

nunciados por los senadores para justificar las proposiciones que hacían no se reducían á escritura en la época republicana sino por los mismos interesados, como cosa privada, y con fines políticos, mientras que, por el contrario, en los tiempos del principado estos discursos se escribían siempre, sobre todo con el propósito de que el soberano, que por regla general no asistía á las deliberaciones del Senado, pudiese tener así un documento completo y auténtico para conocer bien lo que en ellas ocurría.

Tocante á la publicidad de las deliberaciones del Senado, es en general aplicable lo que ya se ha dicho acerca de los Comicios: eran públicas sólo para los que tomaban parte en ellas. Es verdad que el número de los que tomaban parte en los Comicios era mayor que el de los que asistían al Senado; pero esto no significa que las deliberaciones del Senado fueran, por su propia naturaleza, secretas. Sin embargo, la misma índole de una y otra clase de relaciones traía consigo esta diferencia: que en tanto que la publicación del acuerdo tomado podía considerarse efectuada en los Comicios por el hecho mismo de tomarlo, en el Senado esa publicación era excepcional y no se verificaba sino en virtud de una orden especial; entre las medidas democráticas adoptadas por César, se cuenta la de haber dispuesto en su primer consulado la publicación permanente de los acuerdos del Senado, haciendo así que éste funcionase bajo la vigilancia del público. Cuando Augusto, al reorganizar la comunidad política, entregó legalmente al Senado la soberanía, consecuente con su sistema, negó la publicidad de los actos de dicha corporación.

### CAPÍTULO III

#### COMPETENCIA DE LOS COMICIOS

Entendemos nosotros por competencia de los Comicios, la necesaria aprobación que los mismos habían de prestar á ciertos actos de los magistrados. Por consiguiente, no nos referimos aquí ni á aquellos Comicios que no hacían otra cosa sino dar solemnidad á los actos de los magistrados, como sucedía con los que se celebraban para la inauguración de los sacerdocios y para la lustración de la comunidad, ni tampoco á aquellos otros en los cuales el magistrado, después de haber tomado posesión del cargo, recibía la palabra de fidelidad de los ciudadanos (pág. 224).

Por razón de la materia en que intervenían, pueden dividirse los Comicios en Comicios de leyes, Comicios-tribunales y Comicios electorales. La primera de estas categorías no puede definirse propiamente de una manera positiva; lo único que puede decirse es que incluye todo acuerdo del pueblo que no fuese ni una sentencia judicial ni un acto electoral. Distínguense, además, las tres clases dichas por el siguiente signo exterior: que los acuerdos tomados recibían su denominación del nombre

de familia del ó de los magistrados que hacían en ellos la proposición, siempre que se tratase de Comicios legislativos, lo que no acontecía cuando se tratara de Comicios judiciales ó de Comicios electorales. Los Comicios de leyes y los judiciales deben ser considerados como originarios, pues por mucho que nos remontemos hacia atrás, vemos siempre que la ciudadanía romana podía congregarse para perdonar á un delincuente condenado ó para introducir otra cualquiera variación en el orden jurídico vigente. No podemos decir de un modo seguro si desde el origen fue considerada la ciudadanía como la depositaria del poder de la comunidad, ó si más bien la concepción fundamental era aquella según la que al ciudadano no podía obligársele, en general, á que obedeciese las órdenes del magistrado que contravinieran el orden jurídico vigente, sino que para esto era preciso pedir una aprobación especial de la ciudadanía, en cuyo caso ésta venía como á complementar aquella obligación; parece que esta manera última de concebir el papel de la ciudadanía es la que abona el hecho de pedir los magistrados electos y recibir la palabra de fidelidad á la ciudadanía. Aun cuando nuestra tradición hace remontar también á los tiempos primitivos la existencia de los Comicios electorales, lo probable es que éstos empezaran á tener vida con la República ó cuando ésta se hallaba ya instalada (pág. 181). En el capítulo relativo al derecho de coacción y penal hemos hablado de los Comicios judiciales, los cuales podían anular las sentencias penales de los magistrados en virtud de la provocación (página 389); igualmente, en el capítulo relativo al nombramiento de los magistrados se trató de los Comicios electorales (pág. 181); vamos, por tanto, á ocuparnos aquí principalmente de la clase de Comicios más general y más importante en teoría, ó sea de los Comicios legislativos.

Al revés de la *lex privata*, era la *lex publica* el establecimiento ó fijación por parte del magistrado de una disposición ó precepto cualquiera, ya se tratara de un acto administrativo, ya fuese lo que nosotros llamamos ley; esto es, era la fijación de una norma de derecho que se apartaba de las normas existentes, ora fuese dada tal norma para un caso particular (*privilegium*), ora se diese con carácter general para todos los casos semejantes que en lo futuro se presentaran. El magistrado, ó bien tenía facultades para hacer esa fijación en virtud del propio poder que le correspondía por su cargo (*lex data*), ó sólo las tenía para hacerla previa interrogación y previo consentimiento de la ciudadanía (*lex rogata*). A todas estas proposiciones formuladas por el magistrado, y que no tenían lugar de igual manera en los Comicios-tribunales ni en los electorales, se les daba, como hemos dicho, la denominación del magistrado proponente. Por tanto, se sobreentendía que el magistrado que interrogaba á la ciudadanía había de estar siempre, por su parte, de acuerdo con la proposición, y que tenía, por consecuencia, facultades para cambiar de opinión é interrumpir la interrogación á la ciudadanía en cualquier momento, retirando, en lo tanto, la proposición, ya por entonces sólo, ya en general y para siempre.

Pero ni aun en unión con la ciudadanía tenía el magistrado atribuciones para cambiar á su arbitrio el orden jurídico vigente. Por el contrario, como quiera que este orden no había sido creado por los Comicios, se consideraba que no estaba en las facultades de éstos el variarlo á su arbitrio, juzgándose que era más bien eterno é invariable. El derecho que tenía el Senado originario á confirmar ó casar los acuerdos de los Comicios respondía sin duda al fin que acaba de indicarse, y en este sentido se hizo uso de él en los primitivos tiempos. Las transfor-

maciones fundamentales que la Constitución experimentó se verificaron de un modo análogo á como los romanos se imaginaban que esa Constitución había sido creada; es decir, las realizaron algunos ciudadanos privados investidos de poder constituyente; esto es seguramente lo que sucedió cuando tuvo lugar aquella reforma constitucional que dió por resultado la supresión de la Monarquía y su sustitución por el consulado, y esto también lo que la tradición histórica nos refiere que sucedió con la legislación de las Doce Tablas, y lo que sabemos se hizo cuando Sila y Augusto organizaron de nuevo la comunidad.

Ahora bien, aunque es verdad que el orden jurídico se establecía de una vez para siempre, sin embargo, desde bien antiguo se permitieron excepciones á las reglas del mismo para casos particulares, y esto es justamente lo que daba origen á la *lex rogata*. La patria potestad y el sistema de las herencias tenían su base por derecho en el parentesco de la sangre, y de conformidad con esto, quien disponía acerca de estas materias era el magistrado encargado de la administración de justicia, el cual no podía por sí mismo, exclusivamente, autorizar la adopción de un individuo en lugar de hijo, ni la entrega del patrimonio en caso de muerte, de otra manera distinta de aquella que se hallaba mandada por la norma jurídica vigente; pero sí podía hacerlo con aprobación de la ciudadanía. El mismo orden de ideas dominaba con respecto al perdón de los delincuentes convictos y condenados: no puede haber duda de que en los tiempos primitivos se pensaba que el rey no tenía atribuciones para librar de la pena, sustrayéndole á ella, al autor de un fratricidio patriótico, pero se le consentía que implorara perdón de la ciudadanía. Pero, sobre todo, donde se ve bien clara esta concepción, es en el caso de

declaración de guerra á un Estado que hasta el momento presente ha tenido alianza con Roma. El fundamento de la alianza originaria era la comunión nacional de los latinos, y esta alianza no dependía de la aprobación de la ciudadanía romana; pero quien resolvía acerca de si los palestrinos ó los tusculanos habían violado esa alianza, y por tanto, si se debía ó no declararles la guerra, era la ciudadanía romana á propuesta del magistrado y á reserva de que el Senado confirmara el acuerdo. La legislación de los Comicios, tanto en cuanto á las relaciones privadas, las cuales siguieron encomendadas á las curias aun en los tiempos posteriores, como en cuanto á las cuestiones propiamente políticas, tenía lugar en todo caso por vía de leyes excepcionales, ó sea por vía de *privilegium*.

Si bien es verdad que estos privilegios eran tan antiguos como Roma, lo es también que cuando comenzó á regir el sistema republicano y las limitaciones que á consecuencia del mismo se impusieron á la magistratura, vino por un lado á reducirse y por otro á ensancharse el círculo de los actos que debían realizar los magistrados mismos con la intervención ó cooperación de los Comicios.

Las restricciones de ese círculo fueron debidas á la separación que se hizo entre el poder religioso y el poder civil: al primero le quedaron reservados, como hemos visto, los actos privados referentes al orden de las familias, esencialmente la adrogación y el testamento, habiéndose trasladado al pontífice supremo el derecho de iniciativa para realizar estos actos, que hasta ahora había correspondido al rey; y la reunión de la ciudadanía por curias, que dejó de tener vigencia desde ahora para las votaciones de carácter político, siguió siendo la competente para aprobar las proposiciones relativas á los

dichos asuntos privados. En la comunidad patricia, esa intervención de la ciudadanía en la adrogación y el testamento era un verdadero acto legislativo; en la patricio-plebeya dejó de serlo.

Pero, por otro lado, la competencia de los Comicios políticos de la época republicana se ensanchó de un modo esencial y necesario. En efecto, la realización de aquellos actos públicos que si bien correspondían á la competencia primitiva de los magistrados, sin embargo, á ninguna magistratura ordinaria fueron encomendados durante la República, tenía que verificarse por medio de un mandato ó comisión de índole extraordinaria, mandato que sólo podía confiarse con el consentimiento de los Comicios, igual si se le daba á un magistrado ordinario, que si los mismos Comicios nombraban al efecto un magistrado especial, que es lo que regularmente acontecía en los tiempos posteriores. A esta clase de actos pertenecían singularmente la presentación de querellas ó demandas capitales contra los ciudadanos por delito de traición á la patria (pág. 315), el cumplimiento de la más elevada de todas las promesas de la comunidad, es decir, de la primavera sagrada (pág. 372) y la entrega gratuita de terrenos comunes por vía de asignación ó de colonización (pág. 461).

También formaban parte de este círculo las alteraciones que se introdujeran en el orden vigente de la comunidad por medio de leyes especiales. La eternidad de dicho orden vigente era, si se quiere, un ideal ó una ficción, un ideal ó una ficción de los cuales podía en cierto sentido prescindirse desde luego, aun desde el punto de vista teórico, puesto que se admitían excepciones al mismo en casos particulares. Las exigencias de la vida práctica, y al propio tiempo la tendencia, mayor cada vez, á considerar la asamblea de los ciudadanos como la

depositaria de la soberanía de la comunidad, fueron poco á poco ensanchando el horizonte de la competencia legislativa de los Comicios; y así, aun cuando continuó considerándose imposible transformar el orden jurídico de una manera general y fundamental, en cambio, se estimaba perfectamente factible introducir en él, por el procedimiento dicho, toda clase de innovaciones particulares. La máxima incorporada al derecho de las Doce Tablas, según la cual, los acuerdos que el pueblo tomase posteriormente significaban una infracción del orden antiguo, fue no otra cosa que el reconocimiento de esta soberanía de los Comicios, si bien en la época en que tal máxima se sentó no era posible que se le diera ni que se comprendiese este significado que después tuvo. Este es el sentido con que los Comicios legislaron luego en los tiempos históricos. Ante los Comicios se llevaban las cuestiones relativas á la concesión ó privación del derecho de ciudadano, así como á la extensión del mismo por atribución del derecho de sufragio; facultad de aquellos era también el establecimiento y la transformación de los cargos públicos y de los puestos de oficiales militares, el ampliar la competencia de los magistrados ordinarios y el nombrar á los extraordinarios; los Comicios eran asimismo los que regulaban los derechos y las obligaciones de los ciudadanos, los que introducían innovaciones en la obligación del servicio militar, los que creaban nuevos impuestos, los que legislaban acerca del matrimonio y acerca de mil otras materias. Igualmente, les correspondía de derecho toda dispensa definitiva del cumplimiento de semejantes disposiciones, ora con respecto á una categoría de ciudadanos, ora con relación á algún individuo. Esta enumeración, simplemente ejemplificativa, servirá á lo menos para que el lector comprenda cuál era el círculo de la competencia legislativa

de los Comicios en los tiempos ya avanzados de la República, círculo que formalmente era inagotable. Los límites entre la competencia magistrático-senatorial y la magistrático-comicial, más bien se hallaban fijados por la costumbre que por ley ó principio alguno: puede, por ejemplo, decirse que los asuntos religiosos no se llevaban ante los Comicios sino cuando parecía indispensable el hacerlo así, como, por ejemplo, cuando se trataba de instituir sacerdocios nuevos ó fiestas populares permanentes. Por lo demás, luego hemos de volver á ocuparnos de esta delimitación, al tratar de las ingerencias del Senado de los tiempos posteriores y del principado en la competencia de los Comicios, sobre todo en cuanto respecta á la dispensa de la ley.

El sistema romano no consentía que los Comicios tuvieran ingerencia en la esfera de la actividad señalada á los magistrados por la Constitución, no consentía que legislaran sobre lo que los magistrados tenían que hacer, y efectivamente nunca penetraron los Comicios en la esfera de la actividad dicha, si se exceptúan las limitaciones que el derecho de coacción y penal de los magistrados sufría por virtud del derecho de provocación. Y esto que se dice es aplicable no sólo á la justicia, sino también á la administración; á pesar de que las graves cargas que pesaron sobre los ciudadanos en materia de levadas militares y de contribuciones eran á menudo insostenibles, nunca se les preguntó á los Comicios si había tenido lugar abuso en la materia ni en qué extensión. No puede llamarse intromisión abusiva la participación que en el curso del tiempo hubieron de adquirir los Comicios en los más importantes actos internacionales. Es verdad que el jefe del ejército tenía atribuciones para celebrar por sí los tratados de paz, y en general todos los tratados internacionales; pero debe advertirse que estos con-

tratos sólo obligaban completamente cuando la comunidad hubiera sabido con la anticipación debida que iban á celebrarse (pág. 499), cosa que sólo podía lograrse dando intervención en ellos á los Comicios; por tal motivo, la primera paz convenida con Cartago lo fue bajo la reserva de que había de ser ratificada por la comunidad, y á partir de entonces fue frecuente llevar ante los Comicios los tratados internacionales, singularmente los de alianza. Algunos acuerdos tomados en los Comicios de los tiempos de la agonía de la República declararon nulas ciertas sentencias judiciales é introdujeron variaciones en los contratos válidos relativos al patrimonio de la comunidad; pero estos acuerdos fueron abusivos, fueron verdaderas infracciones constitucionales.

La eficacia jurídica de los acuerdos del pueblo, ora se tratase de una ley, ora de una sentencia dada en proceso penal, ora de la elección de un magistrado, dependía, claro está, de que se observaran las normas vigentes acerca del particular; pero es á menudo sumamente difícil determinar si las antiguas normas, que también habían sido establecidas por la ciudadanía, infringían los acuerdos del pueblo posteriores á ellas, ó si, por el contrario, tales normas eran infringidas por éstos. Claro es que la ciudadanía no tenía obligación de respetar la antigua ley, aunque ésta pretendiese ser irrevocable, pues si las particulares personas no podían renunciar al derecho de variar de voluntad cuando lo creyeran conveniente, tampoco podía hacer esta renuncia la comunidad. A menudo se añadía á la ley la cláusula de su invariabilidad, cláusula que moral y políticamente produjo efectos, sobre todo cuando toda la ciudadanía se comprometía, mediante juramento, á respetarla; pero desde el punto de vista jurídico, esa cláusula se consideró siempre como nula. Por el contrario, las anteriores leyes ge-

nerales no quedaban abrogadas porque un acto posterior de los Comicios fuera contradictorio con las mismas. Hallándose legalmente prohibido reunir en una misma ley preceptos discrepantes, todo acuerdo del pueblo en que así se hiciera no era válido; hallándose preceptado legalmente un límite mínimo de edad para adquirir cargos públicos, toda elección hecha por los Comicios contraviendo á este precepto era nula. Por otra parte, el precepto legal que disponía que no pudiera darse una ley especial en perjuicio de una persona particular, difícilmente pudo ser otra cosa más que una advertencia política hecha á la ciudadanía para que no abusara de su poder en este sentido. Como veremos en el capítulo siguiente, por la constitución originaria, al Senado patricio es á quien correspondía resolver la importantísima cuestión de límites, forzosamente oscilantes y variables, entre los actos de los Comicios que habían de tenerse por válidos y los no válidos. Pero el Senado patrio, órgano esencial del sistema político primitivo, dejó de hecho de funcionar desde los primeros tiempos de la República, y el vacío que con ello se produjo no lo llenó ninguna otra institución. Ninguna noticia tenemos de que hubiera disposiciones generales dadas en este sentido; en los tiempos posteriores debió quedar á merced de los particulares el considerar ó no como nulo un acto de los Comicios y el atenerse ó no como nulo un acto de los Comicios y el atenerse al mismo.

De lo único que sabemos algo es de las consecuencias que producían los defectos de índole religiosa. La cláusula que constantemente iba unida á los acuerdos del pueblo, á saber: que en tanto debían ser válidos en cuanto no contraviniesen por su contenido á las normas religiosas, nos indica más bien una tendencia de la legislación que una verdadera restricción esencial impuesta á los Comicios, si bien es cierto que esa tendencia pudo

producir á veces consecuencias prácticas, por ejemplo, en la materia de asignaciones del suelo común. Desde el punto de vista político, lo que tenía importancia eran las faltas (*vitia*) que pudieran cometerse en materia de auspicios, con los cuales tenía necesidad de comenzar todo acto de los Comicios. Debe tenerse en cuenta que el régimen político de los romanos era cosa propia é independiente del temor á los dioses, de manera que las faltas cometidas en materia de auspicación, aun en el caso de ser comprobadas por los correspondientes sacerdotes, si bien alguna vez pudieron quizá inducir al Senado patricio á negar su confirmación á los acuerdos ó actos de los Comicios, en los tiempos históricos eran faltas que no producían consecuencias jurídicas. Las leyes hechas de esta manera defectuosa y los magistrados elegidos de este modo defectuoso eran, con todo, leyes válidas y magistrados verdaderos, aunque había una obligación de conciencia de abolir semejantes acuerdos, porque la ley cesaba en sus efectos y el magistrado era retirado de su cargo. En los últimos tiempos de la República, el Senado vindicó para sí el derecho de quitar fuerza á las leyes que tuvieran defectos de esta índole, pero lo hizo atribuyéndose facultades que no le correspondían é ingiriéndose abusivamente en el campo de la legislación.

La posición que en el Estado romano ocupaban los Comicios era de índole predominantemente formal. En un principio no tenían más derecho frente á la magistratura que el de impedir á ésta la realización de ciertos actos, y si posteriormente adquirió la ciudadanía facultad de obrar libremente en materia de causas criminales y en la de elecciones, en lo que á la ley se refiere nunca tuvieron los Comicios, en realidad, más que el veto. Hallábanse los mismos bajo la tutela del Senado: en los primeros tiempos de la República, de derecho;

en los tiempos más avanzados de ésta, de hecho. Cuando el gobierno de los Comicios por el Senado comenzó á vacilar, aquellos se convirtieron, regularmente, en un instrumento involuntario de los hombres de partido que los convocaban, y muy á menudo en una simple palanca del interés y medro personal de los ciudadanos muy influyentes. Su competencia era en un principio limitada, es verdad, pero era efectiva, por cuanto en la materia de organización de las familias, en el ejercicio del derecho de indulto, en la declaración de la guerra contra las comunidades vecinas, la determinación espontánea tomada por los ciudadanos particulares podía ser lo que diera el impulso, y lo dió muchas veces; en cambio, á medida que se fue dando por la ley mayor extensión á la competencia de los Comicios, puede decirse que los acuerdos tomados por la ciudadanía romana fueron dejando de ser la expresión efectiva de la voluntad de ésta, siendo de advertir también, por lo característico que es para el caso, que era tan raro el que una proposición presentada á los Comicios fuese rechazada, como puede serlo en el moderno Estado constitucional el que un monarca se niegue á ejecutar una ley votada en Cortes. La primitiva asamblea, proporcionada á un régimen monárquico rigurosamente unitario y á las estrechas relaciones de un Estado que no tenía más territorio que la ciudad, parecía en la Roma de los tiempos históricos como un órgano originario obscurecido por la marcha de la evolución, órgano cuya función, cuando no era nominal y dependiente de accidentes ó eventualidades políticas, se ejercitaba algunas veces en beneficio de la comunidad, pero más frecuentemente en perjuicio de la misma, y cuya situación favorable y de preeminencia no tuvo poder bastante para conferir á la ciudadanía el gobierno del Estado.

Los Comicios no fueron legalmente abolidos cuando lo fue la República, pero ya no se hizo uso de ellos. El procedimiento penal de la provocación desapareció en lo esencial con la organización dada por Sila á los tribunales. Al comenzar el reinado de Tiberio, la elección de los magistrados pasó de los Comicios al Senado. Por largo tiempo continuó todavía reconociéndose en los Comicios la facultad de legislar; en las leyes sobre el matrimonio y sobre impuestos dadas por Augusto, la ciudadanía tuvo alguna independencia, al menos para desaprobar, y hasta los tiempos del emperador Nerva puede demostrarse que los Comicios legislaron; todavía más: como al cambiarse las personas que ocupaban el poder soberano en la época del principado, esto es, al suceder unos príncipes á otros, se interrogaba al pueblo acerca de la sucesión, y esta interrogación era más bien un acto de carácter legislativo que un acto de carácter electoral, es posible que el sistema de los Comicios legislativos continuara en vigor legalmente, para este fin, por mucho tiempo. De hecho, no obstante, desde los comienzos del principado, en quien residió el poder legislativo fue en el Senado.