

misma, inquiriendo la opinión que sobre el asunto tuvieran, ya la asamblea de los ciudadanos, ya el Consejo de los Ancianos. Acerca del particular regía primitivamente el principio según el cual la magistratura tenía la obligación y el derecho de poner en práctica y hacer que funcionase el orden jurídico existente; pero siempre que se tratara de obrar separándose de lo preceptuado en este orden jurídico vigente, como acontecía, v. gr., en los casos de declaración de guerra ó de formación de un testamento, y mucho más cuando aquel orden hubiera de sufrir una alteración general, era preciso pedir el consentimiento de los indicados factores. Las consecuencias de esta idea fundamental se fueron desnaturalizando esencialmente conforme iba pasando el tiempo. La ciudadanía empezó á congregarse sin contar para ello con la intervención del Consejo, y si bien es verdad que la magistratura es la que siguió teniendo la iniciativa y que los Comicios no llegaron nunca á adquirir legalmente aquella omnipotencia que correspondió á la *ekklesia* helénica, sin embargo, en realidad ellos fueron los que poco á poco se apoderaron de la soberanía de la comunidad. El Consejo de los Ancianos, en su forma originaria, dejó de participar en el gobierno de la comunidad, pero readquirió esa participación cuando el mismo fue ampliado en la organización patricio-plebeya, y la readquirió, porque cada vez fue haciéndose más extensa la obligación que la magistratura tenía de atenerse á las proposiciones hechas al Consejo. Finalmente, los Comicios dejaron de funcionar en la época del principado, y entonces el legítimo depositario de la soberanía del pueblo fue el Senado, el cual fue legalmente adquiriendo la plenitud de sus atribuciones á medida que se iba retrocediendo de hecho á la Monarquía. De todo esto vamos á tratar en el presente libro.

CAPÍTULO PRIMERO

INTERROGACIÓN Á LA CIUDADANIA

De la ciudadanía hemos tratado en el libro primero. En los más antiguos tiempos protohistóricos estaba, formada ésta por la totalidad de los miembros de las familias, por los patricios, y en los tiempos históricos, por la totalidad de estos patricios y por los miembros de la comunidad salidos de la clientela, ó sea los plebeyos. En esta última época no había una colectividad que fuese peculiar, políticamente hablando, de los patricios; pero sí había una colectividad peculiar de los plebeyos, colectividad que no era la ciudadanía, aun cuando funcionaba en muchos respectos con derechos iguales á ésta.

Una cierta intervención general de la ciudadanía en los negocios públicos la tenemos en la prohibición general existente de ejecutar los mismos en lugar privado; esta limitación, cuya importancia política y moral no puede ser bastante encarecida, fue siempre una traba impuesta al ejercicio de la actividad de los magistrados cuando la misma se relacionaba con los particulares; fue una traba, singularmente en lo relativo á la administración de justicia y á la leva. Por regla general, el magis-

trado realizaba sus actos como tal ante el público (*in conventione ó contione*), y en lo tanto sin formalidades; sin embargo, también acontecía, sobre todo en los actos sacrales de los más antiguos tiempos y en la subasta, que la ciudadanía asistiera á un acto público organizada conforme á las divisiones en curias ó centurias de que constaba. De esta manera se llevó á cabo la inauguración del sacerdote-rey y la de los demás altos sacerdotes de la comunidad, y de la misma manera se cerraba el censo con la solemnidad del sacrificio expiatorio.

La intervención efectiva de la ciudadanía en la celebración de un acto público, intervención que implicaba que todos los ciudadanos que participasen en dicho acto manifestaran su voluntad tocante al asunto, presuponia forzosamente la congregación de los mismos según la organización que por la Constitución les correspondía, esto es, por medio de los *comitia*, cuyas formas quedan expuestas en el libro primero. La base de organización de los Comicios era doble, civil y militar: en cuanto todo ciudadano era al propio tiempo que ciudadano un individuo obligado á la defensa de la patria, la ciudadanía podía congregarse, ó atendiendo á su organización civil, esto es, bien por curias ordenadas por familias, bien por tribus, para cuya formación se atendía principalmente al domicilio de los ciudadanos, ó atendiendo á la organización militar, es decir, á la división de la misma en centurias. En la ciudadanía patricio-plebeya, la reunión por curias se conservó vigente para entender en ciertos asuntos privados tocantes á las relaciones de familia, pero la dirección de la asamblea le fue encomendada al sumo pontífice (pág. 51); por tanto, aquellos actos, para los que habían de ponerse de acuerdo el magistrado y la ciudadanía, ya en la época republicana no podían ser confirmados por las curias. Los Comicios

propriamente políticos de esta época se congregaban ó por tribus ó por centurias. La plebe, que como tal no era un organismo compuesto de individuos obligados al servicio de las armas, se congregaba como *concilium*, en un principio por curias y más tarde por tribus. Los Comicios organizados militarmente duraban más tiempo y tenían mayores formalidades que los de la organización civil, pero también eran más principales y aristocráticos. Al tratar de la competencia se indicará que había una serie de acuerdos que no podían ser tomados más que en esta forma militar; pero, en cambio, también se hallaba prescrita la forma civil para otros actos. Al menos en los tiempos de que ya tenemos bastantes noticias, no existía una determinación y delimitación general de las facultades de estas diversas formas de Comicios, y lo mismo hay que decir de éstos con relación al *concilium* de los plebeyos en la época posterior á la lucha de clases. Cuando las costumbres ó alguna ley especial no dispusieran otra cosa, la ciudadanía podía ser interrogada en cualquiera de las tres formas.

Es también aplicable á la materia de que ahora se trata, la regla según la cual toda acción de la comunidad era un acto ejecutado por la magistratura. Las acciones de que aquí nos ocupamos las ejecutaba también un magistrado, pero esa ejecución no tenía lugar hasta después de haber obtenido el consentimiento de la ciudadanía. La convocación de ésta para semejante fin fue, sin duda alguna, un derecho del rey en la organización patricia. En la organización patricio-plebeya, si se prescindía de la asamblea reunida por curias, la cual en esta época no era competente sino para conocer de asuntos privados y funcionaba bajo la dirección del pontífice supremo, la convocación de la ciudadanía era una facultad que correspondía á la magistratura suprema, esto

es, al cónsul, al interrex, al dictador y al pretor, y también á los magistrados excepcionales revestidos de poder constituyente, fuese cual fuese la forma en que la ciudadanía se congregase. A los censores, á los ediles curules y al pontífice máximo les estaba permitido, por excepción, convocar los Comicios inferiores para entender de las multas ó indemnizaciones graves por esos magistrados impuestas. El derecho de convocar la plebe correspondía al tribuno del pueblo por analogía con los cónsules, y á los ediles plebeyos por analogía con los curules. Todos los demás magistrados, de igual manera que los promagistrados, carecían del derecho de convocar en su propio nombre la ciudadanía; pero, con respecto al procedimiento penal, se permitía convocarla por representación, puesto que podían congregarse la ciudadanía para este fin el cuestor en virtud de una orden de un magistrado supremo, y el tribuno del pueblo por mediación de un magistrado supremo de la comunidad.

Las modalidades de la convocación de la ciudadanía y de la plebe y las de la adopción de acuerdos por parte de una y otra vamos á estudiarlas todas reunidas, exponiendo las particularidades propias de cada forma, hasta donde quepa hacerlas objeto de nuestro examen, según vayamos haciéndonos cargo de cada una de las etapas de dichas convocación y toma de acuerdos.

La convocatoria de la ciudadanía se iniciaba siempre publicando el magistrado el objeto y el día de la reunión.

Tocante al objeto, en los casos en que la ciudadanía hubiera de congregarse para elecciones ó para funcionar como tribunal, bastaba con una publicación general de las proposiciones que se tenía intención de hacer á los Comicios. Cuando se tratara de formar leyes, en los tiempos históricos era preciso presentar al público el proyecto de ley en su tenor literal, escrito; después de presen-

tado, no se permitían variaciones en el mismo. En los últimos tiempos de la República se hallaba prescrito, además, que se depositara una copia del proyecto en el archivo de la comunidad.

En el sistema antiguo, no hubo día fijo señalado para la celebración de los Comicios más que para los Comicios por curias, los cuales se reunían todos los años el 24 de Marzo y el 24 de Mayo, singularmente para la ratificación de los testamentos. En los tiempos posteriores, el magistrado señalaba á su arbitrio el día en que habían de congregarse los ciudadanos; sólo quedaban exceptuados como inhábiles para este acto, por un lado, los días fijos de reunión de los tribunales (*dies fasti*), y por otro, los días de fiesta, ya estuvieran fijados en el calendario (*dies nefasti*), ya los hubiera determinado la magistratura por modo ordinario ó extraordinario; además, en los tiempos posteriores de la República, los primeros días de las semanas de mercado que en el curso del año tenían ocho días. Entre el día de la publicación de la convocatoria y el de la reunión de la ciudadanía, habían de transcurrir, al menos, tres de aquellas semanas (*trinum nundinum*), computando en ellas los dos días dichos; pero si hubiera peligro en el retardo, los magistrados se hacían con frecuencia dispensar de guardar este plazo, ó se dispensaban ellos mismos.—La reunión se celebraba de día, y comenzaba, por regla general, al salir el sol; ni antes de que éste saliera ni después de ponerse podían funcionar los Comicios.

Por lo que al lugar se refiere, la ciudadanía no podía congregarse sino á cielo descubierta y dentro de los límites á donde alcanzase el régimen ó jurisdicción de la ciudad (pág. 163). En los primeros tiempos de la República se intentó tener una asamblea de ciudadanos en el campo militar, pero inmediatamente fue prohibida; en

la agonía de la República, Pompeyo comenzó á congrega los Comicios centuriados en el suelo macedónico, pero éste fue un hecho totalmente aislado. Especialmente la asamblea civil de las curias siempre tuvo lugar dentro del recinto murado, por regla general en el mercado, en el sitio denominado por eso *comitium*, mientras que la asamblea militar de las centurias se verificaba fuera del recinto murado, pero dentro de la primer piedra miliaria, regularmente en el campo de Marte. La asamblea de las tribus, tratada con menos rigor que las anteriores, tanto la congregación de la ciudadanía por tribus como el *concilium* de la plebe, podía celebrarse lo mismo dentro que fuera de la muralla, con tal que se verificase en el ámbito donde alcanzaba el régimen de la ciudad; por regla general, se realizaba en los primeros tiempos en el patio del templo de Júpiter capitolino, y posteriormente, cuando se trataba de hacer leyes, en el *Forum*, y cuando de elecciones, en el campo de Marte, donde en tiempo de Augusto se estableció una plaza especial de votaciones (*saepta Juliae*), junto al edificio en que se pagaba á los soldados (*diribitorium*).

Tocante á la discusión preparatoria, eran distintas las reglas que regían, según que se tratase de una elección, de un proceso ó de un proyecto de ley. En materia de elecciones, parece haber sido prohibidas, ya por la costumbre, ya por la ley, las discusiones preparatorias bajo la presidencia de los magistrados; la adquisición de los puestos públicos, regida por la costumbre y enérgicamente desarrollada, parece que era asunto entregado puramente á la actividad particular. Por el contrario, cuando los Comicios funcionaban como tribunal, se hallaba legalmente prescrita, conforme se ha dicho (página 392), la discusión preliminar ó preparatoria del asunto en tres plazos, ante la comunidad y por el magistrado

que hubiera dado el fallo en primera instancia. Tratándose de proyectos de ley, no era necesario, pero sí permitido y corriente, el que quien presentara la proposición hiciera sobre el particular, cuando por lo demás se lo permitiese el magistrado autorizado para llevar la voz pública, cuantas manifestaciones le parecieran oportunas, á fin de persuadir (*suasiones*) á la ciudadanía ó disuadirla (*dissuasiones*); también se permitía libremente por el magistrado á los particulares que hicieran uso de la palabra acerca del asunto. Estas discusiones preparatorias se tenían siempre ante la comunidad no organizada, por regla general no en el mismo día de la votación, y la mayor parte de las veces en el campo de Marte, donde estaba la plaza que regularmente se aprovechaba para hacer uso de la palabra (*rostra*), á bastante distancia de los sitios habituales para las votaciones.

La mañana del día anunciado para la votación, los heraldos convocaban á la ciudadanía para que concurriera al lugar que hubiere señalado el magistrado para verificar aquélla.

Al mismo tiempo que se hacía la convocatoria de la comunidad toda, el magistrado que dirigía los Comicios invocaba el beneplácito de los dioses por medio de la auspicación (pág. 370). En las reuniones de la plebe, este requisito no existía. Pero también podía la divinidad oponerse á la celebración del acto aun después de haber sido contestada la interrogación, y en caso de que no hubiere tenido lugar ésta, en cualquier momento de la discusión, debiéndose interrumpir el acto cuando tal cosa acaeciere. Por esta causa se acostumbraba consultar á los augures para toda asamblea.

El magistrado dirigía la votación sentándose en una tribuna elevada, en la cual tomaban igualmente asiento sus colegas y los altos magistrados en general, cuando

se hallaran presentes. Después de la plegaria correspondiente, dirigía el magistrado dicho á los ciudadanos que tenía delante de sí la pregunta que habían de resolver. Luego determinaba, á lo menos en las asambleas por tribus, mediante la suerte, en qué división ó grupo había de ejercitar su derecho de sufragio por aquella vez el ciudadano de cualquiera ciudad de la confederación latina que se hallara presente y tuviera derecho de votar, pero que no pertenecía á tribu ninguna (pág. 107). En seguida indicaba que la ciudadanía, que hasta el presente había permanecido desorganizada, se organizase en las divisiones ó grupos votantes, yendo cada individuo á la que le correspondiera, lo cual se hacía con arreglo á las varias formas de los Comicios.

Las divisiones ó grupos votantes daban su voto simultáneamente en los Comicios organizados civilmente, y sucesivamente en los organizados militarmente. Lo mismo que las treinta curias votaban simultáneamente, simultáneamente votaban también las tribus, cuyo número se aumentó con el tiempo, desde veintiuna á treinta y cinco. Por el contrario, las centurias votaban por el orden que imponía su organización, y como el orden de la centuriación sufrió cambios (págs. 61 y sigs.), hubo también de sufrirlos el orden de las votaciones. En el sistema originario del sufragio, votaban primero las centurias de caballeros, divididas en dos miembros: en un principio eran llamadas, probablemente, primero las seis centurias patricias y luego las doce plebeyas; posteriormente sucedió lo contrario, ó sea votar primero las plebeyas y luego las patricias. Después seguían las centurias de los soldados de á pie, divididas en cinco miembros, el primero de los cuales comprendía las 81 centurias de los perfectamente armados, y los cuatro siguientes, las 94 divisiones votantes restantes, de-

biendo tenerse en cuenta, sin embargo, que si con los votos de los miembros primeros se lograba mayoría, los de los siguientes dejaban de emitirse. Posteriormente, la organización del sufragio se modificó, según queda dicho (pág. 62-63), sobre todo por haberse reducido la primera clase de los soldados de infantería de 81 á 70 votos, y haberse aumentado, en cambio, los de las cuatro categorías inferiores desde 94 á 105. Siguió vigente el sistema de la votación de los siete miembros, pero modificado, en cuanto que la prioridad en la emisión del voto dejó de pertenecer á las centurias de caballeros y se concedió, en cambio, á una de las 70 centurias de la primera clase de votantes de infantería, elegida en todo caso por suerte (*centuriae praerogativa*), y las doce centurias plebeyas de caballeros, que antes tenían prioridad en el voto, fueron llamadas ahora á votar en segundo término, juntamente con las otras 69 de la primera clase, siguiendo después las seis centurias patricias de caballeros, y tras éstas los últimos cuatro miembros votantes. De esta manera se logró privar á los caballeros del importante derecho preferente de sufragio que anteriormente tenían, y, por otra parte, pudo conseguirse que todo el mundo votase efectivamente, lo que antes de esta reforma no sucedía. En efecto, mientras antes se podía obtener la mayoría de los votos con sólo que votasen las centurias de caballeros y el primer miembro ó clase de los soldados de á pie, siendo inútiles ya los votos de los miembros inferiores de estos, ahora no tenían más remedio que votar los miembros últimos de infantería, porque entre el primero de éstos y las centurias de caballeros no componían más que 88 votos de los 193.

La emisión del voto, durante la cual estaba prohibida toda discusión, se verificaba contestando sencillamente sí ó no á la pregunta, y esto, tanto cuando se tra-

taba de hacer una ley como cuando se trataba de un proceso, es decir, en los Comicios primitivos. Lo mismo puede decirse con respecto á las elecciones que empezaron á hacerse posteriormente en los Comicios, al menos mientras el magistrado tuvo facultades para hacer propuestas sobre el particular; del procedimiento electoral que más tarde se empleó, y en el que á los ciudadanos votantes les correspondía el derecho de iniciativa, trataremos después, en el capítulo dedicado á estudiar la competencia de los Comicios. En cuanto á la forma, verificábase la votación de manera que cada una de las divisiones votantes se hallaba encerrada en un espacio limitado, de donde salía el individuo que iba á dar el voto; al salir de allí, contestaba verbalmente á la pregunta que le hacía el «interrogador» (*rogator*) puesto por el magistrado á la división, el cual la consignaba en la tabla de votar. En el curso del último siglo de la República comenzó á hacerse uso del voto escrito en vez del oral, hasta que por fin la antigua forma cayó en desuso. Para el procedimiento escrito, se colocaba á la salida del lugar de la votación una urna (*cista*), en la cual depositaba el votante la tabla con su sufragio (*tabella*), y el resultado de la elección hecha por las divisiones se averiguaba contando el número de tablas. Los romanos no conocieron un *mínimum* de votos en las votaciones comiciales; los votantes que en cada caso se hallaran presentes representaban siempre para aquel momento y para lo sucesivo á toda la ciudadanía. En las ocasiones en que podía darse mayoría relativa, cosa que sólo era factible en las elecciones de los Comicios de tiempos posteriores, con ella bastaba para que valiera el voto de la división votante.

El resultado obtenido dentro de cada división era comunicado al magistrado presidente, y si todas las divi-

siones votantes lo acordaban, el presidente publicaba ese resultado. Para el resultado total se requería la mayoría absoluta de los votos de las divisiones. En los Comicios celebrados para formar las leyes y fallar procesos, el magistrado estaba absolutamente obligado á hacer la publicación dicha, como igualmente también en general en los Comicios electorales, si bien aquí, cuando se celebraban elecciones con derecho de iniciativa de la ciudadanía, el magistrado reclamó á menudo con buen éxito en los primeros tiempos el derecho de diferir la publicación del resultado. Cuando no se lograba mayoría, ó por cualquier otro motivo el acto no llegaba al fin, se consideraba como nulo y no se continuaba en otro día posterior, aunque sí podía repetirse en determinadas circunstancias.

Todo el acto de que se trata estaba penetrado y dominado por la idea de que la asamblea de los ciudadanos tenía que intervenir imprescindiblemente en la averiguación de la voluntad de la comunidad; pero que si esto era legalmente necesario, había que hacer en realidad de ello el menor uso posible. En general, se prohibía toda discusión y toda participación de los ciudadanos en la dirección de dicho acto. Tanto los Comicios como el Senado, que eran instituciones correlativas, estribaban y tenían por base la interrogación hecha á los particulares ciudadanos y la obtención de una mayoría; pero en la manera de contestar á la pregunta del magistrado había entre uno y otra una oposición marcadaísima, pues mientras el ciudadano simple sólo podía contestar *si ó no* en los Comicios, el senador contestaba fundamentando su opinión.

Aparte de la publicación que en el mismo acto hacía del resultado de éste el magistrado que lo presidía, era frecuente que se ordenara en casos especiales una pu-

blicación de los acuerdos del pueblo para perpetuar su memoria; pero en general, cuando comenzó á hacerse uso de este medio fue en los últimos tiempos de la República, por César. La República romana no se cuidó de arbitrar recurso alguno para hacer constar las leyes vigentes, y aun la actividad de los particulares sólo de un modo imperfecto se cuidó de llenar esta laguna. En los tiempos del principado es cuando por vez primera se sintió, al menos en alguna manera, esta necesidad.

CAPÍTULO II

EL SENADO Y LA INTERROGACIÓN AL MISMO

El Senado de la comunidad romana era una institución doble, doble tanto por su composición y funcionamiento como por su competencia, que examinaremos en el capítulo IV. Existieron, uno al lado del otro, el Senado de la ciudadanía patricia y el de la patricio-plebeya, siendo completamente distinto el uno del otro en cuanto á su importancia política. El Senado patricio, por lo mismo que todo miembro de él era teóricamente un rey, y de hecho podía funcionar como tal, era el legítimo poseedor y depositario de la magistratura, la expresión viviente de la eterna realeza que se hallaba sobre la ciudadanía, y era al propio tiempo el que ejercía vigilancia y servía de complemento al poder soberano de la comunidad, que correspondía á la ciudadanía, puesto que todo acuerdo de ésta tenía que ser confirmado por el Senado patricio. El Senado patricio-plebeyo no fue mucho más que una asamblea que aconsejaba permanentemente á la magistratura suprema. En los tiempos históricos, el Senado patricio era una institución moribunda, mientras que el patricio-plebeyo era el que realmente manejaba