los únicos que representaban a la ciudad primitiva, única depositaria de los auspicios. Dice Cicerón que si desaparecieran los patricios, perecerían los auspicios (153).

---

(152) Liu. 1, 32, 1; 1, 22, 1.

(153) *Pro Domo*, 38: «Auspiciaque populi Romani, si magistratus patricii creati non sint, intereant necesse est, cum interrex nullus sit, quod et ipsum patricium esse et a patriciis prodi necesse est».

Esta vuelta de los auspicios a su fuente, por la que el senado nombraba un *interrex* y éste a otro, que ya podía reunir los comicios para crear a los cónsules, se llamaba *renouatio auspiciorum* (154), y es una reconstrucción de la autoridad de derecho divino por la intervención necesaria de la sociedad. Los senadores patricios, descendientes de Rómulo y de sus compañeros, designaban entre ellos al jefe provisional del Estado. Este primer *interrex* (155) tomaba el derecho de los auspicios y los legitimaba usándolos, pero luego él los comuniaba a su sucesor, que recibía el poder de una forma normal, y ya podía elegir directamente al rey y transmitirle a su vez los auspicios públicos. Nombrado al rey bajo los auspicios del último *interrex*, se proponía ante todo la aceptación divina, inaugurando su persona y su reino por la toma de los auspicios, y entonces ya no necesitaba más que el reconocimiento formal de su soberanía por medio de la *lex curiata de imperio* (156). Para la creación de los cónsules el *interrex* convoca los comicios centuriados, y quienes resultan elegidos por el pueblo reciben los auspicios públicos mayores del *interrex* que los preside.

Art. 12. — *Los jefes de los ejércitos, los gobernadores de las provincias, los legados, cuando el senado lo decrete y lo mande el pueblo, salgan de la ciudad; hagan justamente las guerras justas; cuiden de los aliados; pórtense con moderación él y los suyos; acrecienten la gloria de su pueblo, vuelvan a su patria con honor* (157).

Con *imperia* se refiere aquí Cicerón a los jefes militares mayores cónsules, procónsules, pretores, propretores, dictador, decenviros, y tribunos consulares (158); y con *potestates* sin duda a los cargos con más carácter civil (159), contando entre ellos los feciales, que en nombre

---

(154) En el año 392, muertos por una enfermedad los dos cónsules L. Valerio Potito y M. Manlio Capitón, «placuit per interregnum renouari auspicia». Liu. 5, 31, 7; cf. 5, 52, 9; 6, 5, 6).

(155) Cf. *Vrbs Roma*, II³, 21.

(156) *Rep.* 2, 25; 2, 38; *Leg. Agr.* 2, 27.

(157) *Leg.* 3, 9.

(158) Cr. *Vrbs Roma*, III, p. 519.

(159) Sobre la distinción de *imperium* y *potestas* en los magistrados, cf. *Vrbs Roma*, II³, 159-161; Los legados en el ejército, *Vrbs Roma*, III, 521-522.

(160) Sobre la guerra justa, cf. *Vrbs Roma*, III, 328-332.

de Roma parlamentaban con los enemigos y en su caso declaraban la guerra justa (160).

La expresión ciceroniana *quom senatus creuerit populusque iusserit* es justa ya que el senado tiene la *auctoritas* y el pueblo la *potestas* (161).

Los magistrados *cum imperio extra pomerium* debían salir de la ciudad en el tiempo indicado por el senado (162). Antes de salir del *pomerium* el procónsul subía al Capitolio a proveerse de los auspicios necesarios, consultando y recabando de Júpiter todas las prerrogativas necesarias para el recto ejercicio de su poder, y entre ellas evidentemente, de los justos auspicios. Luego marchaba, revestido de su manto de guerra, hacia la puerta, pero al llegar al *pomerium* se detenía un instante, consultando de nuevo mentalmente al cielo, y proseguía su camino como circundando de su templo ideal.

Sobre la justicia en las guerras justas habla Cicerón ampliamente en *De Officiis*, 1, 34-40. Para que la guerra sea justa debe ser declarada conforme al ritual de los feciales, después de agotar todos los medios para no romper las buenas amistades (163).

Las indicaciones siguientes serán secuela del comportamiento de un buen magistrado, que sabrá defender a Roma o como *imperator* en el campo de batalla, o como buen gobernador de la provincia, o diestro representante de Roma en su embajada o legación. Como es natural, también para éstos vige la norma de que la gloria y la grandeza de Roma ha de ser el blanco de sus atenciones, y el objetivo de todos sus actos. «Que vuelvan con gloria a la patria», repite Cicerón más adelante. «En efecto, los que son buenos y puros no deben traer de los países aliados o enemigos otra cosa más que la gloria» (164).

Art. 13. — *No se delegue a nadie por intereses privados.*

Cicerón durante su consulado quiso cortar el abuso de las *legationes liberae*, que veía desde su juventud como una costumbre inexplicable. Cuando un senador quería desplazarse por el Imperio, para realizar

---

(161) *Leg.* 3, 28: «Cum potestas in populo, auctoritas in senatu sit»; *In Pis.* 28: «auctoritatem senatus, iussa populi Romani uendere»; Liu. 26, 2, 1: «imperio non ex populi iussu, non ex auctoritate patrum dato».

(162) *Vrbs Roma*, I³ 22.

(163) Cf. *Vrbs Roma* III, 328-332.

(164) *Leg.* 3, 18.

negocios particulares, o por el gusto de hacer una correría turística, el senado le comisionaba como embajador público de la metrópoli, equipándolo de cuanto necesitaba para el viaje, que hacía a cargo del Estado, y dándole derecho a los traslados y hospedajes por cuenta de los pueblos por los que pasaba (165). En una sesión del senado propuso M. Tulio cuando era cónsul la supresión de tales abusos, demonstrando que no había nada más vergonzoso que el que un senador viajara como embajador público sin llevar comisión, sin encargo alguno por parte del Estado. Tal costumbre inmemorial resultaba gravosa y molesta a los aliados y había que hacerla desaparecer (166). Habiendo conseguido el asentimiento de los propios interesados, que aplaudieron largo rato al cónsul, se levantó un insignificante tribuno de la plebe y le puso el veto. Cicerón modificó el proyecto, y sólo se le permitió presentarlo a votación en los términos de que no se limitaban las legaciones, pero que cada una no podría durar más de un año. Ante esta actuación inexplicable por parte de un tribuno, comenta Cicerón: «Pero os pregunto ¿qué hay en realidad más escandaloso que el que un senador sea enviado en misión sin actividad definida, sin instrucciones, sin comisión alguna en servicio del Estado? Este género de delegaciones, que no se adaptan bien, según parece, a las conveniencias del senado, siendo yo cónsul, con la aprobación de una mayoría absoluta del mismo senado, lo hubiera abolido, de no haber puesto su intervención un ridículo tribuno de la plebe. Por lo menos reduje su duración, ya que de indefinida la hice anual. Por tanto el escándalo sigue, aunque se ha abreviado la duración» (167). Es, pues, natural que Cicerón la suprima de raíz en su proyecto de Constitución romana.

---

(165) *Leg. Agr.* 1, 8. Cfr. mi *Héroe de la libertad,* I, p. 202-204.
(166) *Leg. Agr.* 2, 44-46.
(167) *Leg.* 3, 18.

Cap. V — Los magistrados y el pueblo

Art. 14. — a) *Defiendan a la plebe los diez tribunos que ella se ha creado, para auxiliarla contra la violencia.*

b) *Sus prohibiciones y sus proposiciones al pueblo tengan fuerza de ley.*

c) *Sean inviolables.*

d) *Nunca quede el pueblo desprovisto de tribunos* (168).

Los tribunos de la plebe en la época histórica son diez, plebeyos por nacimiento o por transición a la plebe; elegidos por los comicios plebeyos por tribus. Forman un colegio presidido por uno de ellos, designado por común acuerdo o por votación, aunque no obren colegialmente, sino que cada uno puede ejercer todos sus poderes.

Son magistrados de la plebe, no del pueblo romano. Su poder no está ratificado por ninguna ley, sino que se apoya en los tratados entre la plebe y los padres, por lo que se declaró su *potestas sacrosancta*, que le confiere la inviolabilidad, en virtud de la cual el tribuno no puede ser forzado, ni arrestado, ni castigado (169).

Durante muchos años los tribunos fueron la pesadilla de Roma, es decir, del senado y de los magistrados, cuando en gravísimos peligros para la patria, preferían perder una campaña frente a un pueblo extranjero, antes que permitir una leva de soldados, si previamente no se les concedía lo que ellos pretendían. De estas gravísimas crisis está llena la historia de Roma. Por eso el tribunado es una magistratura fatídica o providencial, según el punto de vista de donde se lo considere. Precisamente en el comentario a esta ley, Cicerón propone los dos aspectos (170), el negativo por boca de su hermano Quinto (171), y el positivo él mismo (172). La argumentación de Quinto discurre así: Esta autoridad me parece perniciosa, como nacida de la sedición y para la sedición. Si recordamos su primer origen, la vemos alzarse al estruendo de una guerra civil, durante la ocupación de algunos puntos de la ciu-

(168) *Leg.* 3, 9.
(169) Cf. *Vrbs Roma*, II³, 168.
(170) *Leg.* 3, 19-26.
(171) *Leg.* 3, 19-22.
(172) *Leg.* 3, 23-26.

dad. No hay más que ver la sucesión de tribunos violentos y sediciosos como Canuleyo, Licinio Estolón, los dos hermanos Graco, Saturnino, Sulpicio, que propuso leyes contra los senadores; y en nuestro tiempo basta pensar en Clodio, el hombre más funesto que ha nacido en la ciudad (173). «Por eso — prosigue Quinto — alabaré a Sila, que por su ley quitó a los tribunos de la plebe la facultad de ser peligrosos, y solamente les dejó la de ser útiles» (174). Sila había dejado a los tribunos el derecho de intercesión y les quitó el de proponer leyes y otros. Cuando uno se creía atropellado por un magistrado y solicitaba el auxilio del tribuno, acudía a ellos diciendo: *A uobis, tribuni, postulo, ut mihi auxilio sitis.* Y los tribunos, según el caso, respondían: *auxilio erimus*; o *auxilio non erimus.*

Pompeyo Magno les devolvió los poderes de que les había despojado Sila, por lo cual dice Quinto que en eso no puede alabarlo (175). A esta opinión responde Marcos distinguiendo entre el tribunado y los individuos que lo han desempeñado. Por el abuso personal de unos cuantos tribunos execrables, no puede condenarse el tribunado, porque de esa forma podríamos decir lo mismo del consulado. La fuerza del argumento de Marcos radica en que será mucho más fácil dirigir la plebe si está encabezada por un ciudadano idóneo y responsable, que si se encuentra libre y sin freno alguno (176). «Era necesario — prosigue Marcos — o no desterrar a los reyes, o conceder al pueblo la libertad de hecho y no de palabra» (177). En cuanto a la referencia que has hecho a Pompeyo, comprendió (el Grande) que no podía carecer por más tiempo esta ciudad de la autoridad de los tribunos. ¿Cómo iba a renunciar a ella, después de conocida, un pueblo que con tanta insistencia la había pedido antes de conocerla? Era propio de un ciudadano prudente no abandonar una medida que, sin ser perniciosa, era tan popular, y no era oportuno oponerse a un jefe del pueblo que podía ser peligroso (178). La decisión de Pompeyo fue prudente y hábil, puesto que el tribunado en este tiempo, guardando la apariencia exterior, en el fondo está anulado. Creado para proteger al pueblo,

---

(173) *Leg.* 3, 20-22.
(174) *Leg.* 3, 22.
(175) *Leg.* 3, 22.
(176) *Leg.* 3, 23-24.
(177) *Leg.* 3, 25.
(178) *Leg.* 3, 26.

aun revolucionariamente contra la soberbia y los excesos de los altos funcionaerios, pero habiendo conseguido relativamente pronto un cierto equilibrio entre la nobleza autocrática y la nobleza plebeya, a la que de ordinario pertenecían los tribunos, se suavizó mucho el modo de proceder del tribunado. Es curioso que los tribunos más violentos, los Gracos, Sulpicio, Clodio, etc. procedían de la alta aristocracia.

Ya que la supresión hubiera sido impopular, se procuró reformar la institución, dándole mayores atribuciones cada vez y haciéndola instrumento de gobierno como las otras magistraturas.

Cuando el tribuno de la plebe llegó a ser uno de los órganos más activos de la administración y del senado, con el cometido de guiar el cuerpo de los ciudadanos y de impedir el abuso de los demás magistrados, fue absorbido en el sistema de gobierno y cesó el objetivo para el que había sido creado. Sus luchas serán contra grupos diversos y en favor de los caprichos particulares y de interesses partidistas, jamás en atención al pueblo. Esto son los tribunos en tiempos de Cicerón.

Art. 15. — a) *Posean todos los magistrados el derecho de auspicios y de jurisdicción.*

b) *Constitúyase con ellos el senado.*

c) *Los decretos del senado tengan fuerza de ley.*

d) *Si un poder igual o superior no lo impide, consígnense los decretos del senado por escrito* (179).

a) El derecho de auspicios es la capacidad jurídica de poder consultar las advertencias o signos celestiales que manifiestan la voluntad de los dioses. Este derecho contiene la *spectio* y la *nuntiatio* La *spectio* tiene dos sentidos: la contemplación de la aves, relámpagos, etc. y la consideración y juicio de las cosas contempladas, para ver si impiden o no la realización de la obra propuesta. La primera parte es de los augures, la segunda es propia de los magistrados. También la *nuntiatio* es doble: por la que comunica el augur al magistrado lo que ha visto; y la *nuntiatio* por la que el magistrado, después de examinado el signo visto u observado, comunica que los dioses se oponen o no se oponen a que se celebren por ejemplo unos comicios, y se realice tal obra y en caso negativo se llama propriamente *obnuntiatio.*

(179) *Leg.* 3, 10.

Hay auspicios mayores y menores. Durante la monarquía no hubo conflicto, porque sólo el rey poseía los auspicios. Cuando los auspicios pudieron ser observados simultáneamente por diversos magistrados, aunque en principio parece que tampoco podía haber conflicto alguno, puesto que siempre era Júpiter el invocado para que manifestara su voluntad por medio de signos, siempre y en toda ocasión Júpiter revelará su deseo inmutable por signos idénticos. Pero la experiencia fue demonstrando que esta contrariedad no sólo era posible, sino que se daba con frecuencia. Por ello los romanos jerarquizaron los auspicios, determinando el orden de preferencia entre ellos en caso de oposición. Esta ordenación era absolutamente necesaria, puesto que en los magistrados colegiados los derechos de auspicios de sus miembros eran iguales, y no se había establecido una jerarquía rigurosa entre las magistraturas Es natural que los auspicios entre los diversos magistrados se ordenaran según las categorías de éstos. M. Valerio Mesala, cónsul en el 53 a.C., cataloga los magistrados en mayores y menores, según los auspicios que poseen (180). Los auspicios mayores son los que disfrutan los magistrados revestidos de *imperium*, que son entre los magistrados ordinarios: los cónsules y los pretores; y entre los extraordinarios: los dictadores y maestros de caballería. Y los auspicios menores, los magistrados que tienen únicamente la *potestas* (181), como la edilidad curul y la cuestura. Los censores ocupan una categoría intermediaria. Se les concede unos auspicios especiales, porque no disfrutaban del *imperium*, ni recibían la investidura de una forma ordinaria por una ley curiada, sino centuriada (182), y no son elegidos con los mismos auspicios que los cónsules y los pretores (183). Pero los auspicios mayores y los menores admitían dentro de su condición general tantos grados y matices cuantas eran las magistraturas que las poseían. Los auspicios consulares eran superiores a los pretorios, por eso en la lengua augural los cónsules se llamaban *praetores maiores*, y los otros *praetores minores* (184).

---

(180) M. Valerio Mesala en Gell. 13, 15.

(181) Sobre el *imperium* y la *potestas*, cf. *Vrbs Roma*, II, 159-162.

(182) *Leg. Agr.* 2, 26.

(183) Gell. 13, 15, 4.

(184) Fest. 154, 4; 155, 1, L; Mesala en Gell. 13, 15, 4: «praetor, etsi collega consulis est, neque praetorem neque consulem iure rogare potest, ut quidem nos a superioribus accepimus aut ante haec tempora seruatum est et ut in *commentario*

La división de los auspicios en mayores y menores no radica en los métodos de observación, sino en los efectos (185). Los auspicios menores ceden siempre ante los mayores. Todos los auspicios mayores derivan de los del cónsul. Por eso los cónsules son los únicos magistrados que pueden presidir los comicios centuriados convocados para la elección de cónsules, pretores, censores, y todos los magistrados extraordinarios revestidos de *imperium*. El dictador es directamente instituido por el cónsul, sin intervención del sufragio popular, por recomendación del senado.

Pero todas las magistraturas tiene auspicios, por tanto el tribunado y la edilidad de la plebe, que carecen de auspicios, no son magistraturas, sino cargos.

Además de los auspicios atribuye Cicerón a los magistrados «jurisdicción» *(iudicium)*, para poder dirimir pleitos según sus materias y competencias señaladas.

b) El senado en tiempo de los reyes está constituido por los ciudadanos cabezas de familia. En tiempos de Rómulo, cien (186); con Tarquinio el Viejo llegan ya a tres cientos (187). En los primeros tiempos de la República el senado se rehacía después de cada censo, nombrando a sus miembros los cónsules, como antes los reyes. Muy pronto se admitió en el senado también a los plebeyos. De sus trescientos miembros tradicionales los ciudadanos antiguos, los *patres*, no cubrían más que 136 escaños, ocupando 164 los nuevos ciudadanos, *conscripti*.

Del siglo IV al III a.C. la facultad de formar las listas de los senadores pasan de los cónsules a los censores.

La lex *Ouinia*, entre los años 318 y 312, y sobre todo las leyes *Licinias*, abren el senado a todos los que han desempañado una magistratura curul. El censor debe encabezar el elenco de senadores con todos los que han sido magistrados curules, esto es, cónsules, pretores,

---

tertio decimo C. Tuditani patet, quia imperium minus praetori, maius habet consul, et a minore imperio maius aut maior a minore conlega rogari non potest. Nos his temporibus praetore praetores creante ueterum auctoritatem sumus secuti neque his comitiis in auspicio fuimus».

(185) Gell. 13, 15, 7.

(186) Liu. 1, 8, 7.

(187) *Rep.* 2, 20; Liu. 1, 35, 6.

ediles nombrados por los comicios en los cinco años precedentes, a no ser que rechace positivamente a alguno, por creerlo indigno del cargo de senador. El senador es vitalicio, pero, según acabamos de decir, puede ser removido si el censor lo cree indigno de figurar entre los senadores. El modo de proceder del censor en la confección de la lista parece ser éste: consigna primero los senadores que hubiera en la antigua lista y no merezcan borrarse, luego los que han desempeñado cargos curules en los cinco años anteriores, si quedan sitios vacantes hasta los 300, los censores son completamente libres para nombrar a quienes juzguen con mayores méritos y servicios prestados a la patria (188).

Como en las guerras de Aníbal habían muerto muchos senadores, en el año 216 fue necesario hacer una *lectio* extraordinaria para llenar los 170 escaños vacantes. Se incluyeron en la lista incluso los antiguos magistrados menores, como cuestores, ediles y tribunos de la plebe. A partir de este hecho los miembros del senado se elegían ya sólo entre los magistrados, con lo cual prácticamente, el senado quedaba elegido por el pueblo. Y como la elección quinquenal del censor era automática, a los que cumplían su magistratura se les permitía asistir y hablar en las tenidas del senado, antes de la celebración del censo siguiente, en que estarían ya en la liste de los senadores. Sila nombró él personalmente otros 300 miembros de entre los caballeros, y privó al censor de su intervención en el senado. Los senadores serán elegidos por los comicios, entre quienes hayan desempeñado una magistratura, de la cuestura en adelante. César conserva el senado, pero es él quien lo constituye a su gusto, elevando el número a 900 y hace senadores incluso a los galos y a individuos como su proprio barbero.

Como se ve, Cicerón vuelve a la ordenación dispuesta por Sila. El censor no tendrá intervención en el nombramiento de los senadores, que serán aquéllos a quienes el pueblo se elija para magistrados en los comicios. (189)

c) Cicerón da fuerza de ley a las disposiciones del senado. Efectivamente la disposición votada por el senado se llama *senatus consultum*,

---

(188) Liu. 23, 33.

(189) *Leg.* 3, 27: «Ex iis autem, qui magistratum ceperunt, quod senatus efficitur, populare est sane, neminem in summum locum nisi per populum uenire sublata cooptatione censoria».

definido así por Gayo: *Senatusconsultum est quod senatus iubet atque constituit; idque uicem legis optinet, quamuis fuerit quaesitum* (190). Cicerón quiere robustecer la autoridad del senado quitando por una parte a los censores el derecho de formarlo casi arbitrariamente y dando fuerza de ley a todos sus decretos. En su conducta, como en su doctrina, busca el experto consular mantener el equilibrio tenazmente buscado entre el elemento democrático y el aristocrático de que a sus ojos se compone el gobierno de Roma, de forma que el poder resida en el pueblo y la autoridad en el senado.

d) Las leyes y decretos del senado se escribían y conservaban en el archivo de Roma que algún tiempo estuvo en el templo de Ceres, y luego en el *aerarium*, o tesoro público. En cuanto a la promulgación de las leyes no había norma fija. Bastaba la comunicación del resultado positivo de las votaciones *(renuntiatio)*. Desde ese momento la ley se suponía obligatoria en todo su ámbito. Pero cuando se trataba de leyes fundamentales y que debían regir durante mucho tiempo se grababan en madera (191).

Art. 16. — *El orden senatorial debe ser intachable y servir de modelo a los demás* (192).

Período hubo en la historia de Roma en que el senado podía calificarse de «asamblea de dioses», como lo vieron los legados enviados por Pirro a Roma para proponer la paz. Entre las condiciones exigidas para senador se nombraba la honorabilidad. Por ello se excluían del senado los ciudadanos condenados por robo, o por complicidad en el robo; en virtud de la ley *Plaetoria* se excluía del senado por lesión de intereses de menores de 25 años (193); por calumnia o *praeuaricatio*. Se excluyen del senado los deudores insolventes; los perjuros en materia de deudas; los antiguos soldados despedidos o degradados en el ejército; los que han recibido dinero por delación de un ciudadano romano; los condenados en ciertos juicios públicos. En la legislación de Sila la

(190) Gai. *Inst.* 1, 4; sobre el proceso de la formación de una ley, hablamos en *Vrbs Roma*, II, 93-100.

(191) Hor. *A.P.* 396 y Porphir. ibidem; Liu. 33, 57, 10; Plin. *N.H.* 16, 4.

(192) *Leg.* 3, 10.

(193) *Pro Cluent.* 119.

interdictio ignis et aquae suponía la exclusión del senado (194). La *lex Cassia* echaba del senado al senador despojado del *imperium* en unos comicios. Hay leyes que imponen a los senadores la obligación del juramento de cumplirlas bajo la pena de expulsión del senado (195). Se excluyen los individuos que ejercen ciertas profesiones, como los gladiadores, los prostituidos, los comediantes, los dueños de las casas de mala fama (196).

Comentando esta ley en el diálogo de Cicerón exclama su interlocutor Quinto: «Bellísima es esa ley, hermano mío, y su alcance es inmenso». Pero Quinto, como hombre pegado a la tradición, no está conforme con que se prive al censor de su derecho de nombrar al senado, y por eso agrega: «Si pretendes que este orden sea intachable, necesitas un censor por intérprete» (197). A Quinto le responde el tercer dialogante, Tito Pomponio Atico, que el senado hoy día se halla tan corrompido «que desesperaría no sólo a todos los censores, sino también a todos los jueces» (198). M. Tulio reconoce la realidad de las palabras de Atico, pero le indica que en la ley no se trata del senado ni de los hombres de hoy, sino de los del porvenir, si es que alguna vez los hay que quieran aceptar esta Constitución. Exigiendo la ley que el orden senatorial sea intachable, el que se halle tarado o impuro no aparecerá en el senado. Pero esto exige una educación a fondo (199). Es precisamente lo que busca Cicerón en todos sus tratados de política y en toda su actuación de consular: formar una juventud sana e íntegra, cuyo único ideal sea la patria y su único objetivo la grandeza y el esplendor de Roma.

Sobre la obligación sacrosanta de los senadores de dar buen ejemplo y servir de modelo a los ciudadanos, habla largamente en el comentario posterior (200). Así como las pasiones y los vicios de los magnates infestan toda la ciudad, así también su buen comportamiento la purifica y la corrige. El lujo de Lúculo en su villa tusculana llenó de mármoles y de estatuas las villas de los ciudadanos más humildes.

---

(194) *Pro Dom.* 82.

(195) Tales son la *lex Fantia*, CIL. I² 197, lin. 19-20; *Plebiscit. Apuleyo*, de año 100, App. *B.C.* 1, 19-31.

(196) Ulpian. *D.* 3, 2, 2; 2, 4, 2.

(197) *Leg.* 3, 28.

(198) *Leg.* 3, 29.

(199) *Leg.* 3, 29.

(200) *Leg.* 3, 30-32.

Todos pretenden imitar a los magnates, y tal como sean los gobernantes así se esfuerzan en ser los gobernados. Las revoluciones en las costumbres públicas proceden de ordinario del cambio de costumbres de los nobles. Los vicios de los grandes se difunden rápidamente por la ciudad. Si los senadores reflejan dignidad y patriotismo, todo el pueblo se llenará de honor y de amor a la patria.

Art. 17. — *Cuando la elección de los magistrados, los juicios efectuados por el pueblo, las leyes o las prohibiciones se sometan a votación, ésta debe ser suficientemente conocida por los nobles y emitida libremente por el pueblo* (201).

Esta ley, sumamente comprometida, la explica el mismo Cicerón en los párrafos 33-39 y se refiere al modo de emitir los sufragios en los comicios, sobre los que aquí dice demasiado lacónicamente «sean conocidos por los grandes y libres para el pueblo».

Atico dice sorprendendido que, a pesar de la atención que ha puesto a la lectura de la ley, no ha comprendido lo que quieren decir sus palabras. Y Marcos le responde: Se trata de una cuestión difícil y muchas veces discutida, «si es mejor que en la elección de un magistrado, en el juicio de un acusado, en la votación de una ley o proposición, sean los sufragios secretos o públicos» (202).

Quinto, como representante del pensamiento tradicional, preve una disensión y discusión necesaria con su hermano, pero Marcos le advierte: «No, mi querido Quinto, porque mi parecer, lo sé muy bien, ha sido siempre el tuyo. No hay mejor sistema de voto, que la votación en alta voz; pero hay que considerar bien, si puede imponerse siempre, porque es muy difícil el restablecer el voto antiguo, una vez que se ha establecido ya el voto en secreto» (203). Quinto defiende la votación en alta voz con argumentos no carentes de razón, y examina el proceso de la implantación de los votos secretos, escritos en sus tablillas. Recuerda cómo su abuelo, M. Tulio Cicerón, resistió valientemente a su cuñado M. Gratidio, cuando éste pretendía imponer el voto secreto

---

(201) *Leg.* 3, 10.
(202) *Leg.* 3, 33.
(203) *Leg.* 3, 33.

en las votaciones efectuadas en el municipio de Arpino (204). Y termina Quinto: «Así pues, tratándose, no de reconocer las leyes actuales del pueblo romano, sino de reivindicar las que se le arrebataron, o de formar otras nuevas, creo que debes decirnos, mi querido Marcos, no lo que puede conseguirse con un pueblo como éste, sino lo que es mejor. Tu admirado Escipión soporta aún la responsabilidad de la ley *Casia* que se dice dada por consejo suyo. Si das una ley de escrutinio tú serás el culpable. A mí no me agrada, y a Atico tampoco, según leo en su rostro (205). Responde Marcos que su intención no es privar de que los «buenos» orienten al pueblo en las votaciones, recomendando el sentido de su votación e incluso leyendo las tablillas (para lo cual abroga todas las leyes que ocultaban los sufragios por todos los medios posibles, como la *lex Maria*) (206) para evitar las intrigas y turbulencias de los demagogos; pero trata de conservar sobre todo la libertad del pueblo. «Nuestra ley, por consiguiente, — concluye Marcos — da las formas de libertad, mantiene la autoridad de los buenos y suprime toda causa de disensión» (207).

Art. 18. — a) *Si sobreviene algo que esté fuera de la competencia de los magistrados, nombre el pueblo uno que lo desempeñe, y confiérale el derecho de hacerlo.*

b) *No se trata de la dictadura, sino de los posibles magistrados nuevos que las necesidades o las circunstancias futuras pondrán en la necesidad de crear* (208).

Cicerón nunca fue cerrado en la defensa de la constitución romana, sino que tratando de salvaguardar los principios fundamentales se esforzaba en acomodarlos lo mejor posible a las circunstancias del presente. En cuanto a principios secundarios adoptaba cuanto fuera conveniente para desanquilosar los módulos que ya no se adaptaran cabalmente a las exigencias de cada momento. Aquí deja el campo bien abierto para crear cuantas magistraturas crea el pueblo convenientes para su mejor gobierno.

---

(204) *Leg.* 3, 34-36, cf. J. Guillén, *Héroe de la Libertad* (Vida política de M. Tulio Cicerón) I Salamanca 1981, p. 20-23.

(205) *Leg.* 3, 37.

(206) *Leg.* 3, 38.

(207) *Leg.* 3, 39.

(208) Leg. 3, 10.

Art. 19. — *El cónsul, el pretor, el dictador y el maestro de la caballería, y el magistrado que delegue el senado para el nombramiento de los cónsules* (interrex) *tendrán el derecho de tratar directamente con el pueblo y con los padres; los tribunos que la plebe se ha creado podrán tratar directamente con los padres, y éstos mismos comunicarán igualmente al pueblo lo que sea necesario comunicarle* (209).

El *ius agendi cum patribus* era el derecho que tenían los cónsules, pretores, etc. de convocar el senado. La convocatoria por parte de un magistrado es necesaria para que la sesión sea válida. Se decía *senatum cogere (uocare, conuocare)*. Esta operación se hacía por el anuncio del heraldo en el *Comitium* o en el Foro, y en caso de urgencia personalmente (210). Incluía también el derecho de presidir la sesión convocada *(senatum habere)*, de referir sobre las propuestas *(referre ad senatum)*, de proponer la discusión *(sententias exquirere)*, de preguntar los pareceres *(senatum consulere)* y de proceder a la votación (211). El magistrado convocante debe señalar el lugar de la reunión del senado, que siempre será un «templum», dentro de Roma, y en días que sea lícito tener asamblea del senado. Se levanta acta de la sesión, que, redactada por los cancilleres y firmada por una comisión de senadores, pasaba a los cuestores, que debían guardarla cuidadosamente en el *aerarium*. Después del año 59 a.C. los discursos pronunciados en el senado eran consignados literalmente por los taquígrafos oficiales *(notarii)* y por tanto quedaban a disposición del público.

Los tribunos de la plebe en un principio asistían a las sesiones del senado, sentados en un banco cerca de la puerta, como meros observadores, y eso les bastaba para informar al pueblo de cuanto se había tratado. En la consecución de prerrogativas llegaron a equipararse con los cónsules y los pretores: como ellos, tienen facultad de convocar al senado, de presentar en él proposiciones y de hacer que se vote un senado consulto. Cicerón sanciona con su ley estas consecuciones tribunicias.

---

(209) *Leg.* 3, 310.

(210) *De Fin.* 3, 7; *Fam.* 5, 2, 3; 14, 6, 2; *Dom.* 11; 62; *Catil.* 2, 26; *Phil.* 1, 6.39.99.

(211) Cf. *Vrbs Roma*, II, 85-92.

Art. 20. — *Todo lo que se trate con el pueblo o con el senado debe hacerse con moderación* (212).

Es decir, que se expongan los pareceres con comedimiento y tranquilidad, porque el que dirige la palabra a una multitud modela y da forma en cierto modo no solamente al espíritu y a la voluntad, sino también al semblante de aquellos a quienes se dirige (213).

Art. 21. — a) *El senador ausente que no exponga la causa de su ausencia, caerá en falta.*

b) *Hablará a su debido tiempo y con mesura.*

c) *Debe conocer bien los asuntos del pueblo* (214).

a) Obligación sagrada del senador es asistir puntualmente a las sesiones del senado, y por eso debe residir en Roma o en sus alrededores; y en circunstancias graves debe permanecer en la ciudad (215). Para salir de Italia necesitaban permiso del senado que se lo otorgaba en forma de *legatio libera.* El magistrado puede exigir prendas, imponer multas por la falta de asistencia, e incluso por la tardanza en llegar, cuando no hay una escusa, como una función judicial, una enfermedad o cosas semejantes (216).

b) Los senadores hablan cuando el presidente les requiere su parecer. El primero en hablar, después de los magistrados en orden de categoría, es el *princeps senatus.* El interpelado responde de pie, en su sitio. En caso de conformidad con la propuesta, se contenta con decir: *utei rogas* (217) o asintiendo al parecer expuesto ya antes por otro: *adsentio Catoni; sentio cum Tuberone,* o con un discurso. Los senadores tienen el uso y la libertad de palabra al ser rogados, y exponen su parecer, explicando los motivos que le impulsan a tal o cual decisión. Puede tratar incluso cuestiones distintas a las propuestas por el relator. Cicerón recomienda moderación en los discursos, y que

---

(212) *Leg.* 3, 10.
(213) *Leg.* 3, 40.
(214) *Leg.* 3, 11.
(215) Liu. 27, 50, 4; 36, 3; 44, 11.
(216) Gell. 14, 7, 10; Liu. 3, 38, 12-13.
(217) *Leg.* 2, 24.

no se hagan interminables, «porque la brevedad, no solamente en el senador, sino en cualquier orador, es gran mérito para su opinión» (218). Pero M. Tulio que habló tanto y tan magistralmente en el senado y fuera, reconoce que puede haber circunstancias en que el orador prolongue su actuación: «cuando el senado se extravíe, cosa que frecuentemente procede de la ambición... si en este caso — agrega — no interviene algún magistrado, es útil ocupar toda la sesión, o bien cuando el asunto es tan importante que se hacen necesarios todos los recursos del orador para convencer e instruir. En ambos géneros sobresale nuestro Catón» (219).

c) Sobre el tercer párrafo de esta ley: «conozca (y defienda) las causas del pueblo», impone al senador el deber de conocer el estado de la República: las legiones con qué cuenta, el número de soldados y sus emplazamientos principales, los haberes y recursos del tesoro público, los pueblos aliados, los amigos, los tratados con las diversas gentes, los tributarios, las leyes, las condiciones y alianzas con cada pueblo. Debe conocer las costumbres y las rúbricas de las deliberaciones, y tener presentes los ejemplos de los antepasados. Es poco más o menos lo que exige en otros lugares al orador perfecto. «Todo esto exige instrucción, diligencia y memoria, sin la cual no puede estar preparado el senador» (220).

Cap. VI — LAS ACCIONES EL PUEBLO

Art. 22. — a) *No haya violencia en el pueblo.*

b) *Prevalezca siempre una autoridad igual o superior.*

c) *De todo desorden que se produzca en el curso de un debate, sea responsable su autor.*

d) *Que el ciudadano patriota se o ponga a toda medida funesta* (221).

a) No se procede nunca con violencia ni por parte del pueblo, ni sobre él. No hay nada más pernicioso para las ciudades, ni nada

(218) *Leg.* 3, 40.

(219) Ib. Se trata de Catón el Uticense que llenó la sesión de todo un día para que César no tuviera tiempo de proponer a votación un proyecto de ley que el senado juzgaba perniciosa, cf. Gell. 4, 10, 8 y mi *Vrbs Roma* II³, 89.

(220) *Leg.* 3, 41.

(221) *Leg.* 3, 11.

tan opuesto al derecho y a las leyes; nada menos digno del ciudadano y del hombre que tomar las decisiones por la violencia en un Estado bien constituído y ordenado. La ley manda ceder a la intercesión, y no hay cosa más excelente, porque es mejor dejar de hacer una cosa buena que conceder una mala (222).

b) «Una autoridad igual». El establecer una subordinación cualquiera entre los colegas de una misma magistratura hubiera sido contra el espíritu y el deseo de la colegialidad. Cada uno de ellos poseía la autoridad entera correspondiente a su función, y no podía ni aumentarla ni disminuirla con respecto a su colega. Por eso en Roma los cónsules llevaban un mes cada uno los fascios, y presidía las reuniones celebradas durante ese tiempo, y si estaban los dos en campaña, alternaban cada día el mando supremo. En el caso en que no hubieran tomado este acuerdo, si había conflicto entre los auspicios de los colegas, se daba la *obnuntiatio* mutua y la oposición de auspicios paralizaba las iniciativas del uno y del otro. Esto no podía ocurrir en el campamento, porque siempre prevalecía los auspicios del comandante en jefe del día (223).

Como las magistraturas están jerarquizadas por el orden de los auspicios mayores o menores, de forma que los auspicios del dictador están sobre los de los cónsules *(praetores maiores)*, los de éstos sobre los de los pretores *(praetores minores)*, y así sucesivamente, las magistraturas van cediendo en el orden en que ceden los auspicios. La clasificación, pues, de los auspicios era de suma importancia en la práctica, porque regulaban los derechos respectivos de los diversos magistrados, cuando surgían conflictos de prevalencia entre ellos. Los auspicios menores ceden a los mayores y quedan sin eficacia, aunque se hayan tomado primero (224).

c) El cargar la responsabilidad de cualquier tumulto, algarada o desorden que surja por motivo de una conglomeración cualquiera de ciudadanos, sobre el organizador del acto, lo hace M. Tulio en conformidad con la opinión de M. Craso. Y el senado le dio la razón cuando

---

(222) *Leg.* 3, 42.
(223) Liu. 22, 42, 8-9; 22, 45, 4-5.
(224) Serv. *ad Ecl.* 9, 13.

decretó, según el informe del cónsul C. Clodio, referente a la sedición de Carbón, «que no podía haber sedición sin consentimiento del que hablaba ante el pueblo, porque tiene plena autoridad para disolver la asamblea en cuanto hay intercesión y comienza el desorden»... Por tanto el que continúa la asamblea cuando ya no es posible la deliberación, busca la violencia, «y nuestra ley le quita la impunidad» (225).

d) Y el último apartado de esta ley, «sea tenido por buen ciudadano quien se oponga a una proposición funesta», va dirigido a suscitar la iniciativa de los ciudadanos particulares en los momentos en que se ve peligrar a la patria y los magistrados permanecen inertes o inactivos. Es la sanción por ley de toda la obra y de todos los principios que expondrá después M. Tulio durante el conflicto de la defensa del senado y de la República contra M. Antonio. En la *Phil.* 3, 3-5 propone al senado la aprobación de cuanto ha hecho hasta el momento Octaviano como persona privada; en *Phil.* 4, 2-5 presenta al pueblo la gesta de Octaviano, que el senado ha ratificado y aplaudido. En *Fam.* 11, 7, 2-3 trata de disipar los escrúpulos que sentía D. Bruto en su actuación y en la de Octaviano, que se sentían ciudadanos particulares. En *Phil.* 5, 35-37 propone al senado que ratifique los actos realizados por D. Bruto en defensa de la República. Y finalmente proponiendo al senado que se reconozca oficialmente la capitanía de Casio sobre el Asia contra Dolabela, dice en *Phil.* 11, 26-28: — Y si me preguntáis que en qué leyes se apoya Casio para ello, os responderé que en la ley natural, sancionada por el mismo Dios supremo, por la que todo lo que es favorable a la patria resulta legítimo y justo, «porque la ley no es otra cosa que la razón recta, emanada de la voluntad divina, que ordena el bien y prohibe el mal». Esta ley apoyaba a Casio cuando se apoderaba de Siria para conservarla para la patria. Y comunicando luego al mismo Casio cuanto había dicho de él en el Senado, le escribe: «Me extendí en el senado, y hablé al pueblo de un asunto, en que espero no me hagas quedar mal. Aseguré y prometí que tú no esperarías nuestros decretos para hacer todo lo que creas útil para la conservación de la República y que lo harás por propio impulso, siguiendo tu inclinación» (226). «El honor — dice en otro lugar — es una condición

(225) *Leg.* 3, 42.
(226) *Fam.* 12, 7, 1-2.

que pone al ciudadano en actitud de obrar por la patria, no como una intervención pasajera, sino como un estado permanente» (227).

El proyecto de ley de Cicerón es mucho más ambicioso y amplio de sentido que el axioma griego, con que a veces se trata de comentar este pasaje de M. Tulio *Βουθεῖν τοῖς νόμοις* «debe acudirse en ayuda de las leyes.

Art. 23. — a) *Los que dirijan un debate observen los auspicios;*
b) *obedezcan al augur del Estado;*
c) *guarden en el tesoro los proyectos de leyes que habrán sido expuestos en público.*
d) *No se delibere más que de un asunto a la vez.*
e) *Expliquen al pueblo el alcance de la proposición;*
f) *Consientan en que los magistrados y los particulares les hagan sus observaciones* (228).

a) Antes de comenzar cada acto público, comicios, sesiones del senado, etc. el que había convocado el acto observaba los auspicios; y las sesiones del senado en tiempo antiguos comenzaban con un sacrificio, y la observación de las entrañas de la víctima por parte de los arúspices. «Las señales seguras del bien obrar se contienen en los augurios» (229).

b) Los augures no son adivinos, sino intérpretes de la voluntad de los dioses. «El que no obedezca a los augures — dice Cicerón — sufra pena capital» (230). Y comentando esta ley dice el mismo M. Tulio: «El augur que conoce su obligación sabe que debe de estar preparado en las grandes circunstancias de la patria, que está puesto como intérprete y ministro de Júpiter Optimo Máximo» (231).

c) El proyecto de ley se sometía al conocimiento del pueblo, exponiéndolo escrito en tablas de madera blanca (232), y al final de la

---

(227) *Fam.* 10, 10, 2.
(228) *Leg.* 3, 11.
(229) *Har. Resp.* 18.
(230) En *Leg.* 2, 21 Sobre la dignidad y sacerdocio de los Augures cf. *Vrbs Roma,* III, 292-303.
(231) *Leg.* 3, 43.

República en planchas de bronce (233). Esto se hacía para que el pueblo la conociera antes de votarla; y para que el autor del proyecto no introdujera innovaciones fraudulentas en la misma en el momento de proponerla a votación (cosa que no siempre se conseguía), la lex *Licinia Iunia* del 62 a.C. obligaba al magistrado a depositar en el *aerarium,* en el momento de la promulgación, una copia, testigo, de su proyecto (234). Es lo que preceptúa también Cicerón en su ley.

d) Se prohibe presentar a la aprobación del pueblo en un mismo proyecto cuestiones diversas, que no estén intimamente relacionadas entre sí, para que no se involucre bajo una disposición agradable otra que aisladamente no se aprobaría: *lex satura* (235). Esta disposición existía ya en tiempos de los Gracos, y fue confirmada luego en 98 a.C. por la *lex Caecilia Didia* (236).

e) El tiempo mínimo entre la publicación de un proyecto de ley y su votación debe ser de tres *nundinae,* o veinticinco días. Durante ellos se informaba al pueblo del contenido y del alcance de la ley, se discutía en las *contiones* o mítines (237), o el mismo día de la votación en los comicios por tribus, o en los concilios de la plebe (238).

Art. 24. — a) *Que no se concedan privilegios, o leyes de carácter particular.*

b) *Si se trata de la vida de un ciudadano, que no se pronuncie más que los comicios máximos, compuestos por quienes los censores han repartido por centurias* (239).

a) Estas dos proposiciones están tomadas de la ley de las XII Tablas (12,2). El pasaje decenviral se conoce precisamente por Cicerón en este lugar y en la exégesis que de esta ley hace un poco más

(232) Dio Cas. 42, 32.
(233) *Pro Mil.* 87; Suet. *Caes.* 28, 3.
(234) *Sest.* 135.
(235) Fest. 416, 13; 417, 1.
(236) *Dom.* 53.
(237) Quintil. 2, 4, 33.
(238) Liu. 43, 16, 8.
(239) *Leg.* 3, 11.

adelante (240): «Vienen enseguida dos leyes preclarísimas, tomadas de las XII Tablas, de las que una suprime los privilegios, y la otra prohibe proseguir la acusación capital contra un ciudadano, como no sea en los comicios centuriados. Es admirable que nuestros mayores previesen tanto cuando todavía no habían comenzado las sediciones de las tribus, ni siquiera se pensaba en ellas. No quisieron que se hiciesen leyes para los particulares; este es el privilegio, ¿qué puede haber más injusto, siendo así que la esencia de la ley consiste en que lo establecido sea igual para todos?» (241)

b) Como se ve las dos leyes van unidas en Cicerón. «No quisiera que se juzgase a un ciudadano fuera de los comicios por centurias, porque distribuido el pueblo según el censo, orden, edad, la deliberación es más ponderada que cuando se lo convoca confusamente en tribus» (242). Los comicios por tribus eran mucho más tumultuosos y fácilmente se imponía en ellos no la razón, sino el griterío, el tumulto. Juicio sobre la vida era el caso de alta traición o *perduellio*, en que el único castigo era la muerte. El primer proceso de este tipo se siguió contra el joven Horacio, vencedor de los Curiacios, en tiempos del rey Tulo Hostilio, por haber asesinado a su hermana. La ley dada por el rey decía así: «Juzguen al reo de perduelión los dos varones. Si después de la sentencia apelara, júzguesele en apelación; si resulta condenado, cúbrasele la cabeza, y cuélgueselo de la cruz, después de haberlo azotado dentro

---

(240) *Leg.* 3, 44.

(241) En *Pro Domo*, 43, la prohibición del privilegio la atribuye también a la *Leyes Sacras*: «Vetant leges sacratae, uetant XII Tabulae leges priuatis hominibus inrogari, id est enim priuilegium. Nemo unquam tulit, nihil est crudelius, nihil perniciosius, nihil quod minus haec ciuitas ferre possit. Proscriptionis miserrimum nomen illud est omnis acerbitas Sullani temporis quid habet quod maxime sit insigne ad memoriam crudelitatis? Opinor, poenam in ciuis Romanos nominatim sine iudicio constitutam». E igualmente en *Pro Sestio*, 65: «Cum e Sacratis legibus et Duodecim Tabulis sanctum esset ut ne cui priuileium inrogari liceret, neue de capite nisi comitiis centuriatis rogari», cf. *Vrbs Roma*, II³, 29 n. 74.

(242) *Leg.* 3, 44; *XII Tabul.* 12, 5, cf. Cic. *Rep.* 2, 61: «Quo tamen e collegio laus est illa eximia C. Iulii, qui hominem nobilem, L. Sestium, cuius in cubiculo ecfosum esse se praesente, mortuum diceret, cum ipse potestatem summam haberet, quod decemuirum sine prouocatione esset. uades tamen poposcit, quod se legem illam praeclaram neglecturum negaret, quae de capite ciuis Romani nisi comitiis centuriatis statui uetaret»; Pompon. *D.* 1, 27, 16.

o fuera del pomerio» (243). Por esta ley fueron creados los duoviros, los quales decían que según era la ley no podían absolver ni a un inocente, y habiendo condenado a Horacio, el uno de ellos le dijo: «Publio Horacio, te juzgo perduelión. Anda, lictor, átale las manos». Se acercó el lictor, y le iba a atar las manos, cuando Horacio, por sugerencia del rey, dijo: «Apelo al pueblo». Y gracias a la *prouocatio* se vio la causa delante del pueblo (244).

El juicio se repite en la causa *pro Rabirio Perduellione*. Todo está urdido por Julio César, que encima es elegido duoviro juntamente con su primo Lucio César. Acusa el tribuno T. Labieno, defienden Hortensio y Cicerón. Los duoviros lo condenaron con toda pasión, dice Suetonio (245). El cónsul Cicerón aconseja a Rabirio que apele al pueblo. Se reúne éste en comicios centuriados en el campo Marte. Se izó en el Janículo el estandarte rojo del pretor, indicando la sesión que se estaba celebrando, presidiendo el pretor. Q. Cecilio Metelo Céler. La ley que aquí propone Cicerón quita el juicio previo de los *duoviri perduellionis* y pone directamente al reo ante la consideración de los comicios centuriados.

Cap. VII — Deberes de los magistrados

Art. 25. — a) *No se reciban ni den regalos ni para conseguir el poder, ni para su desempeño, ni por haber realizado una gestión.*

b) *Quien falte a ello en cualquiera de sus formas, reciba un castigo en proporción a su delito* (246).

La ordenación se refiere ante todo a las leyes que trataban de frenar la corrupción y el soborno que se tendía frecuentemente para la consecución de las magistraturas. Sobre ello se dieron muchas leyes. Otro caso, la exigencia para prestar un servicio que debía rendirse en virtud de la magistratura. Una de las características de las funciones públicas, durante la república, fue precisamente su gratuidad. E incluso

(243) Liu. 1, 26, 6.
(244) Liu. 1, 26, 7-8.
(245) Sueton. *Caes.* 12; cf. mi *Héroe de la Libertad,* vol. I, p. 204-216.
(246) *Leg.* 3, 11.

algunos cargos, como la edilidad curul, comportaban grandes dispendios, por los juegos públicos que tenía que presentar.

En el año 149 a.C. la ley *Calpurnia* establecía un tribunal permanente para juzgar a los magistrados acusados de extorsión. Muy pronto siguen otras leyes que perseguían diversos delitos comprendidos en esta ley de Cicerón, tales como *de repetundis, de sicariis, de ueneficiis, de ambitu, de peculatu, de ui, de falso, de sodaliciis.*

Neue gerenda neue gesta potestate se refiere sobre todo Cicerón en la administración de las provincias, a la *quaestio de repetundis*, es decir, al dinero que un oficial había usurpado ilegalmente a los contribuyentes. Sobre ello se habían dado ya las leyes *Porcia*, del 195; *Calpurnia* del 149 y luego las *lex Acilia, lex Iulia, lex Cornelia.* Pero en este punto todas las leyes eran poco, como advierte Cicerón, cuando dice: «que todo esto debe sancionarse más por juicios que por palabras» (247). Por lo cual agrega a continuación, la segunda parte de la ley, indicando su castigo. Un castigo proporcionado al delito: «la violencia con la pena capital; la avaricia con multa; la ambición con la ignominia» (248).

Art. 26. — a) *Guarden los censores la autenticidad de las leyes;*

b) *Rindan ante ellos cuenta de sus actos los magistrados al deponer su cargo;*

c) *Sin que por ello queden libres de la acción legal* (249).

Advierte Cicerón que estas leyes son nuevas, pero muy convenientes para la salvaguardia de la patria. Los decretos del senado y otros documentos públicos se guardaban antiguamente en el templo de Ceres, bajo la custodia de los ediles, y luego se depositaban en el erario, o tesoro público. Pero a M. Tulio no satisface la conservación de tales documentos sin una responsabilidad pública de nadie. «No tenemos — dice — depósito para la custodia de nuestras leyes, siendo por esta razón lo que nuestros aparitores o hujieres quieren que sean». Los griegos crearon unos magistrados para ello, los *νομοφύλακες*, o «guardianes de las leyes». Si nosotros queremos tener un ejemplar de estas leyes

(247) *Leg.* 3, 46.
(248) *Leg.* 3, 46.
(249) *Leg.* 3, 11.

tenemos que acudir a los copistas en las librerías, por las inmediaciones del Foro, que nos brindan extractos, según los aparitores han querido facilitarles (250). No tenemos tradición pública consignada en los registros. Es preciso que en ello intervengan los censores, puesto que hemos decretado la perpetuidad de la censura, y por su carácter han de ser los magistrados más honorables y de fidelidad más exquisita.

Ante ellos también, como los moderadores de las costumbres patrias, expondrán su gestión, y rendirán cuentas de su actos los magistrados al salir de su cargo; y los censores emitirán su veredicto acerca de ella.

Pero con todo, este rendimiento de cuentas no exime al ex-magistrado de que puedan acusarlo judicialmente quienes lo vean oportuno (251).

CONCLUSIÓN

Al llegar a este punto M. Tulio marca el fin de su código, o constitución del Estado, con las mismas palabras que usaba el magistrado que presidía los comicios señalando el fin de la lectura de la ley propuesta e invitaba a los ciudadanos a retirarse cada cual a su tribu o centuria para reflexionar y votar. Al marchar a ella ricibían dos tabletas en las que figuraban las letras *V(tei) R(ogas)*, o *A(ntiquo)* (252), y el voto se depositaba en una cesta a la salida de la sección en que cada uno se encontraba.

El voto de los interlocutores a la constitución ciceroniana es positivo y elogioso. Lo recogen estas palabras de Quinto: Muy lacónica-

---

(250) El interlocutor Atico quiere insistir más en este punto, muestra ostensiblemente su insatisfacción, y al advertirlo Marcos le pregunta:

—¿Qué deseas?

—¿Que qué deseo? Lo que no pueden ignorar sin oprobio los que dirígen los negocios públicos. Porque acabas de decirlo: No poseo nuestras leyes sino gracias a los copistas; y observo que la mayor parte de los magistrados, en la ignorancia del derecho que les concierne, no saben más que lo que permiten los aparitores que sepan» (*Leg.* 3, 48).

(251) Cf. Cic. *Leg.* 3, 47.

(252) *Leg.* 3, 38; *Off.* 2, 73; *Att.* 1, 13, 3; 14, 5.

mente has hablado, hermano mío, pero nos has presentado todos los magistrados y es sobre poco más o menos nuestra república. Y termina Marcos diciendo que en la presentación y en la imagen de los magistrados se proyecta la condición de la patria, porque ésta será según la imagen de quien la gobierne.

«Tu observación, querido Quinto, es exacta. Esa es la constitución pública que dimana de nuestros libros sobre la República, y que no podría realizarse sin esta organización de los magistrados. De los magistrados depende la forma de la República, y por su organización se conoce el género del gobierno. Pero como nuestros antepasados ordenaron el gobierno con tanta sabiduría y tanta moderación, han sido muy pocas las reformas que he creído necesario introducir» (253).

Cuáles sean éstas lo hemos ido señalando en nuestro breve comentario.

JOSE GUILLEN
Univer. P. de Salamanca

(253) *Leg.* 3, 12.