

del orden en la capital tenía á sus órdenes una parte de la guarnición de la ciudad, compuesta de tres cohortes de 1.500 hombres. Ninguna de las instituciones de la época del principado exigió con tanta fuerza como la prefectura de la ciudad la abolición del gobierno de esta última por los cónsules y ediles y la de la administración de justicia tal y como se verificaba en la época republicana.

### CAPÍTULO III

#### LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

El primero y más alto deber del Estado es no permitir que, dentro del horizonte de su acción, ejerza una persona prepotencia y opresión sobre otras, y no consentir que una reclamación dirigida contra cualquiera de sus miembros se haga valer de otra manera sino en la forma establecida al efecto por el Estado y dentro de los límites trazados de antemano por el mismo para cada género de asuntos. Esta forma de reclamar los particulares sus derechos, forma reglamentada por el Estado, y que por lo mismo se nos presenta en perfecto contraste, así desde el punto de vista teórico como desde el práctico, con el derecho de coacción y penal, que se ejerce sin sujeción á ley alguna y cuya base es, como se ha dicho, la propia defensa del Estado, es lo que denominamos administración de justicia. La cual vino á reemplazar á aquel estado antepolítico en que los particulares se tomaban la justicia por su mano, sin tener limitación legal de ninguna clase, y en que por lo mismo predominaba la prepotencia, la fuerza, la venganza, ó á lo más la compensación ó pago pecuniario (*poena*); y á diferen-

cia del derecho de coacción y penal, que era público, se caracterizaba ésta función por la necesidad de invocar la intervención de los órganos del Estado para que resolvieran la controversia, ó lo que es lo mismo, por la necesidad de que existiera un demandante privado. Además, era propia de la administración de justicia la intervención regular de los jurados, intervención desconocida en el ejercicio del derecho de coacción y penal; en cambio, en esta esfera no se hacía uso del tribunal de la ciudadanía, que funcionaba en la del de coacción y penal, conforme se ha visto.

Vamos á tratar aquí, tan brevemente como es posible hacerlo en un compendio de Derecho político, de los magistrados á quienes estaba confiada la administración de la justicia, de la institución de los jurados, de la esfera de asuntos encomendados á esta función y de las formalidades de la misma.

Ya se ha dicho más atrás (pág. 163 y sigs.) que la magistratura fue considerada en sus orígenes como la reunión de la administración de la justicia y del mando del ejército, siendo la expresión esencial de la primera el *imperium* dentro de la ciudad y la del segundo el *imperium* militar. Si la diferencia primitiva entre las dos esferas dependía principalmente de la residencia del magistrado supremo, según fuese esta residencia dentro de la ciudad ó fuera de ella, tal estado de cosas hubo de modificarse desde bien pronto en la época republicana, por cuanto el dictador, que funcionaba también dentro de la ciudad, no tenía participación alguna en el *imperium* jurisdiccional, y por otra parte, los cónsules fueron desposeídos de sus facultades jurisdiccionales en el momento en que se instituyó en la magistratura suprema un tercer puesto, al que se encomendó exclusivamente el ejercicio de aquellas facultades dentro de la ciudad.

Pero, según la interpretación romana, el *imperium* de los magistrados dichos, que en sí mismo era indivisible, no consentía cooperación agena más que en los casos de contiendas jurídicas efectivas; y así, cuando se trataba de un acto relativo á formalidades y en realidad no se hacía sino legalizar algún cambio jurídico que ambas partes miraban de la misma manera, cuando por tanto no había lucha, cual ocurría con la manumisión, la emancipación y la adopción, esto es, cuando se trataba de los actos de la llamada jurisdicción voluntaria, eran competentes también el dictador y el cónsul. Por lo demás, los cónsules fueron excluidos de intervenir en la jurisdicción sencillamente, fuera cualquiera el punto donde residieran; contra los actos jurisdiccionales del pretor, podía el cónsul hacer uso de la intercesión (pág. 211), pero esta facultad no podía considerarse como ejercicio de jurisdicción propiamente dicha, como tampoco podía darse este concepto á la sentencia, que se pronunciaba con el carácter de corrección militar en el campo de la guerra, y que, en realidad, era equivalente á la pronunciada en el procedimiento privado (pág. 384).

La dirección de la administración de justicia correspondió en un principio, claro está, al rey, con la restricción, sin embargo, de que cuando trasponía los primitivos límites territoriales, ya no podía ejercer esta función por sí mismo, sino por medio de un representante que él hubiera nombrado (*praefectus iure dicundo*), el cual siguió existiendo hasta los mismos tiempos del Imperio para el caso de que se ausentaran de Roma todos los magistrados supremos con motivo de las fiestas latinas. Prescindiendo de la jurisdicción del rey y de la primitivamente ejercida por los cónsules, desde que se establecieron en el año 387 (367 a. de J. C.) la pretura y la edilidad curul, la administración de justicia estuvo encomendada á

los siguientes funcionarios, cuya competencia se determinaba unas veces en general y otras veces por razón del territorio ó de la materia.

1.º La administración de justicia dentro de la ciudad se hallaba en manos del pretor residente en Roma, y desde los comienzos del siglo VI de la ciudad, en las de los varios pretores nombrados también dentro de Roma para el mismo fin. Por largo tiempo, y en cierto sentido siempre, estuvo concentrada la administración de justicia romana en la pretura de la ciudad, y mientras el ejercicio de la jurisdicción voluntaria antes mentada no estuvo sujeta á limitaciones territoriales, el del *imperium* jurisdiccional no se extendía más allá de Roma; es más: hasta bien entrado el Imperio, no se consideró como «procedimiento legal» (*iudicium legitimum*) sino el seguido ante el tribunal de la ciudad. De la respectiva competencia de los varios pretores que funcionaron en Roma, unos al lado de los otros, durante los dos últimos siglos de la República, competencia determinada, ya por el derecho personal de las partes, ya por el objeto de la acción, se tratará luego.

2.º La policía de la ciudad, confiada á los ediles, llevó desde luego consigo la facultad de administrar justicia en los asuntos relacionados con la misma, á saber: en las contiendas que surgían en el mercado con motivo del comercio de esclavos y de animales, y en aquellas otras que se originaran por los obstáculos y perjuicios causados por el ejercicio del comercio en las calles; pero como los ediles plebeyos no eran magistrados, la jurisdicción de que se trata únicamente les correspondía á sus colegas los ediles curules, instituidos al mismo tiempo que la pretura. Debe, pues, atribuirse también á estos últimos ediles el *imperium* jurisdiccional, aun cuando no fuesen magistrados supremos. No nos es posible decir

de qué manera ha de conciliarse la colegialidad, aplicable á los ediles, con la no existencia de esta colegialidad en la administración de la justicia después de instituida la pretura.

3.º Dió origen á la institución de los gobiernos de provincia la circunstancia de que, como la jurisdicción se hallaba concentrada en la ciudad de Roma, no era posible aplicarla á la población romana existente en los territorios ultramarinos. Por eso, para la administración de justicia en los asuntos equivalentes á los encomendados en Roma á la pretura y á la edilidad curul, introdujéronse en dichos territorios circunscripciones subordinadas ó anejas, cuyos dos funcionarios, el pretor y el cuestor, tenían igual competencia que las dos instituciones referidas, aunque al último se le prohibió usar el título de edil, reservado puramente para la capital. Esta competencia jurisdiccional era la misma para todos los jefes provinciales, cualquiera que fuese su título; por lo tanto, les correspondía también á los cónsules y á los consulares enviados á administrar los gobiernos de provincia, en tanto que ninguna participación tenían en ella los magistrados supremos destinados meramente á ejercer el mando militar; también la tenían los legados provinciales del emperador, que llevaban por eso precisamente el título de propretors, y en virtud de leyes especiales, les correspondía aun á los gobernadores del rango de los caballeros, singularmente al prefecto del emperador en Egipto. La competencia que estaba encomendada en la ciudad á los ediles no tenía ningún magistrado independiente que la representara en las provincias imperiales. Pero la jurisdicción ejercida en las provincias, no solamente se consideraba como extraordinaria, en cuanto, como ya se ha dicho, «procedimientos legales» en estricto sentido únicamente lo eran los

que se seguían en Roma, sino que además, en la práctica, dicha jurisdicción desempeñaba un papel secundario comparada con la jurisdicción ejercida dentro de la ciudad. Y esto por dos razones: en primer lugar, porque el ciudadano romano domiciliado en las provincias, cuando se hallara en Roma podía ser llevado ante el tribunal de la ciudad, en virtud del derecho general indígena, á no ser que tuviese algún privilegio en contrario que lo protegiera; y en segundo lugar, porque á lo menos durante la República, el gobernador de provincia ante quien se hubiera interpuesto una demanda tenía el derecho de remitirla al tribunal de la capital, en vez de resolverla por sí mismo.—Ya anteriormente hemos dicho que á consecuencia de tener los gobernadores de provincia menos limitaciones para ejercitar su derecho de delegar facultades que las que tenían los magistrados de la ciudad, encomendaban con frecuencia el ejercicio de la jurisdicción á sus funcionarios auxiliares, sobre todo á los del rango senatorial (pág. 252), y que en las provincias imperiales, al lado y debajo del gobernador, hubo delegados especiales revestidos de competencia jurisdiccional (pág. 350).

4.º Con respecto á los ciudadanos romanos que vivían en Italia, ya en grupos cerrados, ya desparramados y dispersos, la concentración de la jurisdicción en la ciudad de Roma fue atenuada, á principios del siglo V, por medio de las leyes especiales de que hablamos al ocuparnos de la lugartenencia (pág. 247), las cuales concedieron al pretor de la ciudad el derecho de delegar sus facultades jurisdiccionales para determinadas localidades en mandatarios nombrados por él, ora libremente, ora, como sucedió más tarde, con el concurso de los Comicios (pág. 312). No puede decirse con seguridad hasta dónde se extendía la jurisdicción de estos *praefecti*

*iure dicundo* sobre los semi-ciudadanos y los no ciudadanos, ni tampoco si la misma no estaba restringida con relación á los ciudadanos completos por límites de competencia, al revés de lo que sucedía con la jurisdicción ejercida dentro de la ciudad de Roma; la institución misma careció de fundamento tan pronto como toda Italia entró á formar parte de la unión de los ciudadanos romanos, y, por lo tanto, dejó su sitio libre á la jurisdicción que empezaron á ejercer las municipalidades.

5.º Los comienzos de la jurisdicción municipal romana se hallan envueltos en la obscuridad. Los distritos de mejor derecho no incorporados completamente á la unión de los ciudadanos romanos continuaron teniendo una magistratura propia, con jurisdicción, aun cuando limitada. También en las comunidades de ciudadanos completos comenzó á existir bien pronto una jurisdicción privativa, sobre todo en la materia relativa á mercados; Tusculum, el más antiguo entre los municipios de ciudadanos que no cambiaron de asiento, al mismo tiempo que adquirió el derecho de ciudadano romano, conservó evidentemente sus ediles propios, puesto que éstos funcionaron aquí más tarde con el carácter de magistrados supremos. Lo probable es que la jurisdicción municipal les fuera concedida en general á las comunidades de ciudadanos, cuando el derecho de ciudadano se hizo extensivo á toda Italia y la ciudadanía romana se cambió en un conjunto de comunidades de ciudadanos (pág. 129). Es de presumir que entonces fuese regulada y organizada la jurisdicción municipal, constituyéndola, por un lado las limitaciones impuestas á las ciudadanías latinas que habían tenido hasta ahora jurisdicción plena y á otras ciudadanías autónomas, y por otro lado, la concesión de una autonomía restringida á aquellas otras comunidades de ciu-

dadanos que hasta ahora habían carecido esencialmente de ella: probablemente, la regulación de la jurisdicción municipal por el derecho político ha de ser considerada, lo mismo que la de las prefecturas, como una delegación general hecha por el pretor de la ciudad á los pretores y ediles nombrados por los Comicios municipales, ó á magistrados de igual competencia que éstos, pero que se llamaron de otro modo. La competencia de semejantes funcionarios no se extendía, sin embargo, á aquellos actos que los magistrados podían realizar libremente, y además, aun dentro de la propia administración de justicia se hallaba limitada, bien por no poderse ejercer sobre cierto género de asuntos, bien por estar fijado un *máximum*, no muy alto, de la cuantía litigiosa de que podían conocer.

Para completar la idea que debemos formarnos de la manera como se administraba justicia en el vasto Reino romano, conviene recordar también que éste se hallaba constituido esencialmente por un conjunto de comunidades, y que aquéllas de entre estas que no poseían el derecho de ciudadano, así las legalmente autónomas como las latinas y las confederadas, como igualmente las que no disfrutaban sino una autonomía tolerada, tenían una administración de justicia privativa suya para los casos en que ninguna de las dos partes contendientes pertenecía á la unión de los ciudadanos romanos; pero si ambas partes, ó aun solo una de ellas pertenecían á esta unión, entonces eran, por regla general, competentes para conocer del asunto los tribunales romanos enumerados anteriormente. Las autoridades romanas se inmiscuyeron muchas veces en esta jurisdicción autónoma, sobre todo cuando se trataba de comunidades de autonomía tolerada, pero no lo hicieron seguramente sino ejerciendo actos arbitrarios.

Una vez que ya sabemos cuáles eran las magistraturas que ejercían la jurisdicción, conviene que determinemos la esfera de los asuntos á que se extendía la administración de justicia privada, tanto por parte de las personas como por parte de las cosas.

Que la administración de justicia empezó por ser un medio de impedir que los ciudadanos se tomaran la justicia por su mano y ejercitaran la autodefensa, nos lo demuestra el que, para que existiera el «juicio legítimo» en sentido estricto, además de los elementos ya dichos, se necesitaba que ambas partes gozaran de la cualidad de ciudadanos, siendo de advertir que el plebeyo cuya patria era Roma, fue considerado, claro es, desde antiguo, para estos efectos como ciudadano (pág. 37), y sin disputa alguna también el latino fue equiparado desde bien pronto al ciudadano (págs. 104-5). También los extranjeros pertenecientes á otra nación podían ser demandantes legítimos ante los tribunales romanos, ya en virtud de un tratado celebrado entre su propia comunidad y Roma, ya en virtud de la práctica romana de no considerar á los extranjeros, á lo menos realmente, privados de derechos; y cuando vivían en Roma podían igualmente ser demandados legítimos; de esta suerte era posible decidir por un tribunal romano hasta un asunto en que fueran parte dos extranjeros. Cuánta extensión se diera á esta práctica en el procedimiento liberal del Estado con respecto al extranjero y mientras el poder de tal Estado iba desarrollándose y adquiriendo fuerza, nos lo demuestra la división que de los asuntos de la pretura de Roma se hizo desde comienzos del siglo VI de la ciudad, tomando como criterio el derecho personal de las partes contendientes (pág. 280). Mas, aún posteriormente se encomendó también con frecuencia al pretor nombrado en un principio para decidir los asun-

tos que se ventilaran entre ciudadanos la resolución de todos los demás asuntos, y fuera de Roma, la división dicha no tuvo lugar nunca.

Por razón de la materia, correspondían á la administración de justicia, en primero y principal lugar, las reclamaciones jurídicas de una parte contra otra, tanto si esta última las contradecía, en el cual caso se interponía la demanda, como si las reconocía, pero confesaba no hallarse en disposición de satisfacerlas, en el cual caso esta confesión tenía la misma fuerza que una sentencia en que se reconociera el derecho del demandante. El fundamento del derecho que se alegara no introducía diferencia para este efecto; en general, de la misma manera se hacían valer las reclamaciones por hurto, por daño en las cosas, por injuria de hecho ó de palabra, que aquellas otras que se apoyaban en la tenencia de una cosa sin derecho para ello, ó en el no cumplimiento de una obligación. Sin embargo, no podían ser perseguidas por el procedimiento privado aquellas lesiones jurídicas cuya punición correspondía de oficio al magistrado (pág. 384). Por excepción, podía ser resuelta, como después veremos, en esta forma una reclamación que la comunidad tuviera contra algún particular, siendo partes entonces éste y un representante de aquélla; pero, por regla general, las demandas de la comunidad contra los particulares, y en todo caso las de los particulares contra la comunidad no podían someterse al procedimiento privado, porque el procedimiento privado consiste en la decisión, por un tribunal del Estado, de contiendas entre dos partes, y aquí no se dan esas condiciones: en tal caso se hacía uso de la justicia administrativa, que examinaremos en el capítulo consagrado á la Hacienda.

Por lo que respecta á la división de la administra-

ción de justicia entre los magistrados por razón de los asuntos varios de que se tratara, es de advertir que en los antiguos tiempos no se conoció más competencia especial, aparte de la jurisdicción civil general que ejercían los dos pretores urbanos, que la que los ediles tenían en lo relativo á mercados. En el siglo último de la República, al ser organizadas y reguladas de un modo especial algunas demandas calificadas, se introdujeron para conocer de ellas preturas especiales, por ejemplo, para conocer de las concusiones y exacciones ilegales (*repetundae*); hasta que luego, cuando en los tiempos de Sila se hizo bienal la pretura, todos los pretores administraban justicia en la ciudad durante el primer año del ejercicio de sus funciones, y entonces empezó la división de los mismos en pretores encargados del desempeño de las dos jurisdicciones generales y pretores encargados de las categorías especiales de las *quaestiones*. En la época del Imperio se fue aún más adelante por esta vía, estableciéndose que la regulación de los procesos de libertad, la regulación y la presidencia del tribunal de los centunviro y otros asuntos semejantes fueran de la de competencia de especiales pretores. Cuando, en los tiempos del principado, las disposiciones de última voluntad establecidas en forma de ruego, ó sea los fideicomisos, se cambiaron de obligaciones de conciencia en obligaciones coactivas, el cambio tuvo lugar, no por medio del procedimiento de los jurados, del cual no se hacía uso para esto, sino por medio de una *cognitio*, encomendada en un principio á los cónsules, y después á uno ó más pretores, *cognitio* que dejaba ancho campo donde ejercitarse el arbitrio del magistrado.

Sobre todo en los tiempos antiguos, la magistratura no intervenía en las relaciones privadas más que para resolver judicialmente las contiendas civiles entre par-

ticulares. En este punto era característico lo que acontecía con el nombramiento de tutores, nombramiento que tenía lugar, según el sistema primitivo, ó en virtud de las normas generales de la ley, ó en testamento privado que tenía el mismo valor que una ley. Pero poco á poco fue añadiéndose, con carácter supletorio, el nombramiento de tutor hecho por el magistrado; mas no seguramente como un derecho derivado de la jurisdicción, puesto que esta facultad de nombramiento se concedió, no sólo al pretor, sino también al tribuno del pueblo, y en los primeros tiempos del principado á los cónsules. En la época de este último, esto es, del principado, es cuando, por fin, comenzó á considerarse como una atribución aneja á la jurisdicción la intervención de los magistrados en la tutela, encomendándose, lo mismo que la materia de fideicomisos, á un pretor especial.

Si ahora tratamos de investigar más al pormenor el procedimiento que se seguía para la administración de justicia, tenemos que, pudiendo el magistrado á quien correspondía la dirección del asunto regular el derecho de ejercitar la demanda, es claro que con esta facultad de regulación adquiría el poder legislativo, puesto que si es verdad que dicho magistrado había de atenerse á las leyes vigentes, lo es también que le correspondía el derecho, ó se lo tomaba, de determinar más detalladamente los preceptos de dichas leyes, y cuando éstas guardaran silencio, de dar disposiciones propias, de donde podía resultar una ampliación del precepto jurídico, y aun una alteración del mismo llevada á cabo por el pretor. Por ejemplo: éste tenía que llevar á efecto las disposiciones del derecho patrio en materia de herencias; pero cuando según tal derecho no pudiera haber lugar á la herencia, el pretor, protegiendo la posesión de las personas excluidas de ésta por la ley, venía á ha-

cer que las mismas heredaran de hecho, y hasta en muchos casos en que el derecho patrio parecía conducir á consecuencias absurdas, no solamente las evitaba regulando la posesión en la forma dicha, sino que hasta denegaba á las personas que por ley tenían mejor derecho á la herencia, la facultad de interponer acción para pedirla. La manifestación ó expresión exterior de estas facultades de los magistrados nos la ofrece el derecho que en los tiempos posteriores de la República tenían los magistrados con jurisdicción, esto es, los pretores tanto en Roma como en las provincias, y los ediles curules, de dar á conocer al público, cuando comenzaban el desempeño de sus cargos, el conjunto de normas con arreglo á las cuales pensaban administrar justicia; normas que de derecho apenas obligaban al magistrado que las daba, y mucho menos á sus sucesores, y que, sin embargo, fueron gradualmente determinando, de hecho, una organización particular y especializada del procedimiento civil.

Cada procedimiento de esta clase era iniciado en todos los casos por medio de la demanda, ó sea por la petición de la parte que alegaba haber sufrido un perjuicio jurídico y reclamaba contra él. En principio y teóricamente, la demanda no podía ser interpuesta sino por el perjudicado mismo ó por su legítimo representante: aquí podemos prescindir de la cuestión relativa á saber quién era considerado como representante legítimo de un particular ante los tribunales; por el contrario, tenemos que concretar, por la importancia que tiene desde el punto de vista del derecho político, cuándo y hasta dónde podía ser representada la comunidad bajo la forma de demanda civil. En general, las reclamaciones que la comunidad tuviese que hacer valer contra los particulares no entraban en esta esfera, según ya dejamos

advertido; las demandas civiles de esta clase eran excepcionales, y, á lo que parece, únicamente se hacía uso de ellas, ó cuando se trataba de un delito contra la comunidad que cayera dentro del procedimiento privado, sobre todo, del hurto y del daño en las cosas, ó cuando una ley especial hubiera concedido para determinados casos un derecho de demanda por medio de representante, lo que ocurría especialmente en casos de penas pecuniarias señaladas á esta ó la otra contravención. Para las demandas de la primera categoría, parece haber sido la regla general que pudieran servir de representantes de la comunidad todos los ciudadanos. Con respecto á las de la segunda categoría, ocurrió lo mismo frecuentemente: por ejemplo, á todo ciudadano se le concedía derecho para entablar acción civil con el objeto de que fueran derruidas las edificaciones privadas que injustamente se hubieren emprendido sobre terreno público; no raras veces, sin embargo, sólo los magistrados eran los autorizados para interponer demandas en la forma del derecho privado, autorización de que podían hacer uso en lugar de la facultad que los mismos tenían y que hemos antes estudiado (pág. 387), á imponer multas arbitrarias contra las que se concedía provocación ante los Comicios.

Partiendo del mismo punto de vista del interés público, en el procedimiento por *quaestiones* del último siglo de la República se concedió de una vez para todas, y con pocas excepciones, á todo ciudadano la facultad de entablar acciones en nombre de la comunidad. La alta traición y el homicidio únicamente podían perseguirse, en general, por vía de demanda privada cuando para ello se hubiera concedido la representación de la comunidad; y aun la punición de las exacciones ilegales y de las concusiones, lo mismo que la de los demás crímenes y delitos que tenían análoga consideración que éstos, no era,

de hecho, cosa tan sólo del directamente lesionado, sino que se verificaba en interés de la comunidad. Desde el momento en que tengamos en cuenta que en todos estos procesos, tan necesarios como difíciles y odiosos, la carga y los riesgos de la prueba recaían sobre el acusador privado, y que pocas veces se supondría que la persecución la hacía éste por motivos nobles, parece una necesidad admitir que al acusador se le concedieran las ventajas que sin dificultad y de largo tiempo venían concediéndose cuando se trataba de daños puramente patrimoniales causados á la comunidad, ó sea la perspectiva de ventajas políticas, y sobre todo de beneficios materiales, para el caso de que se obtuviese victoria en el pleito, con lo que un mal se compensaba con otro, ó bien se reunían ambos.

Después de presentada la demanda y de ser oído el demandado, venía la regulación del procedimiento por el magistrado, regulación que consistía en nombrar el ó los jurados y en formular unas instrucciones escritas (*formula*) á las que habían de atenerse el actor, el demandado y el ó los jurados: la acción se fijaba con arreglo á la particular naturaleza de cada caso, y al ó á los jurados se les indicaba esta acción y los elementos de defensa del demandado que debían tener en cuenta, así como que en vista de todo ello, ó habían de absolver al demandado, ó condenarlo, condena para la cual podían señalarse condiciones excepcionales y cuya extensión podía ser fijada en la fórmula de un modo taxativo ó señalando un *máximum* por cima del cual no podía pasarse. Aunque con frecuencia sólo de una manera indirecta se hallaba contenida en la fórmula la sentencia que había de darse, la intervención del magistrado en el procedimiento privado llegó, sin embargo, á ser en lo esencial una verdadera instancia.